

TUDOMÁNYOS ÉLET / SCIENTIFIC LIFE

Magyary Zoltán és a magyar közigazgatás

Zoltán Magyary and the Hungarian public administration

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

Bevezetés

A rövid tanulmány aktualitását a Magyary Zoltánról elnevezett, 2011 kora nyarán napvilágot látott kormányzati közigazgatás-fejlesztési program adja. Magyary a magyar közigazgatás-tudomány nemzetközileg is elismert klasszikusa, akinek nézetei máig elfogadottak. Kérdés, hogy a munkásság mennyire tudott hatni a magyar közigazgatási reformokra?

Magyary Zoltánnak (1888–1945) nincs sem születési, sem halálozási évfordulója, mégis különösen aktuális, hogy megemlékezzünk róla. A közigazgatás-tudomány itthon és külföldön egyaránt elismerte ugyan tevékenységét (véltően rendkívül magas idézettséggel vonulhatna be a Magyar Tudományos Művek Tárába), neve összefonódik kortárs tudományos és szakmapolitikai, felsőoktatási, sőt művészi kezdeményezésekkel, intézményekkel, eseményekkel, mégsem tudott a magyar közigazgatás tényleges formálására meghatározó befolyást gyakorolni.

E tanulmánynak nem célja a nemrég napvilágot látott Magyary-program szakmai értékelése, mégis a kifejezetten Magyary örökségére építeni szándékozó program ad apropót az örökség és a hazai közigazgatás rendszerváltást követő történetének és sajátosságainak szembesítésére.



Magyary életútja és a munkásságának politikai környezete

Közjogászai pályafutását Magyary a Vallás és Közoktatási Minisztériumban kezdte. Az ott eltöltött két évtized (1910–1930) során elsajátította a közigazgatás-tudomány nemzetközi elméleteit, megismerte iskoláit, bekapcsolódott a nemzetközi vérkeringésbe. (Különösen az amerikai scientific management, szervezéstudomány, a Max Weber nevéhez fűződő igazgatásszociológia, és a klasszikus német-porosz közigazgatástan és jog gyakorolt rá hatást.) Kormányzati köztisztviselőként közvetlenül is részt vett a tudománypolitika szervezeti formálásában, kormányzati szervezeti újítások, illetve a közszolgálat, a közigazgatási személyzet vezetésének, képzésének megszervezésében. Ez a korszak az amerikai közigazgatás-tudomány önállósulásának, kiépülésének időszaka, a kormányzással, a végrehajtó hatalommal szemben megfogalmazódó minőségi, hatékonysági követelmények, illetve politikai igény nyomán; annak ellenére, hogy az amerikai közigazgatás-tudomány nyitányának Woodrow Wilson 1887-ben megjelent írását szokás tekinteni (Stillman 1994). Magyary idejében már általánosan elfogadott vélemény volt, hogy a végrehajtó hatalom működésén nagymértékben múlik a kormányzás teljesítménye, s hogy a végrehajtó hatalom a nevével ellentétben nem egyszerűen „végrehajt”, hanem meglehetősen nagy mozgástérrel rendelkezik, és alapvetően befolyásolja a törvényhozó hatalom működését. Nem véletlen tehát, hogy Magyary a közigazgatással szemben elsősorban az eredményességet, hatékonyságot állította követelményként, ami újszerű volt az európai, illetve magyar jogászias megközelítéssel szemben. A szemléleti elmozdulás kiváltotta ugyan például Bibó kritikáját, aki a jogszerűséget, jogállamiságot továbbra is alapértéknek tartotta (Verebélyi 2010), de Magyaryt tulajdonképpen nem a korábbi állammal szembeni értékek és elvárások tagadása jellemezte, hanem az új szakmapolitikai és tudományos kihívások közvetítése a meglehetősen elmaradott hazai közigazgatás irányába. Hasonlóképpen támadási felület volt Magyarynak a végrehajtó hatalom iránti „elfogultsága” is, amely ráadásul az időbeli szinkron okán látszólag támogatta a korában kibontakozó, működő diktatúrák törekvéseit. A tudós ugyanis – ha úgy tetszik, politikamentes „szaktechnokrataként” – ideológiai elfogultság nélkül tanulmányozta az amerikai mellett a német vagy a szovjet közigazgatás működését is, s nemzetközi szaktudományos vezetői funkciójában is törekedett az amerikai és európai szakemberek összehozására, de soha nem vált elméleti és különösen nem gyakorlati támogatójává a fasiszta diktatúrának (Verebélyi 2010, 30–32). Történelmi távlatból – elválasztva a mű keletkezésének szélsőségeibe, diktatúrákba torkolló politikai környezetétől – Magyary „technokrata” szellemisége egyértelműen modernizációt és olyan innovációt jelentett a magyar közigazgatásról való gondolkodásban, ami máig aktuális, miközben a tudomány és a közpolitika a XX. század során többször is jelentős fordulatot vett.

Amikor Magyaryt 1931-ben kinevezték a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosává, nyilvánvalóan ezek a szemléleti, tudományos alapok határozták meg törekvéseit. Az empirikus és elméleti tapasztalatokkal, konkrét nemzetközi megoldások ismeretével felvértezett tudós többnyire nem számolt a politikai kontextussal, azzal, hogy a független, technokrata szemléletű reformer koncepció idegen a magyar kormányzás kultúrájától. (Gondoljunk csak arra az ellentmondásra, amely a politikai zsákmányrendszer és a köztisztviselők teljesítményének mérése, képzése között feszült, továbbá az amerikai elnöki rendszerre, a végrehajtó és törvényhozó hatalom még tisztább elválasztásának hazai politikai és közjogi akadályaira, a törzskar-vezérkar szerepének növelésével szembeni ágazati ellenállásra!) Magyary javaslatai jelentős részének elszabotálása tehát nem annyira a személyével szemben megnyilvánuló kormányzati, miniszterelnöki bizalmatlansággal magyarázható, sokkal inkább azzal, hogy a végrehajtó hatalom, a kormányzás menedzseri szemlélete ellentétes volt az akkori politikai és adminisztratív elit értékrendjével és érdekeivel.

A kudarc után szerencsére már volt hova „visszavonulni”. Egyetemi tanárként, az általa alapított Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet igazgatójaként és a nemzetközi szakmai közvélemény által elismert tudósként Magyary még inkább a tudományos kutatások felé fordult, bár iskolájával a következő évek során is számtalan munkát tett le a kormány asztalára a közigazgatás egyes területeinek korszerűsítésére, reformjára vonatkozóan (Máthé 1988). A harmincas-negyvenes években születnek meg a Magyary-életmű nagy szintézisei (kiemelve a Kiss Istvánnal együtt írt „A közigazgatás és az emberek” (1939), valamint a „Magyar közigazgatás” (1942) c. könyveket), amelyek a magyar közigazgatás kutatásának és építésének több szempontból is zsinórmértékévé váltak. A már említett modern, nemzetközi mércét követő igazgatóstudományi megközelítés mellett különösen az interdiszciplinaritás és a ténykutatások szerepét szükséges hangsúlyozni az iskolateremtő tudós munkásságában. Magyary Zoltán iskolája a legmodernebb kutatási módszereket és elméleti alapokat vetette be a tatai járás vizsgálata során, felismerve, hogy a magyar közigazgatás megújulásának egyik alapvető feltétele az állam, a közigazgatás és az emberek viszonyának újraszervezése, ösztönösen megérezve tehát, hogy hazai terepen a tiszta menedzserkultúra még nem képes meghonosodni. A tatai járásban folyó empirikus kutatások pótolni törekedtek a közigazgatás rendkívüli információhiányát (Magyary 2000). Ezeknek a kutatásoknak különös érdeme, hogy nemcsak a hatósági igazgatásra és a közszolgáltatásokra terjedtek ki, hanem az önkormányzati demokrácia működésére, illetve mindezek tágabb társadalmi, gazdasági, infrastrukturális és földrajzi feltételeire is. Az elemzések kimutatták, hogy a törvényi szabályozás és a valóság jelentősen eltér egymástól. A Magyary-iskola komplex megközelítését mutatja, hogy feltérképezték azt is, vajon a hivatalok az adott közlekedési körülmények között milyen módon érhetők el. A konkrét térbeli viszonyok és kapcsolatok jelentették ugyanis a

szervezeti reformjavaslatok kiindulási bázisát. A területi tudományokat művelők számára is példaértékű, ahogy a tatai empirikus vizsgálatok eredményeit szisztematikusan térképre vitték (Magyary, Kiss 2010). Általában kiemelendő a földrajztudományi szempontok érvényesítésében Princz Gyula neve, aki a Trianon utáni államterület új felosztására tett javaslatot. De igazán az a fontos Magyary és iskolája teljesítményében, hogy bizonyította, a közigazgatás megszervezése komplex tudást, tapasztalatokat igényel. Magyar közigazgatás című munkájának legfontosabb üzenete, amit Lőrincz Lajos (2010) is kiemelt értéklésében, hogy a közigazgatás egységes, nem lehet külön kezelni az önkormányzati és az államigazgatási szektort, az irányítás egyes szintjeit, mint ahogy a személyzetet és a szervezetet sem. Megítélésében viszont kétféle szempont létezik: felülről az apparátusé és alulról a közönségé (Máthé 1988, 343.).

Halála után Magyaryt politikai okokból évtizedekig elhallgatták, hiszen a politika közvetlen szolgálatába állított közigazgatás nem tűrt semmiféle technokrata racionalitást (eltérően a harmincas évek diktatúráitól, hiszen mind a német, mind a szovjet államszervezés akkortájt nyitott volt a menedzsmenttudomány eredményeire). A hetvenes évektől azonban fokozatosan, különösen még élő tanítványainak és az utódnemzedék tiszteletének köszönhetően (Verebélyi 2010), megkezdődött a rehabilitáció. A közigazgatás-tudomány műhelyeiben empirikus kutatások zajlottak, korszerűsítési javaslatok fogalmazódtak meg, mintegy kompenzálva az ideológiai, politikai korlátok okozta szűk mozgásteret.

Magyary öröksége és a rendszerváltás utáni közigazgatás

A rendszerváltással elhárultak az ideológiai korlátok, Magyary szellemisége azonban továbbra is inkább nosztalgia, semmint valóság a hazai közigazgatás-szervezés elmúlt húsz évének eredményei tükrében. A magyar közigazgatás az elmúlt két évtizedben jórészt spontán, eseti alkalmazkodások formájában fejlődött, és rögtönzött reformirányok mentén sodródott. Magyary tudta, hogy sok szakmai információ, adat, elemzés szükséges a működő közigazgatás teljesítményéről, sajátosságairól annak érdekében, hogy a nemzetközi példák ismeretében mérlegelni lehessen az alternatívákat. Törekedett arra, hogy minél szisztematikussabb módon épüljön be a kormányzás eszköz- és intézmény-rendszerébe a közigazgatás tudatos értékelésének funkciója.

A rendszerváltás után a közigazgatás „vezetését”, formálását szakmai oldalról elhanyagolták. Időnként a hatékonysági, menedzseri irányzatok bizonyos elemei váltak divatossá, például állami feladatok kiszervezése, piaci módszerek beemelése a neoliberais állammodell és a new public management (NPM) jegyében, továbbá meg-megjelent a felismerés, hogy a személyzet kulcstényező a közigazgatás teljesítményében. Noha a „jó kormányzás” krité-

riumait hangoztatva szinte minden kormányzati programban megjelent a transzparencia, a minőség, a költségtakarékosság igénye, a közigazgatást mégis ciklusról ciklusra újra kellett szervezni vagy a reform vagy a korszerűsítés jelszava alatt. A mindenkori kormányok alapállása volt tagadni a korábit, nemcsak koncepcionálisan, hanem személyileg is. Többnyire erre a sorsra jutottak a közigazgatást megalapozó szakértői munkák is. Márpedig a közigazgatási reformok – mint a közigazgatás szervezésében, vezetésében csak viszonylag ritkán előforduló események – szakmai megalapozottsága a reformok végrehajtásának sikerét, ha nem is kizárólag, de alapjaiban meghatározza. Nyilvánvaló, hogy ahol a közigazgatás működésének értékelése a rendszerbe épített funkció (tehát ahol rendelkezésre állnak az információk, a szakemberek, az alkalmas módszerek, a szervezeti mechanizmusok, eljárások), ott a reformfeladatokra való felkészülés is lényegesen könnyebb, mint másutt, ahol mindezek hiányoznak a rendszerből, illetve a szükséges tudásközösségek folytonosan cserélődnek. Különösen fontos azt is hangsúlyozni, hogy a közigazgatás folyamatos fejlesztése, korrekciója, tanulási folyamata sokszor meg is kímélheti a rendszert a reformok drasztikus megrázkódtatásaitól, bár a szerkezeti reformok időnként elkerülhetetlenek. Instabilitása miatt a magyar tudományos kutatási és közpolitika-elemzési kapacitások és intézményrendszer csak korlátozottan volt alkalmas átfogó közigazgatási reformok vagy egyáltalán a kormányzati tevékenység szakmai segítésére.

A folyamatos tudás hiányát, a változó politikai koncepciókat a területi közigazgatás is megszenvedte, annak ellenére, hogy erre talán nagyobb és folyamatosabb politikai figyelem irányult, mint a központi kormányzásra. A hazai területi közigazgatási reformok – noha az uniós alkalmazkodás jegyében zajlottak, s illeszkedtek az úgynevezett „léptékváltás” vagy „rescaling” trendjébe – területi egységek dzsungelét produkálták, de következményeikben rendszerszinten mégsem vezettek sem a működés hatékonyságának, minőségének növekedéséhez, sem decentralizációhoz. A hatalom szerkezetének átfarmálása sajátosan inkább alulról felfelé haladt, s demokratikus képviselők helyett a kevésbé elszámoltatható hálózati, társulási, partnerségi formákhoz vagy bürokratikus államigazgatáshoz vezetett.

Több okból nem meglepő, hogy a 2010-ben hatalomra került kormány újra belevágott a közigazgatás reformjába, cinikusan megjegyezhetnénk, hogy „mint mindig”. Egyrészt, valóban nagy szükség van a közigazgatás rendbetételére, hiszen a korábbi reformtorzók befejezetlenségük, következetlenségük okán inkább károkat okoztak. Másrészt az új kormány totális közpolitikai, alkotmányos reformjai nyilvánvalóan szükségessé teszik a végrehajtó hatalom alkalmazkodását is. A közpolitikai változások kormányzási oldalról egyértelműen szembefordulnak a korábbi neoliberális NPM-filozófiával, erős és egyben központosított állam létrehozására törekedve. Vajon a nemrég napvilágot látott, Magyaryról elnevezett program valóban építkezik-e a szellemi örökségre? Mennyire „Magyary” a program?

A program bevezetésében felsorolt célok és elvek, sajátosságok a „jó állam” hívószava alatt csoportosulnak, amelyekből nem érdemes bármit is kiragadni vagy vitatni, hiszen az eredményesség, hatékonyság, szakszerűség, átláthatóság minden magára adó kormányzatnak jellemzője kell, hogy legyen, mint ahogy az erkölcsösség is. (Gondoljunk a korrupció elleni küzdelemre, vagy az ebben a programban a korábbiakhoz képest sokkal inkább hangsúlyozott hazaszeretetre, lojalításra!)

A program hatóköre azonban már a kezdetekkor felvet egy dilemmát, nevezetesen azt, hogy elsősorban a központi közigazgatással foglalkozik, bár megemlíti, hogy a jó állam megteremtésének folyamata nyilvánvalóan magába foglalja az önkormányzatok reformját is. Magyary nézete az egységes közigazgatásról, noha inkább az önkormányzati rendszer az államba illesztésének határozottabb elvárásaként fogalmazódott meg, mégis csak azt üzeni, hogy a két rendszer és az irányítás szintjei csak egymásra vonatkoztatva, együttesen reformálhatóak. Különösen fontos az egységesség érvényesítése egy olyan reform során, amelynek határozott szándéka az önkormányzati és állami feladatmegosztás újragondolása. Vélhetően tisztában van ezzel a Magyary-programot előkészítő tárca is, ám a miniszteriális portfólió – úgy tűnik – korlátja lehet az összehangolt lépéseknek. Még nagyobb azonban a veszteség, ha az önkormányzati rendszer reformja nem egyszerűen elszigetelődik, hanem maga a szektor gyengül meg alapos indok nélkül az „államhoz” képest. Márpedig az eddigi fejlemények tükrében ez reális opció, amely aligha rokon Magyary nézeteivel. Ő az egységes közigazgatást hangsúlyozva bizonyította ugyan, hogy modern körülmények között már sem az állam, sem az önkormányzat nem képes egymástól elszigetelten működni, tehát együttműködésre („koadminisztrációra”) van szükség, de mindig fontosnak tartotta az önkormányzatokat, amelyek biztosítják a közigazgatás és az emberek kapcsolatának állandó rugalmasságát (Csuth, Gáspár 1988, 344.). Nem a központosítással van tehát önmagában a baj, ha az az eredményességet és a hatékonyságot szolgálja. Baj azzal van, ha az önkormányzatok alapvető rendeltetése kerül veszélybe. Vigyázni kellene tehát, nehogy a fürdővízzel a gyereket is kiöntsük.

Az alapvetően korrekt, megalapozott Magyary-programban tervezett változások irányainak felsorolása helyett a közigazgatás szisztematikus fejlesztésének szándékát érdemes kiemelni, amely a Magyary-örökségnek talán egyik legfontosabb eleme. Nem a szándék megfogalmazása a fontos, hanem az, hogy a program konkrét szervezeti garanciákat rendel mellé, létrehozva olyan intézményeket, amelyek garantálhatják a jövőben a „tudásalapú” kormányzást. Ugyanakkor tudjuk, éppen Magyary sorsából, hogy a reform irányításának személyi, politikai feltételei rendkívül fontosak: Magyary a miniszterelnök és a közigazgatási vezérkar szerepét hangsúlyozta. Bár a hazai kormányzati rendszer kifejezetten erős miniszterelnökkel jellemezhető (az új alaptörvény többek szerint még tovább erősítette a kormányt, Cserny et al. 2011), mégis indokolt az aggodalom a közigazgatás modernizációját elhanya-

goló elmúlt 20 év kormányzási gyakorlata alapján, hogy lesz-e erős, állandó, politikai garanciája a jó közigazgatásnak? Magyary és iskolája azt bizonyítja, mint ahogy a jelenlegi Magyary-program is, hogy képesek vagyunk a jó kormányzáshoz szükséges tudás megszerzésére, az már viszont demokrácia és politikai kultúra kérdése, hogy a politikai elit ezt a tudást mire használja.

A közigazgatás folyamatos fejlesztéséhez tudományos és gyakorlati, globális és helyi tudásra, átlátható, hosszú távú perspektívákat is befogadó döntési mechanizmusokra van szükség, s ehhez támogató, segítő, helyzetbe hozó központi kormányzásra, ahogy ezt Magyary is megálmodta olyanra. Olyanra, amely nem ötletek, cikk-cakkos politikai akaratok mentén működik.

Irodalom

- Cserny Á., Gellér B., Kukorelli I., Müller Gy., Paty A., Torma A. (2011): Kerekasztalon az új alaptörvény. *Magyar Közigazgatás*, 1., 3–16.
- Csuth S., Gáspár M. (szerk.) (1988): *A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatás-tudományi iskolájának szellemi hagyatékából*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest
- Stillman, R. J. (eds.) (1994): *Közigazgatás*. Osiris–Századvég, Budapest
- Verebélyi I. (2010): A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében. In: Gellén M., Hosszú H. (szerk.): *Államszerep válság idején. Magyary Zoltán- emlékkötet*. Complex, Budapest, 15–39.
- Magyary Z. (2000): A mai magyar állam jellemzése. In: Saád J. (szerk.): *Magyary Zoltán. Új Mandátum Kiadó, Budapest, 221–226*.
- Magyary Z., Kiss I. (2010): *A közigazgatás és az emberek*. Reprint kiadás. Magyar Népfőiskolai Társaság, Tata
- Lőrincz L. (2010): Magyary Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban. In: Gellén M., Hosszú H. (szerk.): *Államszerep válság idején. Magyary Zoltán - emlékkötet*. Complex, Budapest, 39–49.
- Swyngedouw, E. (2000): Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling. *Environment and Planning D. Society and Space*, 1., 63–76.