

HAJNAL GYÖRGY–JENEI GYÖRGY

## KÖZIGAZGATÁSI RENDSZEREK, VALAMINT KÖZIGAZGATÁS-, ILLETVE KÖZMENEDZSMENT-TUDOMÁNY ÉS -KÉPZÉS EURÓPÁBAN ÉS MAGYARORSZÁGON TÖRTÉNELMI TENDENCIÁK ÉS HELYZETÉRTÉKELÉS

*Jelen tanulmány<sup>1</sup> kettős céllal íródott. Egyfelől áttekintést kíván adni a közintézményi menedzsment oktatásának európai történelmi trendjeiről és az oktatás közigazgatási hátterének sajátos tipológiájáról. Másfelől ebben a kontextusban kívánja elhelyezni a közmenedzsment oktatásának magyarországi fejlődését, különös figyelmet fordítva az oktatás tudományos alapjainak sajátosságaira. A sajátosságok közül kiemelendő, hogy a közigazgatás-tudományi gyakorlatban bekövetkezett változások legjelentősebbike a diszciplináris gyakorlat fokozódó nemzetköziesedése, továbbá hogy a nemzetközi komparatív kutatásoknak a magyar közigazgatás-tudományban betöltött szerepe nem annyira azok mennyiségéből, hanem a nyugati tudományos gyakorlat főbb elemeinek (elméleti-fogalmi és módszertani eszközök, sztenderdek) átvételéből fakad.*

### 1. BEVEZETÉS

Az utóbbi évtizedben a közintézményimenedzsment-reformok<sup>2</sup> a nemzetközi tudományos érdeklődés homlokterében állnak. Mindeközben az is nyilvánvalóvá vált, hogy a menedzsmentreformok önmagukban nem eredményeznek közintézményi modernizációt, csak abban az esetben, ha kiegészülnek közigazgatási, jogi innovációkkal és a közpolitikai döntéshozatal reformjával. Ugyanakkor egyértelmű, hogy a menedzsmentreformok előrehaladása a tágabb, történelmi perspektívában értelmezett modernizáció stratégiai jelentőségű összetevője.

A közintézményi menedzsment dimenzió felértékelődése új ösztönzést adott a felsőoktatásban a közintézményi menedzsment programok és tantárgyak fejlesztése számára. Ez a közintézményi menedzsment oktatásának történelmi áttekintését és értékelését is eredményezte. Ennek jegyében jelent meg *Walter Kickert*, a Rotterdami Erasmus Egyetem professzora szerkesztésében, a Routledge Kiadó Közintézményi Menedzsment Tanulmányok (*Routledge Studies in Public Management*) sorozatában a közintézményi menedzsment oktatásának nemzetközi történelmi áttekintése, amely az Európai Unió tagállamok és az Egyesült Államok oktatásának sajátosságait tekinti át összehasonlító szemléletben [Kickert 2008]. Az országtanulmányok a különböző európai országok, valamint az Egyesült Államok helyzetét elemzik. A kö-

1 A tanulmányban foglalt eredmények egy része egy terjedelmesebb munka részeként angol nyelven is olvasható; lásd. Hajnal-Jenei (2007)

2 A tanulmányban a "közintézményi menedzsment" és a "közmenedzsment" kifejezéseket szinonim értelemben, az angol public management magyar megfelelőjeként használjuk.

zép- és kelet-európai országok közül kizárólag a magyar országtanulmány került a kötetbe.

## 2. KÖZIGAZGATÁSI TÖRTÉNELMI TRENDKÉK ÉS TÍPUSOK EURÓPÁBAN

A közigazgatástani – illetve a közigazgatás egy sajátos megközelítését képviselő közmenedzsment – tudományok oktatása az európai országokban közös jellemzőkkel és egyéni sajátosságokkal egyaránt rendelkezik. A közös jellemzők és az egyéni sajátosságok több évszázados történelmi folyamatokban alakultak ki, és az oktatási folyamatok hasonlóságainak és különbségeinek háttérében az államfejlődés különböző történelmi modelljei állnak.

### 2.1. A „KÖZÖS EURÓPAI ÖRÖKSÉG”

A jogállamiság hagyománya rendkívül erős a kontinentális Európában; e hagyománynak két nagy hatású modellje alakult ki: a francia és a német.

A francia modellt napóleoni modellnek is nevezik. Ennek lényege, hogy az állam egységes, és a közérdeket érvényesíti, a közigazgatás pedig központosított, hierarchizált, egységes és elszámoltatható, a köztisztviselők magas szinten képzettek [Wright 1990]. Ez a modell – változó mélységben – különösen olyan mediterrán országokban gyakorolt hatást, mint Olaszország, Spanyolország és Portugália.

A német jogállamiság Magyarországon elsősorban osztrák közvetítéssel hatott. A francia modellel szemben a német modellt megtestesítő porosz állam nem a monarchiát megszüntető polgári forradalmon alapult, hanem a porosz uralkodó elit hatalmán. Ez azt jelentette, hogy a porosz uralkodó törvényeket és szabályokat követett – ilyen értelemben „felvilágosult” volt – és ezeket a törvényeket és szabályokat egyenlően és méltányosan alkalmazta az egyének irányába, a köztisztviselők és bírák semlegességének követelménye mellett.

Vagyis a lényegi különbséget az jelentette, hogy amíg a francia jogszerűségi elv (*principe de légalité*) a közakarát (*volunté générale*) kifejeződése volt [Ziller 2003], addig Poroszországban és a Habsburg birodalomban az uralkodó abszolút hatalmát jelenítette meg.

A liberális alkotmányos jogállam (*Rechtsstaat*) alapvető fordulópontra jelentett számos európai állam fejlődésében. A törvényhozás vált az állami funkciók alapjává. A közigazgatási tevékenységet a jogszerűség követelményének érvényesítésére kellett alapozni. Ezért a jogi ismeretek alkalmazását tekintették alapvető fontosságúnak az állam hatékony működésében. Ez a jogászok monopóliumát eredményezte az európai országok közigazgatásában. A jogállam kialakítása ugyanakkor a szakszerűen működő, modern bürokrácia kezdeteinek is tekinthető. A köztisztviselők ekkor már legkevesebbé sem a király személyes szolgálatában álltak, hanem egy személytelen államiság szolgálatának feladatait látták el. Megfelelő képzettséggel és tapasztalatokon alapuló szakértelemmel rendelkeztek, hivatalos, formálisan előírt feladataik voltak, élethossziglani foglalkoztatással, rendszeres fizetéssel és nyugdíjjal. Megszületett az ideáltipikus bürokrácia alapját képező társadalmi-történelmi képződmény [Weber 1922].

Ez a fajta (köz)jogi dominancia jellemző volt Nyugat-Európában és a skandináv országokban egészen a II. világháborúig. Az ezt követő időszakban azonban egy sor európai ország lépett az államfejlődés új, a jóléti állam kibontakozása és kiteljesedése által fémjelzett szakaszába.

Az 1980-as években kezdődött a jóléti állam válsága, amely mélyreható változásokat eredményezett a közigazgatási rendszerekben. A gazdasági, társadalmi és politikai kihívások következményeként a hagyományos, weberi szemléletű közigazgatás alapjaiban átalakult.

A gazdasági és társadalmi kihívásokra a közintézmények általában komplex, ketős természetű készlettel reagáltak:

- a hierarchikus típusú mechanizmusok változtatásával, amelyek között megtalálhatók a stratégiai tervek és az üzleti tervek, a személyi állomány teljesítményének szisztematikus értékelése, a szervezeti és a finanszírozási viszonyok változtatása,
- a piaci típusú mechanizmusok változtatásával, amelyek között megtalálhatók a versenykiírások, a benchmarking, a voucher-rendszer, a közintézmények és a magánvállalkozások versenye.

A gazdasági, társadalmi és politikai kihívásokra válaszoló reformfolyamatok több évtizedesek és napjainkban is tartanak [Pollitt-Bouckaert 2002].

Az első szakasz – klasszikus weberiánus szakasznak is nevezik – fő jellemzője, hogy a közpolitika megvalósításának egész folyamata (döntéshozatal és megvalósítás) egy helyen, méghozzá monolitikus, nagy közigazgatási szervezetekben zajlik.

A második szakaszban – 1980–1995 között – végbemegy a közpolitikaalkotás különböző funkcióinak szétkapcsolódása. A stratégiaalkotást, a programok tervezését elválasztják a megvalósítástól, amely ettől független szervezetbe kerül. A megvalósítás a közintézmény, a magánvállalkozás, a civil szervezet vagy azok kombinációinak feladata. Az értékelést pedig erre specializálódott, ezzel a feladattal megbízott intézmények is átvehették, és át is vették. Ezt a változtatást avval indokolták, hogy a közpolitika-alkotás különböző funkcióinak – döntéshozatal, megvalósítás, értékelés – intézményesített szétkapcsolása két fontos következménnyel jár:

- növeli a hatékonyságot,
- növeli a közintézményi rendszer alkalmazkodóképességét a gazdasági-társadalmi környezethez.

A második szakaszban tehát komplex folyamat zajlott, amelyben:

- egyrészt végbement a szervezeti osztódás; autonóm és félautonóm szolgáltató szervezetek jöttek létre,
- másrészt szétkapcsolták egymástól a közpolitika-alkotás különböző mozzanatait.

Az egyes országok igen nagy mértékben eltértek abban, hogy a hierarchikus típusú mechanizmusok és a piaci típusú mechanizmusok milyen fajta kombinációját alkalmazták. Ezen a ponton is érvényes, hogy Új-Zéland áll a kontinuum egyik végén a piaci típusú mechanizmusok dominanciájával, és Németország áll a kontinuum másik végén a hierarchikus típusú mechanizmusok dominanciájával.

Az 1995-től kezdődő harmadik szakaszban – a tapasztalatok elemzése alapján – arra a következtetésre jutottak, hogy a végbement változtatások csak akkor hasznosak, ha a közintézmények között megfelelő szintű a koordináció. Úgy értékelték, hogy a

koordinációs kapacitás hiányos. Ezért a harmadik szakasz fő jellemzője, hogy a hierarchikus típusú és a piaci típusú mechanizmusok mellé kiépíti a koordinációs típusú mechanizmusokat is, amelyek különösen horizontális irányban működnek.

Megállapítható tehát, hogy a szervezeti átalakításokat tekintve az egyes modern országok – különböző időzítéssel és dominanciával – bizonyos szinten egységes pálya irányába haladnak. A pálya kiindulópontja a hierarchikus típusú mechanizmusok bázisán nyugvó rendszer, amely a piaci típusú mechanizmusok alkalmazásának hatására olyan új közintézményi rendszerré alakul át, amelyet három típusú mechanizmus együttes alkalmazása alapoz meg. Ezek a *hierarchikus*, a *piaci* és a *koordinatív* mechanizmusok.

## 2.2. DÉL-EURÓPA

Négy dél-európai ország (Olaszország, Spanyolország, Portugália és Görögország) fejlődési útja eltérő volt a fentiekben jellemzett tendenciától. Politikai eltérés, hogy – a francia jogállami hatás után – tartósan nem tudták kialakítani a demokratikus politikai rendszereket, és gyakran tekintélyuralmi rendszerek képezték az állam és a közigazgatás működésének alapját. Gazdasági eltérés, hogy fejlettségi szintjük elmaradt Nyugat-Európától. Kulturális eltérés, hogy amíg a nyugat- és észak-európai országok többségénél a vallási törésvonal a katolikusok és a protestánsok között húzódik, addig a déli országokban ez a törésvonal a katolikusok és az ateisták között. A politika meghatározó tényezője a progresszív liberális erők és a patrimoniális konzervatív erők közötti feszültség volt, és az intenzív konfliktus a baloldali és a jobboldali politikai erők között megteremtette az erős kommunista befolyás alapját, amelyet nemcsak a II. világháború utáni Olaszország története, hanem az 1945 utáni görög polgárháború és az 1974 utáni portugál fejlemények is illusztrálnak.

Ennek következtében a francia jogállami hatás eltorzult; a portugál, a spanyol, az olasz és a görög közigazgatásban a jogszerűség elve erősen kapcsolódik a formalizmushoz. A közigazgatást ezekben az országokban a jogászok uralják. A formalizmusként megjelenő jogszerűséget a politikai önkényeskedés korlátozása érdekében alakították ki, de ez csak részlegesen sikerült, és az európai Dél közigazgatásai továbbra sem mentesek az átpolitizáltságtól, a közigazgatási döntések közvetlen politikai erők által történő politikai befolyásolásától. A formalizmushoz kapcsolódó jogszerűség az oka a déli országok közigazgatásában a merev és alacsony hatékonysági fokú működésnek. Ezen országokban a közigazgatásimenedzsment-reformokat gazdasági hatékonysági követelményekkel indokolják, és olyan formában valósítják meg, amely elmentmond a jogi értelemben vett elszámoltathatóság követelményének. Amikor a feszültséget feloldják és megkísérlik megteremteni a menedzsmentreformok jogi – törvényi – szabályozási alapjait, akkor a jogszerűség monopóliumának helyreállítása a következmény [Kickert 2006].

A déli országokban a közigazgatás szakszerű, racionális és semleges működését az átpolitizáltság nagymértékben korlátozza; a közigazgatás politikai ellenőrzésben, a politikusok és köztisztviselők munkamegosztásban, a köztisztviselők kinevezésében, a pártok patronázs tevékenységében és a kliensrendszer kiépítésében alapvetően különböznek a nyugat- és észak európai országoktól.

### 2.3. A „MAINSTREAM” KONTINENTÁLIS FEJLŐDÉS

Áttérve a nyugat- és észak-európai országok többségében jellemző fejlődési tendenciákra, a közigazgatás működésének hátterében itt három közös sajátosság húzódik meg.

Az első sajátosság a konszenzuszos típusú demokratikus rendszer [Lijphart 1984]. Az angolszász országok kétpártrendszerű, többségi demokráciáival ellentétben ezek a rendszerek olyan többpárti parlamenteket tartalmaznak, amelyekben a kormányokat mindig többpárti koalíciók alkotják. Ennek következtében ezekben a politikai rendszerekben a kompromisszumok és a konszenzus keresése a politikai kultúra meghatározó mozzanata.

A másik sajátosság, hogy neokorporatista típusú demokráciát működtetnek, és ez az állam és a társadalom viszonyának alapvető tartalma.

Ezek a demokráciák meghaladták a közvetlen demokrácia és a képviseleti demokrácia pluralizmusát. A társadalmi csoportok nem csak a választásokon fejezik ki érdekeiket, hanem a választások közötti időszakokban is intézményesített érdekérvényesítésről beszélhetünk. Ezt a társadalmi csoportok olyan célszerűen működő szervezetekkel valósítják meg, amelyet az államok és kormányok elismernek. Ezeknek a szervezeteknek a civil társadalom közfeladatokat, az állam pedig állami jogokat delegál [Williamson 1989].

A harmadik sajátosság, hogy ezen társadalmakban különböző, eltérő politikai és szociális szubkultúrák által kifejezett szociális-politikai törésvonalak húzódnak. Ausztria ilyen értelemben keresztény és szocialista részre tagolódik, Svájcban a regionális és nyelvi fragmentációt a kantonrendszer fejezi ki, Belgiumban megtalálhatjuk a flamandok és a vallonok nyelvi alapú fragmentációját csakúgy, mint a keresztény és szocialista különbségeket, Hollandiában pedig a „*Verzuiling*” terminológia olyan tagolódást fejez ki, amelynek négy alapvető része: a protestánsok, a katolikusok, a szocialisták és a liberális-semleges csoportok.

### 2.4. KELET- ÉS KÖZÉP-EURÓPA

A kelet- és közép-európai régió országai alapvetően két csoportba tartoznak, de közös sajátosság, hogy a történeti fejlődés eltér az európai kontinens előbb említett – észak- és nyugat-európai, valamint mediterrán – országcsoportjára jellemző mintázattól. A kelet- és közép-európai térséget alkotó országok két csoportja közötti törésvonal 1990 után egyre élesebben rajzolódik ki. Ez a törésvonal eredendően az 1054-es egyházszakadás nyomvonalán keletkezett. A keleti ortodox vallási térben autokefál egyházak jöttek létre, amelynek változatai (görög ortodox, orosz ortodox, szerb ortodox stb.) államvallásként funkcionálnak.

Ezekben a dél- és kelet-európai országokban a nyugatitól gyökeresen eltérő közigazgatási modell alakult ki, amely több évszázados története során megőrizte és fenntartotta a bizánci közigazgatás formális racionalizmusát.

Mi ennek a formalizmusnak a lényege?

A formális racionalizmus hátterében kultúrtörténeti és hatalompolitikai összefüggések egyaránt meghúzódnak. A modell lényegének megértéséhez párhuzamba kell állítanunk a nyugat-európai és kelet-európai társadalomtörténeti folyamatokat.

A civilizáció fejlődése során eddig két nagy történelmi kultúra fejlesztett ki szolgáló típusú hatalmat és bürokráciát.

A kínai kultúra – a konfucianus eszmekörben gondolkodva – racionális alapokon működő bürokráciát fejlesztett ki. Ez a bürokrácia olyan társadalmat szolgált, amelynek alapegysége a család volt, a racionalitást, a tradíciókat tiszteletben tartva és a kompromisszumos középutat keresve.

Az európai kultúra szintén kifejlesztett szolgáló típusú hatalmat. Ez azonban csak nyugaton alakult ki, ahol a racionálisan működő bürokrácia kiépülését a reneszánsz, a humanizmus és a reformáció életmódot és erkölcsöt forradalmasító hatása alapozta meg.

A racionális államhatalomnak tehát társadalomerkölcsi alapjai voltak. Az európai társadalomszerkezetben viszont nem a család az alapegység, mint Kínában, hanem az autonóm, autentikusan gondolkodó egyén. A racionális bürokrácia a kínai kultúrában az autonóm családot, az említett európai változatban az autonóm egyént szolgálja. A racionalitás tárgya mindkét esetben olyan autonómia, amelyet tolerálni kell, amelynek organikus, a politikai hatalomtól független létét alapul véve, a közösségek vagy egyének anyagi vagy szellemi gyarapodását kell a politikában célul kitűzni. Ez a nyugati jogállamiság lényege.

Gyökeresen eltérő a felfogás az európai kultúra bizánci változatában. A racionális alapokon működő bürokrácia itt is kifejlődött, de ez sem az egyéni, sem a közösségi autonómiát nem ismerte el. A bizánci társadalomban a politika nem szolgál, hanem túlsúlyba kerül, és a racionalitásnak nincs társadalmi-közösségi vagy egyéni tartalma, csak politikai formája. Az egyéni és a közösségi autonómia hiányában a bürokrácia hatalmi épületet emel a társadalom fölé, amely nem gyarapítja, hanem feléli-elfogyasztja a társadalom erkölcsi-kulturális értékeit.

A középkori Bizánc történelme mindezt jól példázza. A VIII–IX. században Bizáncban képest a nyugati politikai hatalmak még barbárnak számítottak. Bizáncban viszont az erkölcsi-kulturális értékek fokozatosan elkoptak; lassú enyészet ez, palotaforradalmak, összeesküvések, kamarilla-intrikák közvetítésével, ugyanakkor politikai katalizmák, polarizálódó társadalmi feszültségek nélkül. A történelem tehát itt mintegy a társadalom feje felett zajlik.

Mindennek eredményeként a társadalom organikus szövedéke elszíntelenedett, elkopott. Ez azonban az államszervezet működését nem befolyásolta. 1453-ban, amikor a törökök elfoglalták Bizáncot, lényegében egy társadalom nélküli államszervezet foglaltak el, amely pontosan az előírások szerint, a hagyományos formákat betartva működött. Intézkedéseinek tartalmi hatása teljesen mellékes volt. Az üres formalizmus, a formális racionalitás legyőzte a tárgyi racionalitást.

A kelet- és közép-európai országok bizánci ortodox orientációja ezt a bizánci sajátosságot egészen a XX. századig megőrizte a politika társadalom feletti túlsúlyával, a demokratikus törekvések elfojtásával, a bürokratikus önkényeskedéssel, a kliensrendszer, a protekció és a korrupció integratív szerepének kiépítésével. Ezzel különálló típust alkotott Kelet- és Közép-Európán belül.

Ugyanakkor a térség azon országai, amelyek nyugatabbra – Közép-Európa keleti részén – helyezkedtek el, más történelmi utat jártak. Ezek az országok kevésbé voltak elszigeteltek a nyugati hatásoktól. Történetükben – ha nem is átütő erővel, de – ki-mutatható a nagy hatású nyugati eszmeáramlatok (reneszánsz, humanizmus, refor-

máció, felvilágosodás) hatása, másrészt a nyugati orientációjú hatalmi képződmények közvetett vagy közvetlen befolyása.

Így ezekben az országokban időről-időre kialakult a jogállam, azonban – a dél-európai fejlődéshez hasonlóan – a Közép-Európa keleti részén meghúzódó térségben sem alakultak ki tartósan demokratikus politikai rendszerek (talán Csehszlovákia a két világháború közötti története jelent ez alól kivételt a XX. században), és gyakran olyan tekintélyuralmi rendszerek jöttek létre, amelyekben a közigazgatási rendszerek átpolitizáltságot, önkényeskedést eredményeztek.

A bizánci nyomvonalon haladó ortodox országok viszont a jogállamiság vívmányaiból a formális racionalizmus dominanciája jegyében kizárólag az igazgatástechnikai racionalizálást alkalmazták a hatékony és eredményes közszolgáltatás irányában tett lépések nélkül.

Az I. világháború után az Osztrák-Magyar Monarchia összeomlása következtében létrejött hatalmi vákuumot előbb a náci Németország, majd a Szovjetunió töltötte be.

A szovjet rendszerben – a polgárháború megrázkódtatásai után – átvették és felújították a bizánci típusú közigazgatási rendszer formális racionalizmusát. Ez olyan technokrata típusú racionalizmus volt, amelyet a technikai haladás szükségletei alakítottak ki, és a totális hatalmi berendezkedés egyik fontos összetevőjét képezték.

A II. világháború után a Szovjetunió a korábban heterogén kelet- és közép-európai térséget – erőszakos eszközökkel – homogenizálta a szovjet rendszer jegyében.

A térség politikai rendszerei totális hatalomra, túlsúlyos helyzet kialakítására törektek. A közösségi szerveződések leépítésével, az érdekvérvényesítő törekvések háttérbe szorításával, az egyéni autonómia megsértésével és az autonóm gondolkodás üldözésével „meggyengítették” a társadalmat. A következmény az volt, hogy a hatvanas évek végére nyilvánvalóvá vált: a kelet- és közép-európai országok politikai rendszerei nem képesek megfelelni a modernizációs követelményeknek:

- nem tudták megteremteni az önfenntartó, organikus társadalmi erőkből táplálkozó modernizáció feltételeit,
- nem tudták összpontosítani a teremtő-alkotó energiákat, ehelyett pazarló módon gazdálkodtak azokkal; s nem tudták ösztönözni egy gazdag, sokdimenziós teljesítménymotivációs rendszer kiépülését sem,
- hiányos érdekképviselői rendszert működtettek és nem tudták megszüntetni az érdekegyeztetési folyamatok egyenetlenségeit és formalizmusát.

1990 után, a piacgazdasági átmenet, a politikai pluralizmus és a jogállamiság irányában kibontakozó-kiteljesedő átmenet során – a mesterséges és erőszakos homogenizáció évtizedei után – újból fokozatosan kirajzolódtak a kelet- és közép-európai országok közigazgatási rendszerei közötti különbségek. A modernizációs szükségletek éles megvilágításba helyezték a térség országainál a politikai rendszerek demokratikus és hatékonysági deficitjeit.

A demokratikus deficitek kezelésében az országok két típusa különíthető el.

A térség azon országaiban – lényegében az egykori „Mitteleuropa” keleti részén – ahol a bürokratikus hatalom formális típusa nem volt organikus hagyomány, hanem csak az ötvenes évek kényszerének hatására építették ki azt, a régi rendszer összeomlását demokratikus államberendezkedés irányába történő elmozdulás követte. Jelenleg ez a folyamat már megfordíthatatlan, de még nem teljesedett ki, és a patrimoniális elfajulás jelei még érzékelhetők. Átfogó és komplex fejlesztés szükséges

ahhoz, hogy a demokratikus politikai rendszerek képesek legyenek az átmeneti folyamatok irányítására, a társadalmi feszültségek kezelésére.

Ettől a kibontakozási folyamattól eltérően a kilencvenes években, a térségben keleten és délkeleten elhelyezkedő országok csoportjában a demokrácia irányába tett első, tétova lépések ellenhatásaként a politikai stabilitás és a demokrácia követelményei szembekerültek egymással. Ezekben az országokban nem alakult ki készítő erejű társadalmi nyomás a demokratikus politikai rendszerek kialakítása irányában, a politikai elitek megőrizték a politikai rendszerek formalizmusát és a modernizációs feladatokat igazgatástechnikai dimenzióban értelmezték. Ennek következményeként ezekben az országokban a demokratikus törekvések a fennálló politikai rendszerek stabilitását veszélyeztetik.

A hatékonysági és eredményességi deficitok mérséklése a kilencvenes évek közepétől jelentkező szükséglet volt a kelet- és közép európai térségben. Ezt a deficitet különösen éles megvilágításba helyezték azok a közintézményimenedzsment-reformfolyamatok, amelyeket az utóbbi évtizedekben a modern országokban, így Nyugat-Európában is folyamatosan megvalósítottak. Ezek a reformfolyamatok modernizációs kényszerként hatottak a kelet- és közép-európai térségben.

A közintézményimenedzsment-reformok hatékonysági és eredményességi kihívására a kelet- és közép-európai országok kétféle módon válaszoltak. Az országok közötti törésvonal az újonnan európai uniós tagországok és a többi ország között húzódik.

A régió új EU-tagországai a menedzsmentreformokat demokratikus politikai rendszerek bázisán bontakoztatták ki. Ugyanakkor meghatározó jelentőségű volt, hogy az Európai Unió Közigazgatási Tér kötelezően érvényesítendő adminisztratív irányelvei között a hatékonyság és az eredményesség irányelve kiemelt helyet foglal el.

Ugyanakkor az intézményi kapacitásfejlesztés korlátai is felszínre kerültek. Az új EU-tagországok demokratikus politikai rendszerei megrekedtek a képviselői demokrácia szintjén, pedig a közigazgatási reformok a részvételi demokrácián és a civil társadalommal folytatott dialóguson alapuló politikai rendszereket igényelnének.

További problémát jelent a civil társadalom viszonylagos gyengesége az érdekarbitulációs, érdekképviselői és érdekegyeztetési folyamatokban.

Nehézséget okoz, hogy a privatizációs és kiszereződési folyamatokkal párhuzamosan nem funkcionál megfelelően az állam szabályozó-ellenőrző szerepe. Így a vállalkozásszerű mozzanatok megjelenése a közszolgáltatásokban a kliensrendszer kiépülésével és korrupciós tünetek megerősödésével jár együtt. A hatékonysági-eredményességi követelményeket tehát a jogszerűség veszélyeztetésével érvényesítik.

A kelet és délkelet-európai térség azon országai, amelyeknek nincs történelmi értelemben rövid távon esélye az európai uniós tagságra, nem rendelkeznek stabil demokratikus politikai rendszerekkel. A formális racionalizmus és a technokraták igazgatástechnikai racionalitása következtében ezekben az országokban a közintézményimenedzsment-reformok közvetlenül összekapcsolódnak a politikusok befolyásával, a kliensrendszer és a korrupció integratív szerepével, megerősödésével.

A magyar közigazgatási és közmenedzsment-tudomány és képzés története erre az európai háttérre illeszkedik. A kezdetektől egyértelmű a nyugati orientáció, amely különböző nyugati szemléleti irányzatok és közigazgatási modellek átvételében, asszimilálásában jutott kifejezésre. Ezt a trendet megszakította a szovjet típusú közigazgatási rendszer erőszakos exportja, azonban az éra utolsó időszakában és különösen



1990 után újra nyugati orientációval keressük a közigazgatási rendszer és a közigazgatási képzés modernizációs lehetőségeit.

### 3. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY ÉS KÉPZÉS TÖRTÉNETI PERSPEKTÍVÁBÓL

A magyar közigazgatás-tudomány és képzés fejlődésének szakaszolására három mérőföldkő kínálkozik: 1850, 1945 és 1990 [vö. Jakab 2008]. Az alábbiakban tehát e felosztást követve tekintjük át a közigazgatás oktatásának és tudományos kutatásának magyarországi történetét.

#### 3.1. GYAKORLATI KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY A KÖZÉPKORTÓL 1850-IG

A közigazgatás mint elkülönült, sajátos – tehát mint hangsúlyosan professzionális – tevékenység iránti igény Mátyás korától kezdve jelent meg Magyarországon. Az 1471-es főúri összeesküvés után Mátyás az abszolutisztikus államberendezkedés irányába kívánta meghaladni a rendi államot. Ezt az abszolutizmust kancelláriai rendszer kiépítésével kapcsolta össze. A kancelláriák működésében kulcsszerepet töltöttek be a kancelláriai titkárok, akik közrendű tisztségviselők voltak, olasz egyetemeken szerzett igazgatási szakértelemmel [Magyary 1927: 149–161]. A különböző nyugati egyetemeken végzett kancelláriai titkárok szerepe a Mátyást követő évtizedekben fokozatosan háttérbe szorult.

A „szakértő közigazgatás” eszméje és gyakorlata ezután a XVIII. században, Mária Terézia uralkodása alatt a feudális abszolutizmushoz kapcsolódva éledt újra. Ezt a folyamatot leginkább az 1763–1776 között Szempcen működő „*Collegium scientiarum politico-oeconomico-cameralium*”, illetve – ezt követően – a közigazgatási képzést folytató négy, a Pázmány Péter Egyetem jogi fakultása által felügyelt akadémia megalkotása fémjelezte. Tartalmi szempontból az oktatás irányát az osztrák kame-ralisztika (például *Sonnenfels*) szinte kizárólagos befolyása jellemezte [Kosáry 1980: 497–498]. Ez a korszakra jellemző megközelítés – csakúgy, mint általában a kame-ralisztika – első sorban a közigazgatás, a népesedési, adózási, kereskedelmi stb. kérdések hatékony és eredményes megoldásának mikéntjét hangsúlyozta; a (közigazga-tási) jog tehát e megközelítésben mint meglehetősen marginális keretfeltétel jelent csak meg [Jakab 2008].

Mint látható, az oktatásban egyértelműen a nyugati (tipikusan osztrák) hatás volt döntő; a közigazgatási jellegű problémák szisztematikus – tudományos – tanulmányozása azonban döntően kimerült a külföldi eredmények átvételében és interpretálásában. A minimális számban megszülető hazai munkák pedig gyakorlati orientációjuk miatt nemigen tekinthetők tudományos értékűnek.

#### 3.2. A JOGPOZITIVIZMUS KORA: 1850–1945

A XIX. század második fele – összhangban a német nyelvterületen megfigyelhető folyamatokkal – a közigazgatás (közigazgatási) jogi megközelítésének dominánssá, sőt:

kizárólagossá válásának időszakaként jellemezhető. Itt első sorban olyan neveket érdemes megemlíteni, mint (Fazekas 2003, p. 98):

- a közpénzügyek és adózás területén *Kautz Gyula* [Kautz 1868; 1911],
- a közigazgatási jog területén *Kmety Károly* [Kmety 1926–27],
- az alkotmányjog és államfilozófia vonatkozásában *Concha Győző* [Concha 1905], illetve *Récsi Emil*, valamint
- a közigazgatási és pénzügyi jog területén aktív *Tomcsányi Móric* (Tomcsányi 1933).

A XIX. század végére gyakorlatilag kizárólagossá váló jogtudományi megközelítés primátusa 1930-ig, a Pázmány Péter Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karán a közigazgatási program beindulásáig töretlenül jellemezte a magyar közigazgatás-tudományi gondolkodást. Az ekkortájt létrejövő, a Magyary Zoltán – és az általa megalapított Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet – körül összpontosuló tudományos iskola a kor legmodernebb, elsősorban amerikai eredményeinek (*Taylor, Gulick, Willoughby*) hazai interpretálását és alkalmazását hozta magával. A Magyary-iskola a közigazgatás eredményességének és hatékonyságának, illetve a jog (tágabb értelemben: a jogi megközelítés) ehhez képest alárendelt, instrumentális szerepének hangsúlyozásával nem csak saját korában, hanem az 1945 utáni évtizedekben is szinte forradalmian újszerűen hatott. Az intézet és annak szellemi öröksége, illetve a körülötte szerveződő kutatói kapacitás azonban az 1950-es évek elejére jelentős részben elenyészett.

### 3.3. KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY A SZOCIALIZMUS ÉVTIZEDEIBEN (1945–1990)

A közigazgatás mint a többi társadalmi alrendszerrel és tevékenységtől elkülönült és sajátos gyakorlat ideája kevésbé illeszkedett a mindent – így a gazdasági és társadalmi élet tág szféráit is – felölelő állami-politikai tevékenység-/feladatrendszer valóságához. Ha ugyanis az állam a hagyományosan saját, „közigazgatási” apparátusának működtetésén kívül a gazdasági és társadalmi élet szervezésének ennél összehasonlíthatatlanul nagyobb feladatát is magára vállalja, akkor a „köz” igazgatásának a magán/vállalati szféra igazgatásától való megkülönböztetése, illetve általában az igazgatási problémákon belüli specifikus jellegének a hangsúlyozása értelmét és létjogosultságát veszti [Raadschelders–Rutgers 1999]. Minden bizonnyal ennek tudható be, hogy a szocialista országokban csekély számú kivétellel egyáltalán nem vert, illetve verhetett gyökeret a közigazgatás-tudomány mint önálló szakma, illetőleg diszciplína. A közigazgatás-tudomány ennek megfelelően – kezdetben (mintegy a hatvanas évekig) gyakorlatilag kizárólagosan és formálisan is, a hetvenes évektől kezdve pedig döntő mértékben és gyakorlatilag – a közigazgatási, pontosabban: „államigazgatási” jog tudományát jelentette.

Az 1953–54-es tanévtől vezették be az „állam- és jogtudományi” képzés országosan egységes programját, amely hosszú időre a közigazgatási jellegű egyetemi szintű oktatás kizárólagos színtere volt. E helyzethez képes – nem is lényegtelen – elmozdulást jelentett az Államigazgatási Főiskola 1977-es, a korábbi Tanácsakadémiákra épülő – egyben azt meghaladó – megalapítása. Ez az elmozdulás részben a tudományterületnek – a szocialista blokkon belül igencsak kivételesnek számító – önálló-

sodását, súlyának megnövekedését jelentette, részben pedig a közigazgatásról való gondolkodás diszciplináris jellegének megváltozását is. Az Államigazgatási Főiskola „küldetése” ugyanis beleilleszkedett egy általánosabb, a közigazgatás problémáinak „komplex”, vagyis a jogon kívül több más tudományterület aspektusából is történő vizsgálatának és fejlesztésének a politikai szférában is megjelenő tendenciájába [Jakab 2008].

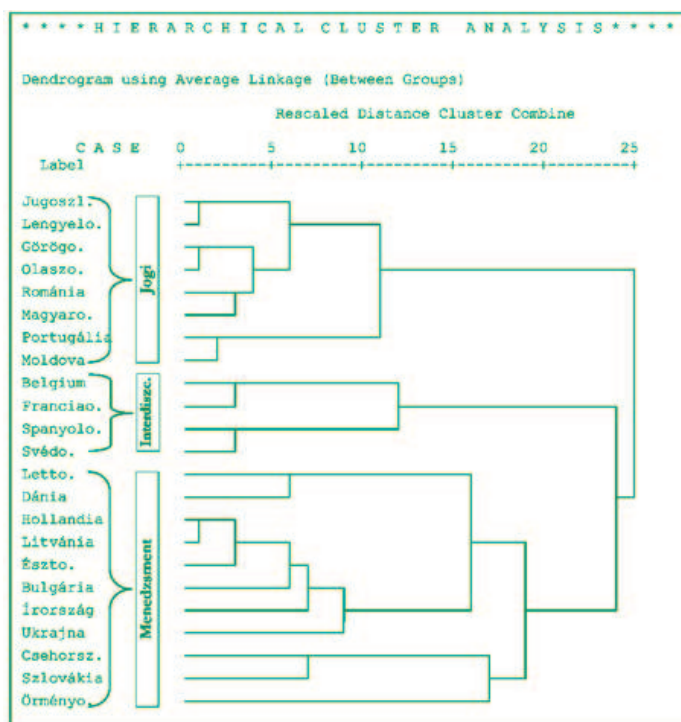
Mindemellett nem csak a főiskola programjának összetétele, hanem a közigazgatás-tudomány általános irányultsága a vizsgált időszak hátralévő részében is döntően jogias jellegű maradt.

## 4. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY A TÖRTÉNETI JELENKORBAN

### 4.1. AHOGYAN TANÍJTÁK: KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY A FELSŐFOKÚ KÉPZÉSBEN

Az alábbiakban először röviden összegezzük néhány, a közigazgatás-tudomány diszciplináris státuszával kapcsolatos európai mintázatok azonosítását, illetve a magyar közigazgatás-tudománynak az ily módon kialakult mezőben történő elhelyezését célzó kutatási eredményt (Hajnal 2003a, 2006b). Ezután pedig arra a kérdésre igyekszünk választ találni, hogy az ezen munkák alapját képező adatfelvétel óta eltelt mintegy nyolc év tekintetében milyen változási tendenciák azonosíthatók.

Az 1. ábra a vizsgált 23 országból – a közigazgatáshoz kapcsolható egyetemi programok tudományterületi orientációja alapján – képezhető, viszonylag homogén csoportokat mutatja be.



1. ábra: A vizsgált 23 országon lefolytatott hierarchikus klaszterelemzés dendrogramja

Az 1. ábrából látható, hogy a vizsgált országok három, jól elkülöníthető csoportra (klaszterra) oszthatók: az úgynevezett „jogi”, a „multidiszciplináris” és a „menedzsment” klaszterra.<sup>3</sup>

A „jogi” csoportban – amelynek Magyarország is tagja – a jogi diszciplínához tartozó tárgyak magas (átlag 34 százalékos) aránya a meghatározó elem. Az „interdiszciplináris” csoportban ezzel szemben a politikatudományi tárgyak, míg a „menedzsment” csoportban a vezetési-szervezési, szervezetelméleti tárgyak relatíve magas aránya figyelhető meg.

Áttérve most már a szélesebb európai összefüggések kérdéseiről a magyar specifikumok területére, azt mondhatjuk, hogy, noha az 1990-es évtizedben a közigazgatás-tudomány lényegileg jogias felfogása nemigen változott, azonban minőségileg új színfoltok jelentek meg a hazai közigazgatás-tudományi felsőoktatásban. Ezek, a hazai gyakorlatban újak számító elemek főként az angolszász, illetve – kisebb részben – a kontinentális (nyugat-)európai országok felsőoktatási/tudományos gyakorlatából kerültek átvételre.

Az ezredforduló óta eltelt években a helyzet több, fontos tekintetben is megváltozott. E változások közül az egyik a magyar felsőoktatási rendszer struktúráját, valamint e „valódi” közigazgatás-tudományi programok jelentőségét érintette. E tekintetben a fő változásnak – eltekintve a felsőoktatási intézmények sokszor részben csak formálisnak tekinthető egybeolvadási hullámától – a bolognai rendszerre történő áttérés tekinthető. Ennek hatása azonban a közigazgatás-tudományi programok intézményes és tartalmi jellemzőire nézve csak közvetett volt. Jóval közvetlenebb és erőteljesebb a „valódi” közigazgatási programok erősödési tendenciájának hatása.

Az 1. táblázat a 2006-ban meghirdetett, a közigazgatáshoz vagy annak valamely szegmenséhez valamilyen módon közvetlenül kapcsolódó képzési programokat tartalmazza. (A nyugati értelmezéshez viszonylag közel álló – az előbbieken többször „valódinak” nevezett – programok vastag betűvel vannak szedve; „közigazgatási” programokról beszélve a továbbiakban kizárólag ezekről lesz szó.)

A táblázat adatai azt sugallják, hogy a közigazgatás-tudomány mára meglehetősen mélyen beágyazódott a magyar felsőoktatás rendszerébe. Figyelmünket az előzőekben „valódinak” nevezett közigazgatási programokra fókuszálva (ezek az 1. táblázat utolsó két sorában található) azt mondhatjuk, hogy e programok jelenléte-súlya összehasonlítható például az igen fejlett közigazgatási képzési rendszerrel bíró, Magyarországnál másfélszer nagyobb lakosságú Hollandiáéval [Kickert 2007].

E programokat nagy általánosságban a releváns diszciplínák széles körének – így a (köz)menedzsmentnek, a politika- és alkalmazott politikatudományoknak, a közigazgatási jognak és a közpolitikai tanulmányoknak (*public policy studies*) viszonylag kiegyensúlyozott jelenléte jellemzi. Azonban az úgynevezett igazgatásszervezői programoknál továbbra is a jogi orientációjú tárgyak nyugat-/észak-európai összehasonlításban kiugróan magas aránya figyelhető meg: az e programokon oktatott kötelező kurzusok mintegy 35–50 százaléka kimondottan jogi témájúnak tekinthető. E képzések jogias jellegét ugyancsak jól jellemzi az oktatói állomány összetétele: így

<sup>3</sup> A klaszterelemzés célja az egymáshoz a megfigyelt változók (esetünkben a képzési programok diszciplináris összetétele) tekintetében egymáshoz leginkább hasonló megfigyelési egységek (országok) csoportjainak azonosítása

**1. táblázat: A Magyarországon 2006-ban meghirdetett, a közigazgatás vagy közmenedzsment tágan értelmezett területéhez tartozó polgári képzési programok**

Program neve	Programok száma	Beiratkozottak száma <sup>4</sup>
Informatikus és szakigazgatási agrármérnöki	3	524
Nemzetközi igazgatási	2	250
Munkaügyi és társadalombiztosítási igazgatási	3	595
Igazságügyi igazgatási	3	1 100
Ingatlan-nyilvántartási szervező	1	60
Egészségügyi szervező	5	670
Nemzetközi tanulmányok	12	2 122
Jogász	8	5 062
<b>Igazgatásszervező</b>	3	1 468
<b>Közszolgálati</b>	7	1 429
<b>Összesen</b>	<b>(44)<sup>5</sup></b>	<b>13 280</b>

Forrás: Országos Felsőoktatási Információs Központ (2006) adatai alapján

például az egyik legnagyobb igazgatásszervezői program központi („államigazgatási”) tanszékén az oktatók közel száz százaléka jogi alapképzettséggel rendelkezik. A helyzet hasonló a három legnagyobb igazgatásszervezői program másik kettőjének esetében is.

Ezzel együtt is úgy tűnik azonban, hogy a magyar közigazgatási/közmenedzsment-képzés a változás szakaszában van; a legalizmus által jellemzett status quo-t gyakorlatilag lehetetlen továbbra is megőrizni. A közigazgatás-tudomány identitásának krónikus bizonytalanságát jól tükrözi a „valódi” közigazgatási programoknak az egyetemi diszciplínák rendszerében elfoglalt pozíciója.

Az egyetemi programoknak a Magyar Akkreditációs Bizottság által létrehozott klasszifikációs rendszerében az egyes programokat tudományágakba, illetve – még magasabb szinten – „tudományterületekbe” sorolják be. E besorolási rend szerint

- az igazgatásszervezői képzés az „jogi és igazgatási” képzési területbe (értsd: tudományterületbe) van besorolva (együtt például a jogász egyetemi képzéssel),
- a közszolgálati képzés pedig a közgazdasági képzési ágban szerepel (olyan képzések társaságában, mint a gazdaságelemző és az alkalmazott közgazdaságtan).
- Mindeközben sem a társadalomtudományi képzési területen (ahol olyan programokat találunk, mint például a szociológiai, a politikatudományi, a szociálpolitikai vagy a non-profit gazdálkodási), sem pedig a gazdálkodás- és szervezéstudományi képzési ágban (ahol a gazdálkodási/menedzsment programok találhatóak) – ahova tehát a kontinentális európai, illetve az angolszász-észak-európai tradíció szerint a közigazgatás-tudományi tárgyú képzések tartoznának –, semmilyen, a közigazgatás-tudomány fogalomkörébe tartozó képzést nem találunk.

E meglehetősen sajátos intézményi struktúra magán viseli egyfelől a felsőoktatásnak a megelőző időszak(ok)ban fennállott, jelentős részben a korábbiakban már vá-

<sup>4</sup> A hallgatók számára vonatkozó adat nem a tényleges, hanem - az annál vélhetően nagyobb - felvételi számokon alapul.

<sup>5</sup> A szám "mértékegysége" egyetem × program; vagyis nem a fölötte lévő számoszlop egyszerű összegzésén alapul

zolt, jogias közigazgatási tradíció által formált szerkezetének, másfelől pedig az intézményi „reform” időszakában éppen jellemző szervezatközi mikropolitikai (erő)viszonyoknak a nyomát. Ez a struktúra azonban nemcsak következmény, hanem oki szerepet is betölt: lényegesen befolyásolja ugyanis, főleg hosszabb távon, a közigazgatás-tudomány mibenlétével és tanításának módjával kapcsolatos szakmai és társadalmi percepciókat. Kissé sarkosabban fogalmazva: az a körülmény, hogy a „valódi” közigazgatási programok vagy az állam- és jogtudományi (gyakorlatilag jogi), vagy pedig a közgazdaságtani diszciplína „hatálya” alá tartoznak, hosszú távú és súlyosan romboló hatást fejthet ki a közigazgatás-tudomány intézményi, episztemológiai és szakmai önazonosságára.

A 2006-os évben a Budapesti Corvinus Egyetemen indult – méretét és „súlyát” tekintve referenciapontként kezelhető, ugyanakkor a más egyetemek által azonos területen folytatott képzésekhez igen hasonló – igazgatásszervezői, illetve közszolgálati (alap)képzési programok tantárgyi összetételének vizsgálata alátámasztja a megelőző bekezdésben mondottakat:

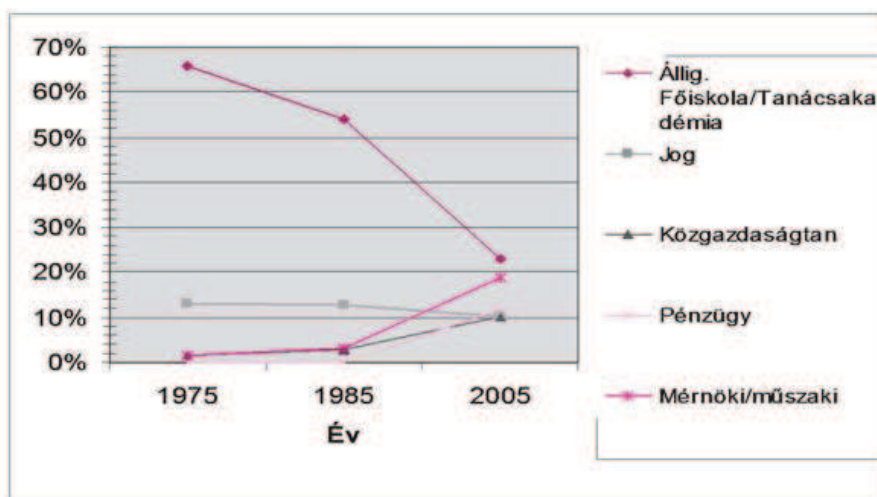
- Ami az előbbi (igazgatásszervezői) programot illeti, a vizsgált – reprezentatívnek tekinthető – igazgatásszervezői program kötelező kurzusainak 49 százaléka túlnyomórészt vagy kizárólag jogi, további körülbelül 6 százaléka jelentős mértékben jogi irányultságú. Ez nemzetközi összehasonlításban olyan kiugróan magas értéknek számít, amely a szóban forgó programo(ka)t határozottan megkülönbözteti a nemzetközi diskurzusban „közigazgatásinak” nevezett programoktól.
- Bizonyos fokú aránytalanság figyelhető meg a közszolgálati program(ok) esetében is, ahol a policy orientáció mellett elsősorban a politikatudományi tárgyak alulreprezentáltsága szúr szemet; emellett figyelmet érdemel az (elméleti) közgazdaságtani tárgyak kiugróan magas aránya.
- Ugyanakkor – valamennyi fontosabb képzési hely, így az előbb említettek vonatkozásában is – fontos lépések történtek és történnek a képzési struktúra átalakítására is. Így például említést érdemel, hogy a 2008–2009-es oktatási évben levelező tagozaton – kísérleti jelleggel – közgazdálkodási és közpolitikai Masters program indul a Corvinus egyetemen. Ez a program multidiszciplináris orientációjával – a policy közelítés mellett – a menedzsment tárgyakat is integrálja a képzési programba.

Úgy tűnik tehát, hogy a magyar közigazgatás-tudományi képzés továbbra is messze van egy, a nemzetközi/európai értelmezésekhez (értsd: azok bármelyikéhez) konvergáló fejlődési pályától. Így van ez annak ellenére, hogy egy, a tradicionális jogias megközelítéstől markánsan különböző programtípus született meg és terjedt el a képzési gyakorlatban: az új programtípust ugyanis megint csak lényeges és diszfunkcionális torzulások jellemzik; e különös tény magyarázata azonban a jelen tanulmány ambícióin és korlátain túl: a magyar szakpolitika-alkotás és -megvalósítás területén fennálló általánosabb korlátok és problémák irányába mutat.

#### 4.2. AHOGYAN CSINÁLJÁK: A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY MINT GYAKORLAT

A jogi gondolkozás korábbiakban körvonalazott közigazgatási primátusának – ugyan gyengülő, de továbbra is meglévő – tendenciái a közigazgatás mindennapi gyakorla-

tában is jelen voltak, illetve vannak. A 2. ábra számszerű – de ugyanakkor némileg elnagyolt, és így további finomításra szoruló – bepillantást kínál e trendekbe.



Forrás: az 1975-ös és 1985-ös adatok tekintetében Gajduschek (2006); a 2005-ös adatok tekintetében pedig egy, Gajduschek György és Hajnal György által a Magyar Közigazgatási Intézetben vezetett, a magyar köztisztviselők 1000 fős országosan reprezentatív mintáján személyes megkérdezéssel 2005-ben lefolytatott kérdőíves adatfelvétel (erre az adatfelvételre a továbbiakban MKI [2005]-ként hivatkozunk).

Két, az ábrán szereplő adatokkal kapcsolatos technikai megjegyzés:

- A rendszerváltáson átnyúló, hosszú időszakok igen ritkán és kérdéses megbízhatósággal állnak rendelkezésre. Ennek megfelelően az 1990 előtt, illetve utáni adatok összehasonlíthatósága nem teljes (a válaszkategóriákat utólag kellett egymásnak megfeleltetni).
- A valamely adott évre vonatkozó százalékok összege nem 100. Ennek az az oka, hogy az ábra csak a legfontosabb válaszkategóriákra terjedt ki; a kevésbé fontosak nem szerepelnek az ábrán.

## 2. ábra: Helyi-területi igazgatásban alkalmazott felsőfokú (vagy annak megfelelő) képzettséggel rendelkező tisztviselők képzési irány szerinti megoszlásának időbeli változási tendenciái, 1975–2005

Az előbbi adatokból levonható következtetések közül kettőt emelünk ki. Az egyik az államigazgatási főiskolai, illetve tanácsakadémiai képzettségű tisztviselők arányának erőteljes csökkenése (zárójelben jegyezzük meg, hogy e képzések túlnyomórészt jogi orientációjúak voltak). A másik a jogászok három évtizeden átívelően stabil, 10–13 százalékos aránya. Noha számszerű értékét tekintve ez nem tekinthető magasnak, néhány további, kvalitatív megfontolás más megvilágításba helyezi ezt az adatot:

- A jogász végzettségűek erősen (2005-ben körül-belül 100 százalékkal) fölülreprezentáltak a „fontosabb”, magasabb presztízssű pozíciókban, így (i) a vezetők körében és (ii) a minisztériumokban [MKI 2005, a szerző számítása]. Különösen feltűnő, hogy az (azóta felszámolt) főtisztviselői kar körében 57 százalék a jogászok aránya [Gajduschek 2006: 605].
- A jogi szabályozás vizsgálata egyértelműen azt sugallja, hogy a jogalkotó a jogászokat mint a közigazgatás legkompetensebb generalistáit kezeli. Ennek egyik, némileg meglepő példája a köztisztviselők képesítési előírásairól szóló 9/1995-ös kormányrendelet, amely a nem-jogi, szakmai feladatok egy széles köre tekintetében – legyen szó honvédelemről, gyámügyről, településfejlesztésről vagy

kulturális igazgatásról – első helyen a jogi egyetemi végzettséget jelöli meg képesítési követelményként.

Összességében tehát elmondható, hogy a magyar közigazgatási gyakorlat jogi és kulturális kontextusában a „közigazgatás-tudomány” még ma is sokkal inkább „közigazgatási jogot”, mint bármi mást jelent.

#### 4.3. AHOGYAN KUTATJÁK: A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY A TUDOMÁNYOS KUTATÁSOK ÉS PUBLIKÁCIÓK TÜKRÉBEN

Ebben az utolsó fejezetben a magyar közigazgatás-tudomány helyzetét a tudományos kutatások, illetve az azokat megjelenítő tudományos közlemények néhány általános jellemzője alapján értékeljük. Ezen áttekintés a tudományos tevékenység azon rész-halmazára szorítkozik, amely a *mainstream* nemzetközi/európai tudományos gyakorlatban „közigazgatás-tudományinak” (*Public Administration, Public Management, esetleg Public Policy*) minősül(ne); így tehát nem terjed ki azokra a – gyakran a legmagasabb nemzetközi tudományos sztenderdek is elérő – kutatásokra és publikációkra, amelyek valamely diszciplináris (jogtudományi, politikatudományi, regionális tudományi stb.) társterületen születtek<sup>6</sup>.

Noha minden ilyen jellegű klasszifikáció szükségszerűen tökéletlen, a strukturált prezentáció érdekében az alábbi bontásban vizsgálódunk:

- (a) a nemzetközi tudományos nyilvánosságnak szóló, nemzetközi komparatív kutatások;
- (b) egyéb, a nemzetközi tudományos nyilvánosságnak szóló közigazgatás-tudományi munkák;
- (c) fontosabb magyar nyelvű munkák.

*Ad (a):*

A rendszerváltozás óta a közigazgatás-tudományi gyakorlatban bekövetkezett változások legjelentősebbike a tudományos gyakorlat fokozódó nemzetköziesedése. E folyamatnak két oldala, megjelenési módja van: jelenti egyrészt a nemzetközi tudományos gyakorlatban szokásszerű elméletek, módszertanok, kérdésfeltevések és tudományos sztenderdek fokozódó átvételét, és jelenti másrészt a nemzetközi tudományos kooperáció szervezet- és személyközi dimenzióinak robbanásszerű kitágulását.

Minden bizonnyal – legalábbis részben – ez utóbbi körülménnyel függ össze a nemzetközi összehasonlító kutatásoknak a korábnál jóval hangsúlyosabb jelenléte;

---

<sup>6</sup> Egy ilyen szelekció természetesen egyfelől bizonyos mértékig óhatatlanul önkényes, másrészt pedig hibalehetőségeket hordoz magában; mindemellett azonban - mind az áttekintés célját, mind pedig annak praktikus korlátait-lehetőségeit tekintve - elkerülhetetlen is. A diszciplináris identitással kapcsolatos ítéletalkotás során az esetek egy viszonylag kisebb részében fennálló esetlegességet egy olyan "klasszifikációs konvenció" alkalmazásával csökkentettük, mely szerint "közigazgatás-tudományinak" egyrészt a tudományterület nemzetközileg szokásszerű fogalmi-terminológiai univerzumába illeszkedő, másrészt pedig a kormányzás szervezeti-intézményi aspektusait hangsúlyozó munkákat tekintettük.



de talán nem kevésbé fontos az ilyen jellegű (például a posztkommunista országok komparatív vizsgálatát célzó) eredmények viszonylag – legalábbis a „tisztán magyar” témákhoz viszonyítva – jónak mondható nemzetközi „eladhatósága”.

A nemzetközi komparatív kutatásoknak a magyar közigazgatás-tudományban betöltött szerepe nem annyira azok mennyiségéből, hanem a nyugati tudományos gyakorlat főbb elemeinek [elméleti-fogalmi és módszertani eszközök, sztenderdek] átvételéből fakad; e munkák nagy része ugyanis nemzetközi kooperáció keretében, egy több országra kiterjedő és nemzeti teamek/kutatók által folytatott munka „magyar lábaként” valósul meg. Néhány példa az ilyen típusú munkákra: Balázs [1993], Szabó [1993] és Verebélyi [1993] – mindegyik Hesse [1993] egy-egy fejezete –; Hajnal [2000], Hajnal [2003a; b], vagy Newland et al. [1999].

Néhány – meglehetősen ritka – esetben a magyar kutató(k) állt(ak) a nemzetközi komparatív kutatás „középpontjában” mint kutatóstervező(k). Ezek közül viszonylag kevésnek volt elméleti ambíciója [például Hajnal 2003a; b; 2005], többségük gyakorlatiasabb célokat (is) szolgált [például Gajdushek és Hajnal 2003; Horváth 2000; Horváth és Péteri 2004; Jenei et al. 1997; 2002; 2003; 2004; 2005; Soós et al. 2002]. Fontos és érdekes mellékkörülmény, hogy ez utóbbi munkák zöme a Nyílt Társadalom Intézet/LGI keretében, illetve finanszírozásában zajlott, de olyan nemzetközi szervezetek, mint az EGPA és az IRSPM is megtalálhatók a finanszírozók között.

#### *Ad (b):*

Az e csoportba tartozó munkák legtöbbször önmagában álló, tipikusan folyóiratcikk-hosszúságú, a tudományterület különböző területeihez írott hozzájárulás. Ezek legtöbbször a regionalizmus és/vagy az önkormányzat témakörében íródott [Horváth 1997; Jenei et al. 2005; Jenei és Szalai 2002; Pálné et al. 2004; de lásd még Ágh 1999 és Gajdushek 2003 is].

#### *Ad (c):*

Az e csoportba tartozó munkák többnyire a nemzetközi közigazgatás-tudomány már létező, „kanonizált” eredményeinek hazai megismertetését, esetleg bizonyos fokú adaptációját célozzák. Többségük jól strukturált, alapvetően az (egyetemi) oktatásban történő felhasználás követelményeit szem előtt tartó munka. Egy részük nemzetközi komparatív munka [Horváth 2002; Lőrincz 2006]; a nem-komparatív munkákra pedig példa lehet Gulyás–Jenei [1999], Hajnal–Gajdushek [2002], Horváth [2005], Jenei [2005], vagy Zupkó [2002].

Ha a közigazgatás-tudományi gyakorlatot nem a kutatási eredmények, hanem a tudományos-intézményi infrastruktúra szemszögéből vizsgáljuk, akkor a következő megállapítások tűnnek indokoltnak:

- A közigazgatás-tudománynak jelenleg – és már hosszú ideje – nincs (a szó valódi értelmében vett) tudományos fórumként szolgáló folyóirata. 2006 végéig ugyan létezett a *Magyar Közigazgatás* című folyóirat, ennek azonban nem, vagy csak elenyésző mértékben voltak – a nemzetközi tudományos gyakorlat mércéjével mérve – tudományos ambíciói. Néhány más folyóirat (például *Comitatus*, *Századvég*) időnként közöl közigazgatás-tudományi témájú publikációkat, azonban az e fórumokon megjelenő munkák többsége a közigazgatás-tudomány diszciplináris határain kívül esik.

- Szintén sokat mond, hogy Magyarországon a közigazgatás-tudománynak (vagy más, ahhoz szorosan kapcsolódó tudományterületnek, például közmenedzsmentnek, közpolitika-tudománynak vagy az evalvációkutatásnak) nincs tudományos társasága.
- Magyar szerzők csak elvétve jutnak szóhoz a tudományterület élvonalát képező tudományos fórumokon. Ezt az állítást illusztrálja az a körülmény, hogy például a 2001 és 2005 közötti öt évben a szerzők által – némileg önkényesen – kiválasztott öt vezető közigazgatás-tudományi folyóiratban<sup>7</sup> csak mintegy fél tucat magyar (társ)szerzővel megjelenő cikk látott napvilágot.
- Végül a tudományterület intézményi infrastruktúrája is meglehetősen gyenge. A tanulmány keretei között ezt az állítást sem lehet aprólékosan dokumentálni, megfontolandó érvek azonban szólnak mellette. Az egyik lehetséges érv a „közigazgatás-tudományi” (illetve „közmenedzsment” vagy „közpolitikai” stb.) tanszékek hiányával kapcsolatos: noha – mint fentebb láttuk – jó néhány egyetem kínál közigazgatási tárgyú képzést, csak három-négyük rendelkezik közigazgatási/államigazgatási vagy közmenedzsment tanszékkel. Sőt: ezek közül nem egy inkább tekinthető közigazgatási jogi tanszéknek (lásd a felsőoktatásról szóló fejezetben közölt példát a tanszékek oktatóinak alapképzettség szerinti összetételéről). Egy másik érv az egyéb, nem egyetemre épülő kutatási intézmények viszonylagos hiányával kapcsolatos. Noha létezik néhány, marginálisan közigazgatás-tudományi témákkal is foglalkozó intézmény (például az MTA RKK hálózat), mindössze egy intézmény foglalkozik – meglehetősen bizonytalan perspektívában – fő profilként közigazgatás-tudományi kutatással.

## IRODALOM

- Ágh Attila [1999]: „Europeanization of policy-making in East Central Europe: The Hungarian approach to EU accession” *Journal of European Public Policy* 6(5): 839–854
- Balázs István [1993]: „The transformation of Hungarian public administration” In: Hesse, Joachim Jens (ed.): *Administrative transformation in Central and Eastern Europe*, Oxford: Blackwell Publishers, pp. 75–88
- Concha Győző [1905]: Politika II. Kötet: *Közigazgatás*, Budapest: magánkiadás.
- Gajdusчек György [2003]: Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question? *Administration and Society* 34(6): 700–722
- Gajdusчек György [2005]: „Specialista generalisták? Kik tekinthetők generalistának a magyar közigazgatásban?” *Magyar Közigazgatás* 55(10): 598–607
- Gajdusчек György [2006]: A közzolgálat harminc éve. Kézirat, Budapest: MKI
- Gajdusчек György és Hajnal György [2001]: „A közigazgatási alapvizsga- és szakvizsgaprogramok eredményhatékonyaságáról” *Magyar Közigazgatás* 51(6): 343–352

<sup>7</sup> Public Administration, Public Administration Review, Public Management Review, Governance és Journal of Administrative Research and Theory

- Gajduschek György és Hajnal György [2003]: *Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment*, Budapest: LGI Publications
- Gulyás Gyula és Jenei György [1999]: *Bevezetés a közpolitikába*, Budapest: BKE Közzolgálati Tanulmányi Központ
- Gulyás Gyula és Jenei György [2002]: *Összehasonlító közpolitika*. Budapest: Aula Kiadó
- Hajnal, György [2000]: „Public Administration Education: Hungary” In: Verheijen, Tony and Juraj Nemec (eds): *Building higher education programmes in Public Administration in CEE countries*, Bratislava: NISPAcee pp. 119–147
- Hajnal György [2003a]: „Hopes and reality: The first decade of the Hungarian local government system in the eyes of the public” In: Swianiewicz, Pawel (ed.): *Public perception of local governments* (2<sup>nd</sup> ed.), Budapest: OSI/LGI pp. 115–168
- Hajnal György [2003b]: „Diversity and convergence: A quantitative analysis of European Public Administration education programs” *Journal of Public Affairs Education* 9(4): 245–258
- Hajnal György [2005]: „The spirit of management reforms: Towards building an explanatory model of NPM” *Public Management Review* 7(4): 495–513
- Hajnal György [2006a]: *Public management reforms in Hungary*, NISPAcee 14th Annual Conference, Ljubljana, Slovenia, 11–13 May 2006
- Hajnal György [2006b]: *A közigazgatás-tudomány és a közigazgatási képzés tradíciói Európában: Mintázatok és tendenciák*, „A kormányzás kérdőjelei. A Magyar Politikatudományi Társaság Vándorgyűlése” 2006 jún. 23–24, Eger-Noszvaj
- Hajnal György [2008]: *Adalékok a magyarországi szakpolitika kudarcaihoz*. Budapest: KSZK
- Hajnal György és Gajduschek György [2002]: *Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába*, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet
- Hajnal György és Jenei György [2007]: „The Study of Public Management in Hungary. Management and the Transition to Democratic Rechtsstaat” In: Kickert, Walter J. M. (ed.): *The Study of Public Management in Europe and the United States. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*, London: Routledge pp. 208–232
- Hesse, Joachim Jens [1993] (ed.): *Administrative transformation in Central and Eastern Europe*, Oxford: Blackwell Publishers
- Horváth M. Tamás és Péteri Gábor [2004]: „Threats of transformation failures. Local public utility sector in Central and Eastern Europe” *Society and Economy* 26(2–3): 295–324
- Horváth M. Tamás [2005]: *Közmenedzsment*, Budapest–Pécs: Dialóg Campus
- Horváth M. Tamás [2002]: *Helyi közzolgáltatások szervezése*, Budapest–Pécs: Dialóg Campus
- Horváth M., Tamás [2000] (ed.): *Decentralization: Experiments and reforms*, Budapest: OSI/LGI
- Horváth M., Tamás [1997]: „Decentralization in Public Administration and Provision of Services: An East-Central European View”, *Environment and Planning C: Government and Policy* 15: 161–175

- Jakab, András [2008]: „Wissenschaft des Verwaltungsrechts in Ungarn” in: Armin von Bogdandy–Sabino Cassese–Peter M. Huber (eds.): *Ius Publicum Europaeum III*. Heidelberg: C.F. Müller
- Jenei György et al. [1997]: *New Trends in Public Administration and Public Law*. European Group of Public Administration Yearbook, Budapest.
- Jenei György et al. [2002]: „East-West Co-operation in Public Sector Reform. (Cases and Results in Central and Eastern Europe.)” In: *International Institute of Administrative Sciences. Monographs* Vol. 18. IOS Press
- Jenei György et al. [2003]: *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*. Bratislava: NISPAcee
- Jenei György et al. [2004]: *Challenges of Public Management Reforms. Theoretical Perspectives and Recommendations*. Budapest: IRSPM-Buespa
- Jenei György et al. [2005]: *Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations of the Enlarged European Union and Its Neighbours*. Bratislava: NISPAcee
- Jenei György [2005]: *Közigazgatás-menedzsment*. Budapest: Századvég Kiadó
- Jenei György, Kuti Éva, Horváth Ágnes és Palotai Zsuzsa [2005]: „Local governments, civil society organizations and private enterprises – partnerships in providing social services: The case of Eger, Hungary” *Journal of Comparative Policy Analysis* 7(1): 73–94
- Jenei György és Szalai Ákos [2002]: „Modernizing local governance in a transitional nation” *Public Management Review* 4(3): 367–386
- Kautz Gyula [1868]: *A nemzetgazdasági eszmék fejlődési története és befolyása a közviszonyokra Magyarországon*. Pest: Heckenast.
- Kautz Gyula [1911]: *A nemzetgazdasági eszmék története Magyarországon*. Budapest.
- Kickert, Walter. J. M. [2006]: „Distinctive characteristics of state and administrative reform in Southern Europe” Milan: EGPA Conference.
- Kickert, Walter J. M. [2008] (ed.): *The study of Public Management in Europe and the United States. A comparative analysis of national distinctiveness*, London/New York: Routledge
- Kmety Károly [1926–27]: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve* Budapest.
- Knill, Christoph [2001]: *The Europeanisation of national administrations. Patterns of institutional change and persistence*, Cambridge: Cambridge University Press
- Kosáry Domokos [1980]: *Művelődés a XVIII. századi Magyarországon*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Lijphart, Arend [1984]: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Lőrincz Lajos [2006] (ed.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*, Budapest: Unió
- Magyary Zoltán [1927]: *A magyar tudománypolitika alapvetése*. Budapest: Egyetemi Nyomda
- Meyer, John W. és Brian Rowan [1977]: „Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony” *American Journal of Sociology* 83: 340–63

- Newland, Chester, Jenei György és Leszek Suchorzewski [1999]: „Transitions in the Czech Republic, Hungary and Poland: autonomy and community among nation-states”, In: Kickert, Walter J. M. és Richard J. II. Stillmann (eds.): *The modern state and its study: New administrative sciences in a changing Europe and United States*, Aldershot: Edward Elgar pp. 217–238
- Pálné Kovács Ilona, C.J. Paraskevopoulos és Horváth Gyula [2004]: „Institutional 'legacies' and the shaping of regional governance in Hungary” *Regional and Federal Studies* 14(3): 430–460
- Pollitt, Christopher és Geert Bouckaert [2000]: *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press
- Raadschelders, Jos C.N. és Mark R. Rutgers [1999]: „The waxing and waning of the state and its study: changes and challenges in the study of Public Administration”, In: Kickert, Walter J. M. and Richard J. II. Stillmann (eds.): *The modern state and its study: New administrative sciences in a changing Europe and United States*, Aldershot: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Saunders, Peter [1980]: *Urban Politics*. Penquin, Harmondsworth
- Soós Gábor, Tóka Gábor és Glen Wright [2002] (eds.): *The state of local democracy in Central Europe*, Budapest: LGI Publications
- Szabó Gábor [1993]: „Administrative transition in a post-communist society: The case of Hungary” In: Hesse, Joachim Jens (ed.): *Administrative transformation in Central and Eastern Europe*, Oxford: Blackwell Publishers pp. 89–104
- Tomcsányi Móric [1933] *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Különös (szakigazgatási) rész. Budapest: magánkiadás.
- Verebélyi Imre [1993]: „Options for administrative reform in Hungary” In: Hesse, Joachim Jens (ed.): *Administrative transformation in Central and Eastern Europe*, Oxford: Blackwell Publishers pp. 105–120
- Verheijen, Tony és Juraj Nemec [2000] (eds.): *Building higher education programmes in Public Administration in CEE countries*, Bratislava: NISPAcee
- Verheijen, Tony és Bernadette Connaughton [1999] (eds.): *Higher education programmes in Public Administration: Ready for the challenge of Europeanisation?* Limerick: Centre for European Studies, University of Limerick
- Weber, Max [1922]: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: Mohr.
- Williamson, Peter. J. [1989]: *Corporatism in Perspective*, London: Sage.
- Wright, Vincent [1990]: „The Administrative Machine: Old Problems and Now Dilemmas” In: P.A. Hall, J. Hayward – H. Machin (eds.): *Developments in French Politics*, Houndmills: MacMilan.
- Ziller, Jacques [2003] „The Continental System of Administrative Legality” In: B. G. Peters – J. Pierre: *Handbook of Public Administration*, London: Sage.
- Zupkó Gábor [2002]: *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*, Budapest: Századvég