

A MAGYAR KÖZPONTI ÁLLAMIGAZGATÁS VÁLTOZÁSAI A RENDSZERVÁLTÁSTÓL 2015-IG*

A tanulmány a központi államigazgatás reformhullámain vizsgálja Magyarországon a rendszerváltást követő huszonöt évben. A szerzők elsősorban az irányadónak tekinthető szakirodalomra támaszkodva, egységes dimenziók mentén írják le és elemzik az időről időre föllángoló kormányzati reformokat. Nevezetesen a reformok kontextusát és hajtóerőit: 1) a reform által megvalósított strukturális átalakításokat, 2) a feladat- és hatáskörök (át)rendeződését, a közigazgatás eljárásainak, munkafolyamatainak átalakítását, 3) és a közigazgatás személyi állományának fejlesztését és 4) a köztisztviselők jogi státuszában bekövetkezett változásokat. A szerzők a közigazgatási reformok sajátosságait tekintve három főbb időszakot azonosítottak és különítettek el. (A reformkorszakok jellemzőit a tanulmány végén a 3. táblázat foglalja össze.) A rendszerváltást követő első közigazgatási reformhullámot (1989–1998) a demokratikus kormányzati berendezkedés kiépítésével és a piacgazdaságra történő áttéréssel összefüggő intézmények kialakítása jellemezte. Majd a kilencvenes évek közepétől, a túlfűtött rendszerváltó hangulat lecsillapodásával elkezdődött a finomhangolás, azaz az új rendszer anomáliáinak, visszásságainak kiigazítása. A szerzők által azonosított második reformkorszak (1998–2010) két fő motívuma az „európaizáció”, vagyis az intézmény- és szervezetrendszer hozzáigazítása az uniós elvárásokhoz, valamint a „prezidencializálódás”, a kormányzat és a kormányfő szerepének kiterjesztése volt. E két törekvés leképeződése jól nyomon követhető a központi közigazgatási átalakítások szintjén. A harmadik korszakot (2010–2015) az illiberális demokrácia kibontakozása és az „urbanizáció” fémjelzi. A kormányzó párt kétharmados többség birtokában megkezdte az alkotmányos berendezkedés és a közigazgatási intézményrendszer átfogó átalakítását. A 2010 óta zajló reformok gyökeresen átalakították a központi közigazgatás szervezetrendszerét és működési rendjét. A legszembe-tűnőbb sajátosságai ennek a reformhullámnak egyrészt a reform irányában, másrészt a reformok tényleges hatásában ragadható meg. Az átalakítások minden területen, eddig nem látott mértékű, erőteljes centralizációt céloztak, illetve a korábbi reformoktól eltérően a lát-szatintézkedések helyett valós elmozdulások, változások történtek a központi közigazgatás-ban. A tanulmány az elmúlt huszonöt év központi államigazgatási reformjainak átfogó érté-

* A kutatás végrehajtását az alábbi projektek támogatták: OTKA ÁJP-K-106333, „A magyar központi közigazgatás strukturális dinamikája”; valamint EU COST IS0601 „Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization – CRIPO”.

keléseként megállapítja, hogy a nagyívű, gyakran túlságosan ambiciózus és irányukat rövid időközönként, hektikusan változtató reformoknak nem volt módjuk kiteljesedni. Tényleges és teljes körű végrehajtás csak ritkán követte a kormányzati stratégiai dokumentumban megjelölt célkitűzéseket. Ennek okát a szerzők egyrészt a reformok elégtelen politikai támogatottságában látják, másrészt a tényleges végrehajtás eszközrendszere, a számonkérés, ellenőrzés sem volt megfelelően biztosítva. Harmadrészt tovább nehezítette a központi közigazgatás átalakítását a közigazgatási szervezeti kultúra. Az állandó változás elkerülése érdekében a közigazgatási szervek az átalakításoknak igyekeznek csak formálisan, látszatintézkedéseken keresztül eleget tenni. A 'nagyívű reformcélokra' érzéketlenné váltak. A hazánkban lezajló közigazgatási reformokat jellemző sajátosságok viszont nem kizárólag „Hungarikumok”. A környező közép-kelet-európai országok közigazgatásának a rendszerváltást követő fejlődésében ezek a lényeges vonások többnyire szintén felfedezhetőek.

A központi államigazgatás reformja a rendszerváltás óta gyakran visszatérő témája a kormányzati programoknak és a közigazgatást elemző diskurzusoknak. A reformfolyamatokat hosszabb időtávban áttekintő írások visszatérően megállapítják, hogy a rendszerváltást követő, a központi államigazgatás megreformálását célzó, esetenként nagyívű, egymást értő reformprogramok sorra születtek, de többségében lényegi áttörés nélkül „múltak ki”.¹²³⁴ Ehhez a diskurzushoz kapcsolódva a tanulmány elsődleges célja, hogy áttekintést adjon a magyar központi államigazgatás reformjairól a rendszerváltástól 2014-ig, és feltárja e reformok sajátosságait, főbb jellemzőit. Így kíváncsiak vagyunk, hogy vajon kielélt, átfogó reformkoncepciók vagy inkább alkalmi politikai „ötletelések” mozgatták-e a reformokat? Tényleges problémák kezelésének, rövid távú hatalommaximalizáló stratégiáknak, vagy az éppen aktuális, divatos külföldi (többnyire nyugati) minták utánzásának sorozata az a folyamat, amely a rendszerváltás óta a központi államigazgatás „modernizációja”, „megújítása”, vagy „reformja” címke alatt zajlik? Ambíciónk ezzel összefüggésben kiterjed annak vizsgálatára, hogy a helyi történelmi-kulturális sajátosságok mennyiben határozták meg a magyar központi államigazgatás fejlődését (vagy éppen helyben járását)?

A fenti ambíciókat a tanulmány az alábbi szerkezetben kísérli meg valóra váltani. Először a tanulmány elméleti megalapozása érdekében röviden tárgyaljuk a közép-kelet-európai országok közös, sajátos vonásait, illetve ismertetjük a kutatás konkrét kérdéseit és a vizsgálat módszertanát. Ezt követi a központi államigazgatási reformok korszakolt leírása és elemzése. A tanulmány záró része összegzi az elemzés megállapításait és értékeli a hazai központi államigazgatási reformok sajátosságait.

¹ Tóth István György (szerk.): *Váltóállítás: szemléletváltás és megvalósítható intézményi reformok egy fenntartható növekedési pálya érdekében* (Budapest: Társki 2009).

² Kádár Krisztián: „Reformkonyha a magyar közigazgatásban” in ÁGH-SOMOGYVÁRI (szerk.): *A közigazgatási reform új perspektívái* (Budapest: Új Mandátum 2006).

³ Kiss Elemér: „A központi közigazgatás a korábbi MeH közigazgatás államtitkár, majd miniszter szemszögéből” in *Magyar Közigazgatás* 2006/3-4. 152–155.

⁴ SÁRKÖZY Tamás: „A kormányzás modernizálásáról” *Mozgó Világ* 2006/8.

1. A KUTATÁS ELMÉLETI KONTEXTUSA, KÉRDÉSEI ÉS MÓDSZERE

1.1. A TUDOMÁNYOS IRODALOMBAN FELTÁRT REGIONÁLIS SAJÁTOSSÁGOK: A KÖZÉP-KELET-EURÓPAI ORSZÁGOK KÖZIGAZGATÁSI REFORMJAINAK JELLEGZETES VONÁSAI

A közép-kelet-európai országok közigazgatásának a rendszerváltást követő fejlődésében több lényeges közös vonás is felfedezhető.⁵⁶⁷ Ennek oka – egyebek mellett – a közös kommunista örökségben, valamint a régi államhatalmi struktúrák teljes lecserélésében és újjraalkotásában keresendő. Bár lényeges eltérések is kimutathatóak a régió egyes országainak reformmegoldásai között, mégis úgy tűnik, hogy a közös gyökerek és a régi rendszer totális elutasítása iránti igény számos területen azonos fejlesztési irányokat, hasonló típusú kormányzati intézkedéseket idézett elő.

A Magyarországra, illetve a régióra jellemző közigazgatási reformsajátosságok és azok háttérében álló történetileg kialakult és kulturálisan „átörökítő” vonásokat a kérdéskörrel foglalkozó szakirodalom természetesen sokféleképpen látja, láttatja, illetve kategorizálja. Az alábbiakban megemlítünk néhány fontosabb – természetesen az átfedés- és hézagmentességet ezúttal sem ambicionáló – motívumot.

1. A kizárólag strukturális fókuszú – a szervezeti határok és az azok által meghatározott szervezetek feladat- és hatásköreinek „tologatására” korlátozódó, kizárólag jogszabályi eszközökkel operáló intézkedések dominanciája.⁸

2. Alapvetően a térség országaira, így Magyarországra is jellemző a közigazgatás, a kormányzás *dominánsan (köz) jogias megközelítése*. A közigazgatás működését egy – a feltétlenül szükségesnél, illetve az egyéb, nem *Rechtsstaat* típusú rendszerekre jellemzőnél kiterjedtebb és részletesebb – joganyag szabályozza. A jogias – azaz némileg leegyszerűsítve: a „jogalkotás-jogalkalmazás” fogalompár által behatárolt horizonton mozgó, a jogot, a jogi normaszöveget a közpolitikával azonosító – szemlélet jelentős mértékben áthatja a kormányzat gondolkodását és cselekvését. A közigazgatási szemléletet sokkal inkább a *Rechtsstaat* típusú felfogás uralja, semmint a közjő, közérdek központúság (ún. *public interest* közigazgatási tradíció és kultúra⁹); ugyanakkor viszont ez a „*Rechtsstaat*” is egy sajátos, a német „eredetihez” képest torzított módon jelenik meg és érvényesül („*kvázi jogállam*”¹⁰). Ennek a torzított modellnek

⁵ Tiina RANDMA-LIIV: „New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe” *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy* 2009/2.

⁶ Tiina RANDMA-LIIV – Kaia EELMA (2010): „Lessons From Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe”. The 4th international Conference on Public Management in the 21st Century: Opportunities and Challenges? October 22-23, 2010, Macau.

⁷ VÁNYOLÓS István – HAJNAL György: „Hungarian Public Administration: From Transition to Consolidation” in Liebert SALTANAT – Stephen E. CONDREY – Dmitry GONCHAROV (szerk.): *Public Administration in Post-Communist Countries. Former Soviet Union, Central and Eastern Europe and Mongolia* (Boca Raton, FL: CRC Press 2013).

⁸ VÁNYOLÓS–HAJNAL (7. l.).

⁹ HAJNAL György: „Diversity and Convergence: A Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs” *Journal of Public Affairs Education* 2003/4. 245–258.

¹⁰ SÁRKÖZY (4. l.).

a jellemző vonása, hogy gyakran az elfogadott jogi normák nyilvánvalóan nem alkalmasak arra, hogy érdemi közpolitikai célt valósítsanak meg. Sokkal inkább szűkebb látens politikai érdekeket vagy szimbolikus célokat szolgálnak. Sőt, a jogszabályok végrehajtását is gyakran elszabotálják vagy azokat sajátosan/szelektív módon értelmezik a végrehajtás különböző szintjein, ha az a szervezet belső érdekeit sérti vagy a norma célja nincs összhangban a szűkebb mikro-politikai érdekekkel.¹¹

3. A kiforrott reformkoncepciók, ideák hiánya, a szélsőségesen ingázó reformirányok váltakozása egy további közös jellemző.^{12 13} A régió másik jellemző sajátossága az *egységes értékrend, ideológia hiánya*. A régióban hosszú történeti korszakokon keresztül a meghatározó ideológiák szélsőséges kettőssége, szembenállása volt a jellemző. Az egymást ingaszerűen váltó, „egymástól általában gyökeresen eltérő ideológiát valló és azt jelentős intézményrendszerrel terjesztő rezsimek hatására nem alakulhatott ki egy viszonylag egységes, a társadalom többsége által elfogadott értékrend”.¹⁴ Ez a politikai gondolkodásra és a kormányzati döntéshozatalra is rányomta a bélyegét, növelve az egymást követő kormányzati reformprogramok időbeli inkonzisztenciáját, diszkontinuitását.

4. A centralizációval és a bürokráciával szembeni ellenérzések, az „állam elhalása” iránti vágy egy újabb, fontos jellemző. Ennek a visszatérően megjelenő, markánsan kirajzolódó régiós sajátosságnak szintén történeti okai vannak. A régióban az állam, mint az „idegen, elnyomó”¹⁵ hatalom jelképe él a köztudatban, amivel szemben fel kell lépni, uralmát vissza kell szorítani. Ez a kulturális sajátosság is nyilvánvalóan a történelmi tapasztalatokból táplálkozik, amikor idegen hatalmak uralták a régió országait (például Habsburg Birodalom, szovjet rezsim).

5. Az állami paternalizmust és az e – vagyis a ’felülről’ történő, állami kezdeményezésű – megoldások iránti vágyat is több szerző említi.^{16 17} Ez a gondolkodás a régió országaiban továbbra is meghatározó, és az állam leépítésének igényével párhuzamba állítva némileg ellentmondásos képet fest az állami szerep értelmezéséről. Ez a paradoxon a kormányzattal szembeni elvárások megfogalmazásában is tetten érhető. Egy időszakon belül is a reformprogramokat gyakran belső ellentmondások, egymással ellentétes szándékok jellemezték.

6. Egy újabb fontos jellemző az Európai Unió intézményeivel való – legalábbis formálisan jelen lévő, „igazolható” – konformitás/jogharmonizáció a csatlakozás lehetővé tétele, majd a források lehívása érdekében. Az Európai Unióhoz való csatlakozásnak egyértelmű és jól megfigyelhető hatása van a régió országainak közigazgatás-fejlesztés-

¹¹ VÁNYOLÓS–HAJNAL (7. l.).

¹² Vö. TÓTH (1. l.).

¹³ Vö. GELLÉN Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében* [PhD-értekezés 2012] (Győr: Széchenyi István Egyetem), uni.sze.hu/downloadmanager/details/id/5802/m/3620.

¹⁴ GAJDUSCHEK György: „Miért engedelmessé válnak az emberek a dohányzást tiltó jognak?” *Jogtudományi Közlemény* 2016/1.

¹⁵ GAJDUSCHEK (14. l.).

¹⁶ GAJDUSCHEK (14. l.).

¹⁷ SÁRKÖZY (4. l.).

tésére. Ezzel összefüggésben Falkner és Treib¹⁸ a közép-kelet-európai régió tagországait az 'üres szavak' (kiüresített jogi szavak, látszat jogszabályok) világaként jellemezi ('world of dead letters'). Az EU-harmonizáció folyamatában az alábbi közös specifikumokat figyelték meg: a) Az európai uniós irányelvek szó szerinti átültetése a hazai jogrendbe, tekintet nélkül a nemzeti sajátosságokra vagy az érintett csoportok véleményére. b) A közösségi szabályok nem megfelelő, gyakran csak szimbolikus alkalmazása és érvényre juttatása ('üres szavak' halmaza). c) A közösségi rendelkezéseknek való megfelelés és a szabályok átültetése végül gyakran – és leginkább szándékosan – csak 'papíron' történik meg, anélkül hogy valódi intézményi és politikai változások állnának mögötte.

7. A közigazgatás túlpolitizált, így a közigazgatási átszervezések háttérében gyakran politikai hatalomszerzés, politikai holdudvar építése áll. A politikai kultúrában tovább él és továbbra is meghatározó a politikai patronázs, a bújtatott nomenklatúraépítés és a politikai érdemjavak osztogatásának eltúlzása, ami szintén „történelmi kulturális örökségként” maradt a közép-kelet-európai országok kormányzataira. Gyakran ezek a látens okok állnak a közigazgatási átszervezések háttérében.¹⁹²⁰

8. A félegális és illegális szféra súlya jelentős: a szürkegazdaság, a joggal való visszaélés és a kiskapukeresés meglehetősen elterjedt a közigazgatásban is. A szocializmusban a társadalom hozzászokott ahhoz, hogy a szocializmus ideológiájával nem összeegyeztethető piaci és civil struktúrák bújtatottan, az állam és a közhatalom ellenére jöttek létre.²¹ A posztszovjet országokban a kollektív „szemhunyas” a politikai és társadalmi kultúra része lett. A rendszerváltás utáni kormányzatoknak is megvan a saját szürkegazdasága a tömeges ál-kiszervezések, a nyilvánvalóan nem közcélokat szolgáló közalapítványok és közhasznú társaságok, az intézményesített és a szokásjog által szentesített, sőt előírt korrupció különféle, változatos formáiban.

1.2. A KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS AZ ELEMZÉS MÓDSZERE

A történelmi institucionalizmus paradigmája szerint a közpolitikai és a közigazgatási reformok 'gerjesztésében' hangsúlyos szerepet játszanak az olyan események, melyek alapvetően befolyásolják a társadalmi, politikai és gazdasági élet kontúrjait, ezáltal úgynevezett „kritikus helyzetet” generálnak.²² Az ilyen kritikus helyzetek előidézésében alapvetően négy fő tényezőcsoport játszhat szerepet: a külső tényezők, a belső tényezők, egy adott csoport vagy egyén hatalomra kerülése, illetve a reformokról való gondolkodást és cselekvést orientáló új, normatív gondolatok (doktrínák, „para-

¹⁸ Gerda FALKNER – Oliver TREIB: „Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States” *Journal of Common Market Studies* 2008/2. 293–314.

¹⁹ Vö. pl. Jan-Hinrik MEYER-SAHLING: „The Institutionalisation of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary” *Public Administration* 2006/3. 693–716.

²⁰ Vö. pl. HAJNAL György: „Agencies in Hungary: Uses and Misuses of a Concept” in Per LAEGREID – Koen VERHOEST (szerk.): *Governance of Public Sector Organizations. Autonomy, Control and Performance* (Houndmills – New York: Palgrave Macmillan 2010).

²¹ SÁRKÖZY (4. lj.).

²² Paul PIERSON: „Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics” *American Political Science Review* 2000/2. 251–267.

digmák”) megjelenése.²³ A fenti tényezők egyike vagy többjüknek hatására tehát a közigazgatás átalakítására irányuló változtatások, reformok indulhatnak el. Ezzel összefüggésben a kutatás első célkitűzése, hogy azonosítsa és értelmezze *a magyar központi államigazgatás átalakításnak mérföldköveit*:

[KK1:] A kontextuális jellemzőkre és a központi államigazgatás reformjainak hajtóerőire tekintettel hogyan korszakolható a központi államigazgatás változása a rendszerváltástól 2015-ig?

A következő három kutatási kérdés a központi államigazgatási reformok főbb tartalmi elemeinek vizsgálatára fókuszál. Ezzel az azonosított korszakokat meghatározó reformdöntésekről, és azok legfontosabb és kézzelfogható hatásairól kívánunk áttekintést adni. A központi államigazgatás főbb reformjainak vizsgálatánál különösen három főbb területre (elemzési dimenzióra) fókuszálunk:

[KK2:] Melyek voltak a központi államigazgatást érintő legfontosabb strukturális változások az adott reformkorszakban?

Úgy tűnik, hogy a központi államigazgatás strukturális átalakítása a közigazgatási reformtörekvések egyik, általában jelentős szerepet betöltő összetevője.²⁴ A központi kormányzat strukturális változásainak vizsgálatánál a lehetséges, nagyszámú változó közül kettőre fókuszálunk. Az egyik aldimenzió a központi kormányzaton belüli koordináció kérdésköre: vagyis hogy milyen strukturális változások történtek a fontosabb kormányzati szereplők szándékainak, cselekvéseinek jobb összehangolása, az összkormányzati szempontok érvényesítésének erősítése érdekében.²⁵ A másik kiemelt elemzési aldimenzió pedig a minisztériumi struktúra és az „anyaminisztériumoktól” szervezetenként elváló szervezetek kialakítása. E két aldimenzió választását indokolja azok relatív fontossága – ezek a közigazgatási reformprogramok permanensen viszatérő, hangsúlyos elemei, valamint ezek a strukturális reformok viszonylag gyakran kerültek a kutatások homlokterébe, így relatíve jelentős az e témában elérhető, megjelent primer kutatási eredmény (részben e tanulmány szerzőinek munkái).

A vizsgálat emellett még másik két elemzési dimenzióra fókuszál:

[KK3:] Melyek voltak a reformprogramokban megjelenő, a központi államigazgatás operatív működését, munkafolyamait, külső (hatósági) és belső eljárásait érintő legfontosabb változások?

Némileg önkényesnek tűnhet, hogy a közigazgatás külső kapcsolatainak vizsgálatát az államigazgatást átfogóan érintő hatósági kapcsolatok területén történt változásokra szűkítjük le. Bár a központi államigazgatás szerepe a közszolgáltatás szervezésében kétségtelenül fontos, a tanulmány ambícióját meghaladja egy ilyen, minden igazgatásra kiterjedő szerteágazó vizsgálat.

[KK4:] Milyen lényeges, az emberi erőforrást érintő átalakítások, azaz a köztisztviselői személyi állomány minőségével és mennyiségével kapcsolatos módosítások,

²³ Vö. Christopher POLLITT – Geert BOUCKAERT: *Public Management Reform: An International Comparison* (Oxford: Oxford University Press 2004).

²⁴ HAJNAL György: „Agencies and the Politics of Agencification in Hungary” *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 2011. 74–92.

²⁵ A tanulmány a központi kormányzat koordinációt érintő strukturális változásainak vizsgálatánál nagymértékben támaszkodik az alábbi munkára, Kovács Éva: *Koordinációs mechanizmusok és fejlődésük a magyar államigazgatásban (1990–2014)* [PhD-értkezés] (Budapest: BCE Politikatudományi Doktori Iskola 2014).

a köztisztviselői jogviszony szabályozásával és a személyi állomány nyilvántartásával kapcsolatos változások jelentek meg a reformprogramokban?

Kutatásunk empirikus alapját egyfelől a fontosabb reformintézkedéseket megjelenítő jogszabályok adták, másfelől – és különösen – a kormányzati reformprogramokat tartalmazó kormányhatározatokat és a meghatározó közigazgatás-tudományi irodalmat elemeztük. Ezen túlmenően a kutatás saját empiriát csak korlátozottan tartalmaz; kutatási kérdéseinkre jelentős részben a rendelkezésre álló, irányadónak tekinthető szakirodalom tényállításai és azok fontosabb elemző, értékelő megállapításai alapján keressük a választ.

2. A DEMOKRATIKUS ÁTMENET ÉS A KONSZOLIDÁCIÓ IDŐSZAKA (1989–1998)

2.1. A REFORMOK KONTEXTUSA ÉS HAJTÓERŐI

Magyarországon 1989-re a politikai, társadalmi, gazdasági események túlhaladtak a szocialista rendszer modernizálásán (avagy a „szocialista modellváltáson”).²⁶ Az állami és gazdasági szférát célzó intézményi reformok egy „felülről irányított” rendszer-váltáshoz vezettek. A „demokratikus alapokon álló koalíciós kormányzás és a piacgazdaságra történő átmenet”²⁷ szükségessé tette az államigazgatás gyökeres átalakítását.

Kilényi értelmezésében a rendszerváltás utáni első, demokratikusan választott kormány, az Antall-kormány legfőbb feladatai az alábbi főbb tevékenységek köré csoportosultak: új közigazgatási struktúra kiépítése, az új kormányzati kultúra és működési rend kialakítása, a rendszerváltás központi levezérlése, a hatalmas mennyiségű jogalkotási feladat elvégzése, a válságmenedzsment, valamint a kormányzati rutin feladatok ellátása.²⁸

Egy ettől némileg eltérő tipológiában az állami intézményrendszer reformjainak leghangsúlyosabb jelmondatai, hívószavai egyértelműen szembeállíthatóak a szocialista intézményrendszer valamely jellegzetes elemével, a következők szerint.

1. A központi vezérléssel működő centralizált pártállami berendezkedést felváltotta az erős decentralizáció és az ágazatok megerősödése és szervezeti „burjánzása”. Az 1950-ben szovjet mintára bevezetett tanácsrendszer felszámolta a területi döntéshozók önkormányzati önállóságát, és hierarchikus területi irányítási rendszert hozott létre; ezen túlmenően az államigazgatás is erősen centralizálttá vált. Erre vezethető vissza, hogy a rendszerváltás után minden centralizációs, egységesítési törekvést a régi rendszerelemek visszatéréseként azonosítottak. Az egyes ágazatok törekedtek minél nagyobb önállóságot és kormányzattól való függetlenséget kivívni. Ennek eredményeként a rendszerváltást követő néhány évben jelentősen megnövekedett a köz-

²⁶ SÁRKÖZY Tamás: *Magyarország kormányzása 1978–2012* (Budapest: Park 2012).

²⁷ Antall József az OGY-ben elmondott beszéde, 1990. május 22. Lásd magyarhirnap.hu/cikk/25626/Magyarország_szereny_kormanyosa#sthash.KAhFlkqx.dpuf.

²⁸ KILÉNYI Géza: „A magyar közigazgatás modernizációja (nemzetközi szakmai tanácskozás összefoglalója)” *Magyar Közigazgatás* 1993/1. 37–42.

ponti államigazgatási szervek és területi szerveik számossága,^{29 30} illetve helyi szinten közel 3200 települési önkormányzat jött létre, melyek a központi hatalommal szemben széles körű autonómiát élveztek.

2. Az állami szervek önkényes és kevésbé korlátozott működése helyett a fékek és demokratikus ellensúlyok széles körű kiépítése. Az autoriter pártállam visszatérésének megakadályozása érdekében elsődleges szempont volt a demokratikus ellenőrzés megerősítése az államhatalmi intézmények felett. A rendszerváltáskor, az új államhatalmi berendezkedés formálódásakor a kormány megerősítése szóba sem jöhetett.³¹ Ezzel szemben egy rendkívül kiegyensúlyozott, erősen parlamentáris államrendszert alakítottak ki, mégpedig „szuperjogállamként”, amelyben az összes lehetséges alkotmányos ellensúly, fék és garancia megjelent.³² Az „ellensúlyok orgiájának”³³ is nevezett rendszer legmarkánsabb jellemzői az alábbiak voltak: a) A kormány költségvetési politikája felett erős intézményes kontrollt gyakoroló szervként megjelent az Állami Számvevőszék (illetve rövid ideig a Költségvetési Tanács). b) 1990 után (2010-ig, illetve 2013-ig, amikor a kormány befolyása több lépésben erősen megnőtt a szerv felett) a Magyar Nemzeti Bank, a központi jegybank szintén teljesen függetlenné vált a kormánytól. c) A rendszerváltás után a kormányzattól független, széles körű autonómiával rendelkező igazságszolgáltatás és ügyészi hivatal jött létre. d) Magyarországon Európában is kivételesnek számító, igen széles hatáskörrel rendelkező Alkotmánybíróság jött létre, amelynek elsődleges feladata a normakontroll. e) Az 1990-es évek elejétől-közepétől kibontakozott egy egyre szélesedő jogkörrel működő ombudsmani intézmény.

Mindennek eredményeként lényegesen – vagy ahogyan egyes szakértők értékelik: „talán a kelleténél is inkább”³⁴ – szűkült a kormányzat mozgásteré. Az akkori politikai erőket az a szándék vezérelte, hogy kizárják a demokratikus folyamatok visszafordításának lehetőségét, illetve naiv módon hittek az önkormányzatiság, a szervezeti autonómia jóságában. Minden fajta kontrollmechanizmust „burkolt pártbizottsági” eszköznek vélték.^{35 36} Ezek a kormányzati működésbe épített blokkoló mechanizmusok – egyes szerzők „kormányzati impotenciaként” is utalnak rá^{37 38} – jelentősen szűkítették a kormányzati szereplők cselekvési lehetőségeit.

²⁹ BALÁZS István: „Létszámcsökkentés az államigazgatásban” *Magyar Közigazgatás* 1995/6. 321–326.

³⁰ HAJNAL György – KOVÁCS Éva: „Coordination at the Middle: Reforms of the County Level State Administration in Hungary (1990–2012)” EGPA Annual Conference, Edinburgh, Scotland, 9–12 Sept. 2013.

³¹ MÜLLER György: „Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról” *Közjogi Szemle* 2011/2. 28–32.

³² SÁRKÖZY Tamás: „Az újraértékelendő államszervezetünkről” *Mozgó Világ Online* 2010/5, *mozgovilag.com/?p=3415*.

³³ SÁRKÖZY (32. lj.).

³⁴ MÜLLER (31. lj.).

³⁵ SÁRKÖZY (32. lj.).

³⁶ BALÁZS István: A területi államigazgatás reformja. Személyes interjú, Budapest, 2013. 12. 05.

³⁷ SÁRKÖZY Tamás: „A »vezérdemokrácia« kormányzásának jellemzői [Characteristics of the Governance of a »Leader Democracy«]” *Mozgó Világ* 2013/9. 19–39.

³⁸ HAJNAL (20. lj.).

3. Ellenőrizhetetlen, korlátlan hatalmú végrehajtó hatalom helyett igény a bürokrácia „lebontására”, az állami szerepvállalás visszaszorítására, a „túlméretezett” közigazgatási szervezetrendszer és túlburjánzó szabályrendszer leépítésére. Ennek érdekében 1989 decemberében egy átfogó, több lépésben zajló deregulációs folyamat kezdődött meg a közigazgatásban.

4. Az Országgyűlés szerepének helyreállítása. A pártállamban a törvényhozás formális (jogi) és tényleges intézményrendszere és mechanizmusai teljesen eltértek. Bár a törvényeket formálisan az Országgyűlés hozta, de gyakorlatilag a pártapparátus döntött azok tartalmáról. Emellett a lényegi kérdéseket túlnyomórészt a kormány vagy a miniszter által hozott rendelkezésekkel, minisztertanácsi rendeletekkel szabályozták. Mindezért a rendszerváltást követően fontos célként jelentkezett az Országgyűlés szerepének helyreállítása, aminek érdekében rendkívüli mértékben kiszélesítették annak szabályozási kompetenciáját – minden lényeges állami kérdés törvényi szintű szabályozást igényel – és szélsőséges módon növekedett a kétharmados törvények aránya.³⁹ Az Országgyűlés szerepének ilyen – többek szerint túlzott – megerősítése jelentősen korlátozta, illetve konszenzusra kényszerítette a kétharmados többséggel nem rendelkező kormányzatokat, sőt egyesek szerint „törvényhozási krízist”⁴⁰ is eredményezett. Ezzel párhuzamosan szűkült a kormány szabályozási, illetve – szélesebb értelemben – cselekvési tere.

5. A közigazgatás személyi állományának, jogi státuszának és minőségének rendezése. A szocializmus időszakában az állami, közigazgatási pozíciók kiosztása főképp politikai megbízhatóság, elköteleződés alapján történt. Az állami tisztségek betöltéséről, az előléptetésről vagy leváltásról a párt különböző szervezetei döntöttek (nomenklátúra rendszer⁴¹). A rendszerváltást követően viszont egyre inkább megjelent az igény, hogy a köztisztviselők kiválasztásánál és alkalmazásánál szakmai szempontokat érvényesítsenek, hogy épüljön ki a köztisztviselők képzésének intézményrendszere, és hogy a közigazgatásban a szakmai és politikai szerepek kerüljenek egymástól elválasztásra.⁴² A személyi állomány helyzetének rendezését sürgette a köztisztviselői állomány alacsony szintű képzettsége, és a rendszerváltással radikálisan csökkent a személyi állomány minősége.^{43 44} Ennek oka kettős. Egyrészt a rendszerváltás előtt az érdemalapú közszolgálati rendszer helyett a politikai elvű kiválasztás uralkodott, aminek következtében felhígult a személyi állomány minősége. Másrészt a gazdasági szféra – jobb fizetések és egyéb előnyök révén – jelentős szívóhatást gyakorolt a közigazgatásban dolgozó minőségi munkaerőre.⁴⁵

³⁹ KILÉNYI (28. l.).

⁴⁰ MÜLLER György: „A magyar közigazgatás modernizációja III. (nemzetközi szakmai tanácskozás összefoglalója)” *Magyar Közigazgatás* 1993/2. 113–115.

⁴¹ KORNAI János: *A szocialista rendszer* (Budapest: HVG 1993) 65–80.

⁴² FARKAS Imre – GYÖRGY István: „Elgondolás a minisztériumi alapstruktúra korszerűsítésére” *Magyar Közigazgatás* 1990/6. 481–489.

⁴³ GAJDUSCHEK György: „Közszolgálat a szocializmus és a poszt-szocializmus időszakában” in JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005* (Budapest: Gondolat – ELTE ÁJK 2007) 312–316.

⁴⁴ MÜLLER (40. l.).

⁴⁵ MÜLLER (40. l.).

A kilencvenes évek közepére, a túlfűtött rendszerváltó hangulat lecsillapodását követően egyre inkább világossá vált a döntéshozók és a szakemberek számára, hogy az intézményesített kormányzati és közigazgatási struktúra számos működési nehézséget okoz. A politikai kompromisszumok és a demokratikus elvek túlhangsúlyozása egy komoly fogyatékoságokkal küzdő közigazgatási szervezetrendszer eredményeztek. Ezért a történelmi léptékű reformteendők első hullámán túljutva kiteljesítő, korrigáló és stabilizáló jellegű intézkedésekre volt szükség.⁴⁶ Az eddigi közigazgatási reformszándékok némileg módosultak, újraértelmeződtek. Az erős végrehajtott hatalomtól való félelemmel szemben az ésszerű, kormányzást nem bénító alkotmányos korlátok elismerése és a kormányzat szerepének hangsúlyozása került előtérbe mind a végrehajtás, mind pedig a kormányzás területén. A közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat melléklete például hangsúlyozza, hogy a „Kormány testületi működését, kollektív jellegét meg kell erősíteni. A Kormánynak mint testületnek növelnie kell a szerepét mind a kormányzás, mind a végrehajtás (ezen belül az államigazgatás központi irányítása) területén”. Ennek részeként megjelent az „összkormányzati szempontok” fokozott érvényesítésének az igénye a kormányzati döntéshozatal során.⁴⁷ Az állam és a közigazgatás azonnali és drasztikus leépítése helyett az államigazgatási hatáskörök újragondolása, a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek közötti munkamegosztás felülvizsgálata, a központi államigazgatás struktúrájának áttekintése jelent meg célként a reformprogramokban.⁴⁸

Az 1990–98 közötti időszak e második felét jellemző egy újabb vonás, hogy a decentralizáció és dekoncentráció önmagában értékként való elismerése és túlhangsúlyozása helyett a helyes arányok megválasztása és megfelelő területekre alkalmazása vált a vezérelvvé. Megjelent a kormányzati szándék a túlburjánzott dekoncentrált területi államigazgatási szervek integrálására és az erősebb központi koordinálásra,⁴⁹ valamint a szétaprózódott helyi önkormányzatok együttműködésének, társulásának ösztönzésére.⁵⁰

Érdemes megjegyezni, hogy a régi rendszerrel szembeni ellenállás mellett a rendszerváltás után megjelentek a reformprogramokban olyan modernizációs irányok, intézkedéstervezetek, amelyek egyértelműen a nemzetközi szervezeteknek való megfelelés érdekében kerültek a reformkoncepciókba. Az OECD, az EU vagy az IMF által preferált „szabályozási reformok” keretében számos olyan újraszabályozási tervezet is napirendre került, amelyek különösen a kormányzat költségvetési politikáját és gazdaságsszabályozó eszközeit érintette.

A fenti átfogó szándékok, ideák a kormányzati reformtervek főbb vezérmotívumainak tekinthetők. A tényleges központi kormányzati reformintézkedések ezek köré szerveződtek.

⁴⁶ KÁDÁR (2. l.).

⁴⁷ Vö. pl. a közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. hat. mellékletében szereplő feladatterv 1.a) pontja és a 1100/1996. (X. 2.) Korm. hat. mellékletének 6. és 9. pontja.

⁴⁸ Vö. pl. a közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. hat. mellékletében szereplő feladatterv.

⁴⁹ Vö. pl. a közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. hat. melléklete, 16.

⁵⁰ Vö. pl. a közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. hat. melléklete, 12.

2.2. STRUKTURÁLIS ÁTALAKÍTÁSOK, FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK (ÁT)RENDEZÉSE⁵¹

A struktúraátalakítással és feladat- és hatáskörök (át)rendezésével összefüggésben alapvetően két irányban jelentek meg reformintézkedések: egyrészt a kormányzati kulcsszereplők, ágazatok stb. szándékainak és tevékenységeinek összehangolása, másrészt az országos hatáskörű szervek helyzetének, feladatainak rendezése területén.

Ahogy arra már fentebb is utaltunk, a rendszerváltás után a központi kormánynak viszonylag kevés eszköz állt a rendelkezésére, hogy érdekeit egyértelműen keresztülvigye és érvényesítse az ágazati érdekekkel szemben, illetve hogy összehangolja a szaktárcák felől érkező különböző kormányzati akaratokat. A központi kormányzati akarat határozottabb érvényesítése viszont 1992-től hangsúlyosan és visszatérően megjelenik a közigazgatási reformszándékok között. Olyan eszközöket kerestek, amelyek képesek megvédeni a központi kormányzat csúcsán állókat – a miniszterelnököt és közvetlen apparátusát – attól, hogy a tárcák 'megvezethessék' őket.⁵² Ezt elősegítendő két struktúra került a kormányzati működés rendszerébe. Egyrészt a központi koordináció kulcsszereplőjévé a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) vált. A MeH a kormányon belüli koordináció terén a rendszerváltást követő időszakban – sőt már a szocializmus időszakban is, a jogelőd szervezet (Minisztertanács Hivatala) révén – a kormányzati döntések előkészítésében töltött be jelentős szerepet. A MeH legfontosabb funkciója már a kezdetekkor a „központi” szempontok érvényesítése volt az ágazati érdekekkel szemben. A tárcaközi egyeztetés során a minisztériumok minden előterjesztést véleményezésre megküldtek a MeH részére. A véleményezés 1998-ig alapvetően a jogi-kodifikációs szempontokra korlátozódott, tehát a MeH szerepe az előterjesztések tartalmi-szakmapolitikai értékelésére nem terjedt ki.⁵³

A tárcák működése feletti kontroll másik eszközét az államtitkári értekezletek képezték: minden kormányzati előterjesztést az 1991-ben életre hívott közigazgatási és – egy rövidebb, átmeneti időszakban – politikai államtitkári értekezleten vitattak meg. Ez utóbbi csak informálisan működött; a kormány ügyrendjében⁵⁴ csak közigazgatási államtitkári értekezlet volt nevesítve; a politikai államtitkári értekezlet intézménye rövid idő után el is halt, mivel működésének keretei homályosak voltak, feszültségeket generáltak és jelentősen megnehezítették az egész kormányzati döntési folyamatot.⁵⁵ A közigazgatási államtitkári értekezlet (KÁT) viszont hatékony eszköznél bizonyult az ágazatok közötti koordináció területén⁵⁶ és szerepe a kormány döntéseinek előkészítésében folyamatosan nőtt.⁵⁷

⁵¹ A tanulmány a központi kormányzat koordinációt érintő strukturális változásainak vizsgálatánál nagymértékben támaszkodik az alábbi munkára: Kovács (25. l.).

⁵² BALÁZS (36. l.).

⁵³ PESTI Sándor: „A kormányzati döntéshozatal” *Századvég* 2000/18, www.c3.hu/scripta/szazadveg/18/pesti.htm.

⁵⁴ 1025/1991. (VI. 15.) Korm. hat. a kormány ügyrendjéről.

⁵⁵ BALÁZS (36. l.).

⁵⁶ Vö. MÜLLER György: *Magyar kormányzati viszonyok* (Pécs: Dialóg Campus 2011).

⁵⁷ Vö. SZILVÁSY György: „A közigazgatás szakmai vezetése 1988–1998” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter

A strukturális reformok másik területe az országos hatáskörű főhivatalok,⁵⁸ azaz a nem minisztériumi szintű országos hatáskörű államigazgatási szervek (ügynökség típusú szervezetek) jogi státuszának, feladatainak és hatásköreinek rendezése volt. A rendszerváltás előtt az országos hatáskörű szervezeteknek két kategóriája létezett. Kisebb részük a minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozott (körülbelül huszonöt ilyen szervezet létezett, melyek fele közigazgatási szerv volt, másik fele gazdasági-kulturális szervezet, például Magyar Rádió, MTV, MTI). További, több mint száz körüli számosságú országos hatáskörű szerv pedig alsóbb, miniszteriális szintű felügyelet alatt működött. A kormány a rendszerváltást megelőzőleg 1979-ben szabályozta utoljára a jogállásukat.

A rendszerváltozást követő években az országos hatáskörű főhivatali struktúra átalakulásakor az „elvek és a gyakorlat tudatos kialakításának és konzisztenciájának alapvető hiánya”⁵⁹ volt a jellemző. A kormány 1992-ben tett először kísérletet a zűrzavaros helyzet legalábbis formális, jogi szempontból történő rendezésére (A nem minisztériumi szintű központi államigazgatási szervek jogállásának elveiről szóló 1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozat, valamint az Országos hatáskörű szervek irányításáról és felügyeletéről szóló 3333/1992. Korm. határozat révén.) A szabályozás három kategóriát hozott létre: 1) az országos hatáskörű szervek csoportját, melyek a kormány irányítása és felügyelete alá tartozó államigazgatási szervek voltak, valamint a minisztérium felügyelete alá tartozó 2) központi hivatalok és 3) minisztériumi hivatalok csoportját. Bár a kategóriák kialakítása megtörtént, viszont elmaradt az egyes szervek egyértelmű kategóriákba történő besorolása, ami miatt továbbra sem váltak egyértelművé az irányítási-felügyeleti viszonyok. Ez nemcsak elvi, hanem gyakorlati problémát is jelentett; például amikor a jogszabály nem konkrét szerv(ek)nek, hanem általában a központi hivataloknak címez egy feladatot, akkor bizonytalan volt, hogy pontosan mely szervekre is terjed ki annak hatálya, így a végrehajtás elmaradhatott. Az alábbi táblázat az országos főhatóságok kategóriáit jellemzi. (Az országos hatáskörű főhivatalok/ügynökség típusú szervezetek szabályozása 2006-ig nem változott.) A jogi korlátok gyengesége és a központi politikai vezetés erősen korlátozott kontrollképessége miatt a minisztériumok alatti kormányzati struktúrák szinte átláthatatlanná váltak, túlburjánzottak. E burjánzás oka két, részben ellentétes, de összességében egy irányba ható mozgásból származott: miközben a különböző minisztériumok a politikai kontrolltól és a nyilvánosság kontrolljától többnyire mentesen építették ki „háttérterületeiket”, aközben persze az érintett szervezetek is törekedtek a gazdaminisztérium által fölöttük gyakorolt kontroll gyöngítésére, saját – formális és/vagy tényleges – autonómiájuk kiszélesítésére.⁶⁰

– Vass László (szerk.): *Magyarország évtizedkönyve. A rendszerváltás (1988–1998) I. köt.* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 1998).

⁵⁸ LÓRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei* (Budapest: HVG-ORAC 2007).

⁵⁹ HAJNAL (24. l.).

⁶⁰ HAJNAL (24. l.).

1. táblázat. Az ügynökség típusú szervezetek uralkodó tipológiája (1992–2006)

<i>Strukturális jellemző</i>	<i>OHSZ</i>	<i>Központi hivatal</i>	<i>Minisztériumi hivatal</i>
Alapító (statútum jellege)	Parlament (törvény)	Kormány (kormányrendelet)	Minisztérium (minisztériumi rendelet)
Fölöttes szerv	Kormány	Minisztérium	Minisztérium
Vezető kinevezése és felmentése	A Kormány/miniszterelnök által 4-6 éves, határozott időre kinevezve.	A miniszter által határozatlan időre kinevezve.	A miniszter által határozatlan időre kinevezve.
A tisztviselők javadalmazása	A minisztériumi tisztviselőkével azonos.	A minisztériumi tisztviselőkénél kevesebb.	A minisztériumi tisztviselőkénél kevesebb.
A kormányzati döntéshozatalban való részvétel	Részt vehet a közigazgatási államtitkári értekezleten. Részt vehet a kormányüléseken.*	Részt vehet a közigazgatási államtitkári értekezleten.	Nem vesz részt a kormányzati döntéshozatali fórumok munkájában.
Költségvetési törvényben betöltött státusz	Külön fejezetet alkot.	A minisztérium fejezetében önálló részt alkot.	Nem jelenik meg a költségvetési törvényben.

Forrás: Hajnal⁶¹

** Ez csak az OHSZ-ek egy kisebb részére volt jellemző.*

2.3. ELJÁRÁSOK, MUNKAFOLYAMATOK JAVÍTÁSA

A közigazgatás eljárásainak, munkafolyamatainak átalakítását érintő törekvések alapvetően kétirányúak voltak. A kormányzati szándékok egy része közigazgatási szervezetrendszeren belüli eljárások, munkafolyamatok ésszerűsítését, egyszerűsítését célozták. Ennek leglényegesebb csomópontjai az alábbiak mentén körvonalazódtak:⁶²

a) Az ágazatokon átnyúló együttműködés erősítése mind a kormány döntéshozatali mechanizmusaiban, mind a hatósági tevékenység összehangolásában. b) A közigazgatási szervezetrendszer túl merev hierarchiájának mérséklése, az alárendelt szervek önállóságának és felelősségkörének kiterjesztése. c) A közigazgatás informatikai rendszereinek továbbfejlesztése. d) A vállalati menedzsmentmódszerek, mint például teljesítménymérés és hatékonyságmérés minél szélesebb körű alkalmazása a közigazgatásban. e) A közigazgatási feladatok 'kiszervezésének' ösztönözése megállapodások, szerződések útján.

A másik irány a közigazgatás és az ügyfelek közötti eljárások egyszerűsítésére vonatkozó törekvések voltak. Ennek keretében az alábbi főbb csomópontok jelentek meg a kormányzati célkitűzések között: a) A közigazgatás korszerűsítése az állampolgárok valós igényeinek figyelembevételén alapuljon. A közszolgáltatások megszerzésénél vegyék figyelembe (a közjavakat fogyasztó) állampolgárok és szervezetek szempontjait is. b) A közigazgatást érintő jogszabályok közül a felesleges, túl bonyolult szabályokat építsék le. A deregulációs folyamat levezénylésére kormánybiztost

⁶¹ HAJNAL György: „Structural Dynamics of Central Government Agencies in Hungary (2002–2009)” in Juraj NEMEC – Michiel S. de VRIES (szerk.): *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe* (Bratislava: NISPAcee 2012) 25–50.

⁶² Lásd a közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. hat. és a közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. hat.

is kineveztek, akinek a vezetésével működött a Közigazgatási Deregulációs Tanács. Később egy deregulációs törvény is megalkotásra került. c) Az állami bürokrácia mérséklése, az ügyfelek különböző tevékenységéhez előzetesen szükséges hatósági engedélyek számának csökkentése, ezáltal elérhető a jogrendszer átláthatóságának növelése is.

A fenti célkitűzések közül csak néhány realizálódott, de az is mérsékelt eredménnyel. Többségében a tényleges megvalósítás elmaradt vagy sajátos (szelektív és/vagy torzított) módon teljesedett ki. Habár a reformok végrehajtását külön kormányzati pozíció létrehozásával is erősíteni kívánták (közigazgatás-korszerűsítési kormánybiztos kinevezése), később a központi kormányzat támogatása és a végrehajtást segítő eszközök elmaradtak. A kezdeti ambiciózus célkitűzések után a kormányzat nem dolgozta ki a gyakorlati végrehajtás kereteit. A szükséges politikai elköteleződés és támogatás végül kikopott a reformok mögül.^{63 64}

2.4. AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINŐSÉGÉNEK FEJLESZTÉSE

A közigazgatás személyi állományának fejlesztésével összefüggésben a rendszerváltás után alapvetően négy fő terület körvonalazódott és jelent meg reformtörekvésekben: 1) a köztisztviselői jogviszony szabályozása, 2) a politikai és szakmai pozíciók elhatárolása a közigazgatási munkán belül, 3) a köztisztviselők létszámának csökkentése, racionalizálása, és 4) a köztisztviselői állomány minőségének, képzettségének és teljesítményének értékelése, fejlesztése.

A köztisztviselők jogállásának rendezése szempontjából *a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv.* tekinthető mérföldkőnek. Habár az érdemrendszerű közszolgálat megteremtését ennek a jogszabálynak tulajdonítják – a törvény ennek minden lényeges elemét részletekbe menően szabályozza –, mégis a mindennapi gyakorlat, a kinevezések, felmentések, juttatások megállapítása szintjén ezek a szabályok csak látszólagosan érvényesültek (Gajdusчек⁶⁵ megfogalmazásában: „pszeudo-érdemrendszerű törvény”). Az egyes közigazgatási szervek vezetőinek kezében koncentrálnak a személyzeti hatáskörök, akik gyakran – közvetlenül vagy közvetve – politikai kinevezettek. A törvény pedig igen széles döntési autonómiát vagy mérlegelési jogkört biztosított e vezetők számára: „A látszólagosan részletes szabályozottság éppen a leglényegesebb pontokon nem biztosít valódi garanciákat a vezetői szubjektivitás ellen. Ez pedig nyilvánvalóan utat nyithat a politikai patronázs, illetve zsákmányszerzés előtt.”⁶⁶

A következő lényeges elem, hogy a miniszteriális struktúrában kialakultak az egymástól elkülönülő politikai változó és a szakmai állandó szerepek (közigazgatási, politikai államtitkár elkülönítése). Ennek ellenére a közigazgatás személyi állományának

⁶³ BALÁZS (36. lj.).

⁶⁴ KÁDÁR (2. lj.).

⁶⁵ GAJDUSЧEK György: „Egyéni teljesítményértékelés a magyar közigazgatásban. Egy funkcionális elemzés” *Vezetéstudomány* 2008/1. 14–26.

⁶⁶ GAJDUSЧEK (65. lj.).

„szakmai” rétegei is gyakran váltak politikai zsákmánnyá. A szakmai vezetői pozíciók is erősen a politikai csoportokhoz vagy a politikai vezető személyéhez kötődtek.

A köztisztviselők létszámának alakulása ellentmondásosan alakult a kormányzati reformcélok tükrében. A köztisztviselői létszámban határozott növekedési tendencia figyelhető meg a rendszerváltást követően. Gajdusчек⁶⁷ vizsgálata szerint a rendszerváltás előtt a közigazgatás dolgozóinak összlétszáma ötvenezernél kevesebb fő volt. 1989 és 1994 között, öt év alatt a közigazgatás személyi állománya 93%-kal nőtt, közel megduplázódott, majd 1994 és 2003 között, kilenc év alatt további 31%-kal nőtt. Ezt Gajdusчек⁶⁸ paradox módon éppen a racionalizálás reformretorikájával hozza összefüggésbe: a kormányzat visszatérő, az „állami bürokrácia” látványos leépítését célzó – tipikusan valamilyen államháztartási válságkezelő csomaghoz (mint például a Bokros-csomag) kapcsolódó – intézkedéseit a köztisztviselői létszám határozott és gyors növekedése követte, „korábban sohasem látott csúcsokba tornászva a köztisztviselői kar nagyságát”.⁶⁹

A köztisztviselői állomány fejlesztésének negyedik iránya a képzettségi, minőségi jellemzők javítása volta. Bár már az 1992-es törvényszövegben megjelennek a képezési követelmények és teljesítményalapú bérezés szabályai, a meghatározó európai trendekkel konvergáló minták átültetése a gyakorlatban elmaradt, vagy csak sajátos módon valósult meg. Erre jó példa az egyes közigazgatási munkakörök és képezési előírások szabályozása:⁷⁰ ebben a közigazgatási pozíciók és a hozzájuk tartozó képzettségi elvárások meghatározása enyhén szólva is elnagyolt, nem mutat túl a munkakörök felsorolásán, illetve a képezési követelményeket tekintve bővelkedik az inkonzisztenciákban (például tipikusan ugyanazt a munkakört közép- és felsőfokú képzettséggel is, illetve eltérő képzettséggel – például orvosi vagy mérnöki, jogi – is be lehet tölteni).⁷¹ A teljesítményalapú bérezéssel összefüggésben *a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv. (Ktv.)* tartalmazza az éves teljesítmény alapján megítélhető +30%-ot, illetve a rossz teljesítés alapján elvonható 20%-ot. Viszont a hazatos törekvések mögött csekély a tényleges alkalmazók köre.⁷²

3. PREZIDENCIALIZÁLÓDÁS ÉS KORMÁNYZATI KAPACITÁSFEJLESZTÉS (1998–2010)

3.1. A REFORMOK KONTEXTUSA ÉS HAJTÓERŐI

A rendszerváltást követő két kormányzati ciklust elsődlegesen az állami intézményrendszer kiépítése és stabilizálása, az állam szerepének, feladatainak újrendezése, a rendszerváltást követő társadalmi és gazdasági válságok kezelése fémjelzi. A köz-

⁶⁷ GAJDUSЧEK (65. l.j.) 112.

⁶⁸ GAJDUSЧEK (65. l.j.) 113.

⁶⁹ GAJDUSЧEK (65. l.j.) 113.

⁷⁰ *A köztisztviselők képezési előírásairól szóló 9/1995. (II. 3.) Korm. rend.*

⁷¹ Bővebben lásd GAJDUSЧEK (65. l.j.) 201.

⁷² LINDER Viktória: „Egyéni teljesítményértékelés és kompetencia alapú emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban” *Humánpolitikai Szemle* 2006/10-11.

ponti államigazgatás fejlődésének következő meghatározó időszaka 1998-ban kezdődik, és 2010-ig tart. Bár a három kormányzati ciklus, amelyet ez a korszak átfog, sok területen lényeges eltéréseket mutat, mégis két fő jellemző motívum miatt egybetartozónak tekinthetők.

Az egyik ilyen alapmotívum az Európai Unióhoz való csatlakozás, beleértve az erre való felkészülést, valamint a tényleges csatlakozás utáni, intenzív jogharmonizációt.^{73 74 75 76} Az egész időszakon áthúzódóan alaptörekvés volt a központi államigazgatás – közkeletű kifejezéssel élve: – „európaizációja”, vagyis az intézmény- és szervezetrendszer (legalább látszólagos, formális) hozzáigazítása az EU-s jogszabályokhoz, mintákhoz, avagy vélt vagy valós elvárásokhoz.

Habár az EU a nemzeti közigazgatásokkal kapcsolatban csak elvétve határoz meg kötelező működési vagy szervezeti jellegű szabályokat, ugyanakkor az EU számára nem közömbös, hogy milyen az EU-döntések végrehajtását és előkészítését végző tagállami közigazgatás. Azonban a korábbi tagfelvételektől eltérően a közép-kelet-európai bővítésnél az EU a nemzeti közigazgatás felfejlesztését érintő felvételi követelményeket állapított meg és ezek fokozatos teljesítését ellenőrizte.⁷⁷ Mindennek nemcsak a központi államigazgatás tényleges alakulására, hanem a kormányzati reformretorikára is hatása volt: az egész időszakon végighúzódik a tagsággal járó új források, támogatások minél teljesebb felhasználása érdekében szükségessé váló közigazgatási kapacitásfejlesztés motívuma.

A másik jellemző, a központi kormányzaton belüli erőviszonyokat és szervezeti struktúrákat átformáló motívum a kormányzati forma – ha nem is alkotmányos, de *de facto* – Körösiényi,⁷⁸ majd mások által is „prezidenciaлизálóds”-ként jellemzett átalakulása.^{79 80} E folyamat hangsúlyosabb elemei:⁸¹ a) A miniszterelnök szerepének megerősödése a kormányon belül. A kormány struktúrájának átalakítása és a MeH megerősítése. b) Hatalmi eltolódás a neokorporatív struktúrákkal szemben (szakszervezetek, érdekegyeztető szövetségek) a kormányzat javára. A kormány gazdaságpolitikai mozgásterének kibővítése. c) A kormány és a végrehajtó hatalmi ág elsőbbsége a parlamenttel szemben. d) A kormányülések jelentőségének csökkenése.⁸² e) Sajátos kormányzati koalíciós stratégia működtetése, amely lehetővé teszi a miniszterelnök számára a fontosabb területek teljes politikai kontroll alatt tartását (például a lényeges területek MeH alá történő „behúzása”, súlytalan tárcák „odavetése” a koalíciós partnerek). f) Erős pártpolitikai háttértábor, „mameluk”-frakció.

⁷³ Vö. VEREBÉLYI Imre: „Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra” *Magyar Közigazgatás* 2001/7. 390–401.

⁷⁴ Vö. ÁGH Attila: „Közigazgatási reform és fejlesztő állam” *Magyar Közigazgatás* 2006/5. 257–269.

⁷⁵ Vö. a 2198/2003. (IX. 1.) Korm. hat. vitaanyaga.

⁷⁶ BALÁZS István: „A XXI. századi közigazgatásnak a kihívásai” *Magyar Közigazgatás* 2000/7. 385–390.

⁷⁷ VEREBÉLYI (73. l.).

⁷⁸ KÖRÖSIÉNYI András: „Parlamentáris vagy »elnöki« kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából” *Századvég* 2001/20. 3–38.

⁷⁹ Lásd még SÁRKÖZY Tamás: „Nemzeti középkormány félúton?” *Mozgó Világ Online* 2003/4, *epa.oszk.hu/01300/01326/00038/01sarkozy.html*.

⁸⁰ KÖRÖSIÉNYI András: „Politikai képviselést a vezéredemokráciában” *Politikatudományi Szemle* 2003/4. 5–22.

⁸¹ KÖRÖSIÉNYI (78. l.).

⁸² Vö. SÁRKÖZY (79. l.).

Sokak szerint⁸³ ⁸⁴ ez az erőteljes, egyértelműen kirajzolódó törekvés a hatalom centralizálására, a kormányzat szerepének kiterjesztésére, a kormányfő dominanciájára, amely az első Orbán-kormányt és a Gyurcsány-kormányokat is jellemezte, viszontválasz a korábban kiépült államhatalmi berendezkedésre. E korábbi berendezkedést a korábban kiépült és meglehetősen szélsőséges status quo orientáció, a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszeréből faladó, a mindenkori kormány kezét megbilincselő, politikai mozgásterét irreálisan beszűkítő cselekvési korlátok jellemezték. Mindemellett a kormányzat centralizált működésének igényét erősítette az a félelem (és múltbéli tapasztalás), hogy a beszivárgó érdekcsoportok és széthúzó ágazati érdekek „fogságba ejtik a miniszterelnököt is, a kormányt magát is”,⁸⁵ és megbénítják a végrehajtást.

3.2. STRUKTURÁLIS ÁTALAKÍTÁSOK, FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK (ÁT)RENDEZÉSE⁸⁶

Az európai uniós csatlakozásra való felkészülésből fakadó strukturális reformcélok sokkal inkább a területi és helyi szintet érintően jelentkeztek (például regionalizáció, dekoncentráció és decentralizáció, kistérségi rendszer stb.), mintsem a központi államigazgatás szintjén. Ennek ellenére azonban egyes központi hatóságok átrendeződését, létrehozását is szokták az EU-tagságra való felkészüléssel indokolni. Ilyen például a rendőrségtől elváló Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozása (2000), az integrált országos katasztrófavédelmi szervezetrendszer (2000), a rendőrség és a határőrség szervezeti integrációja a schengeni csatlakozással összefüggésben (2007), vagy a közös agrárpolitika végrehajtását támogató Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (2003) és Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal létrehozása (2006). Mindemellett azonban a központi államigazgatás szervezetrendszerét érintő változásokat elsősorban a kormányfői pozíció kiterjesztésének, a centralizáció erősítésének szándéka mint kulcsmotívum hajtotta.

A miniszterelnöki szerep megerősítésének és a kiemelkedően fontos területek közvetlen kormányfői kontroll alatt tartásának legfontosabb eszköze a miniszterelnök közvetlen munkaszervezete, a MeH szerepének az erősítése volt. Ez a gyakorlatban a politikai kormányzás olyan eszközeinek MeH-hez rendelését jelentette, mint a politikai tervezés-elemzés és kommunikációs kapacitás és funkció, valamint a kormányfői kontrollt minden ágazati-/szakterületre kiterjesztő referatúra-rendszer létrehozása.⁸⁷ Ez utóbbi lényegét jól illusztrálja annak hivatalosan is deklarált célja, hogy

⁸³ SÁRKÖZY (26. lj.).

⁸⁴ KÖRÖSÉNYI (78. lj.).

⁸⁵ Orbán Viktor-interjú 1998, idézi PETHŐ András: „Mitől szenvedett Orbán Viktor 35 évesen?” *Origo.hu* 2010. 05. 04. Lásd www.origo.hu/itthon/20100503-orban-viktor-es-első-kormánya-nehezsegei-kormanyzati-struktura.html.

⁸⁶ A tanulmány a központi kormányzat koordinációt érintő strukturális változásainak vizsgálatánál nagymértékben támaszkodik az alábbi munkára: KOVÁCS (25. lj.).

⁸⁷ MÜLLER György: „A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztésének irányai (1990–2009)” *Közjogi Szemle* 2010/1. 34–41; uő.: „A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben” *Közjogi Szemle* 2010/3. 10–17.

„a Miniszterelnöki Hivatal képes legyen segíteni a miniszterelnököt, megfelelő irányban tartani a kormányt és az eseményeket”.⁸⁸

2006 és 2010 között az elmozdulás a politikai irányítás és kontroll kiterjesztése irányába tovább fokozódott. Müller⁸⁹ szerint a Gyurcsány-kormány által 2006-ban bevezetett intézkedéscsomag a „politikai kormányzás kiteljesedését” célozta. Ennek formális és informális eszközei egyaránt felfedezhetőek a központi kormányzatot érintő átalakításokban: a) A miniszterelnök egyrészt maga hozta a legfontosabb testületek vezetését; így például ő került az Államreform Bizottság és a Fejlesztési Kabinet élére. b) Domináns politikai vezető szerepét a miniszterekhez fűződő viszonya is mutatja. Kvázi ’politikai megrendelést’⁹⁰ adott minisztereknek tárcájuk ügyeit illetően: „behívta magához a minisztereket, és informálisan elmondta, mit vár”.⁹¹ c) A miniszteri szerep átértelmeződött; a dominánssá váló értelmezés szerint a miniszter kormánytagként vezeti a tárcát, és nem a tárca érdekképviselője a kormányban.⁹² d) A közigazgatási államtitkári rendszer eltörlése, ami egyben a KÁT felszámolását is jelentette, a 2006 utáni reformcsomag meghatározó és nagy vitákat kiváltó eleme volt. A minisztériumok élére gyakran pártpolitikusok, illetve az államtitkári tisztségbe – csekély számú kivétellel – mindinkább kifejezetten pártpolitikusok kerültek.⁹³

Egyes országos főhatóságokat érintő strukturális intézkedések szintén a centralizálás erősítésére és a szervezeti „túlnövekedés” megszüntetésére⁹⁴ irányultak. a) A minisztériumok és az országos főhatóságok számát összevonások révén csökkentették.⁹⁵ Például az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumba öt, korábban önálló kormányhivatalt olvasztottak be; összevonták a bányászati központi államigazgatási szerveket és a különböző központi mezőgazdasági szerveket. b) Bizonyos területek összehangolása érdekében koordinációs bizottságokat, szervezeteket hoztak létre (például Nemzeti Fejlesztési Ügynökség az EU-s források elosztásának koordinálására, Államreform Bizottság, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, Kormányzati Személyügyi, Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ).

Habár az országos főhatóságok valamiféle szervezeti „reformja” folyamatosan az egymást követő kormányok napirendjén maradt, nem azonosítható bármiféle doktrinálisan megalapozott stratégia, amely a reformok irányait körvonalazná, azok alapjául szolgál(hat)ot volna.^{96 97 98} Sokkal inkább a legkülönbélebb politikai, szervezeti,

⁸⁸ PETHŐ (85. l.).

⁸⁹ MÜLLER (87. l.) 37.

⁹⁰ LAMPERTH Mónika (2014): A központi kormányzati koordinációról 2006 – 2009 között. Személyes interjú, Budapest, 2014. 05.08.

⁹¹ 90. l.

⁹² SÁRKÖZY Tamás: „Egy év után – A kormányzás átalakításának tapasztalatairól” *Mozgó Világ Online* 2007/6, mozgovilag.com/?p=2469.

⁹³ MÜLLER György: „A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben” *Közjogi Szemle* 2010/3. 10–17.

⁹⁴ SÁRKÖZY (92. l.).

⁹⁵ Lásd bővebben HAJNAL (20. l.) és HAJNAL (24. l.).

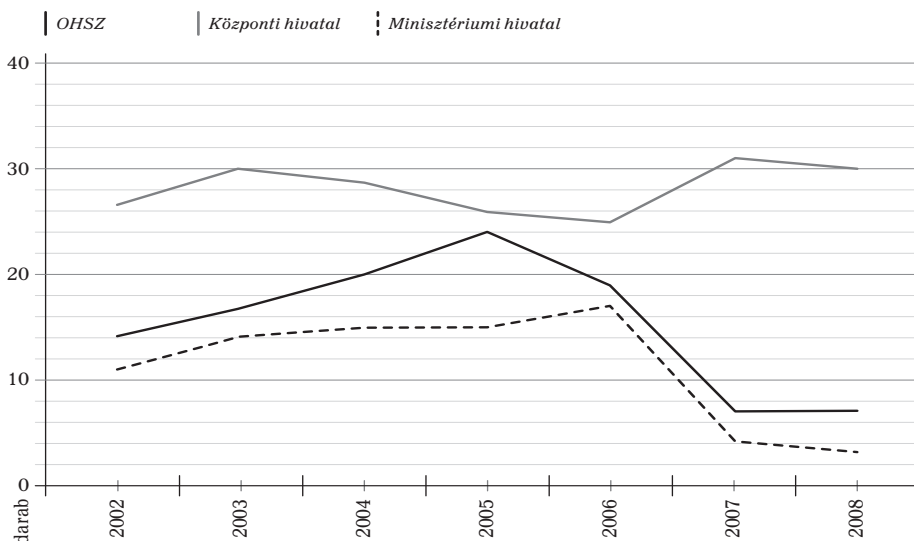
⁹⁶ Vö. HAJNAL (20. l.).

⁹⁷ Vö. György HAJNAL és György JENEI: „The Study of Public Management in Hungary. Management and the Transition to Democratic Rechtsstaat” in Walter J. M. KICKERT (szerk.): *The Study of Public Management in Europe and the United States. A Comparative Analysis of National Distinctiveness* (London: Routledge 2007) 208–232.

⁹⁸ Vö. HAJNAL György: „Hungary” in Koen VERHOEST [et al.] (szerk.): *Government Agencies Practices and Lessons from 30 Countries* (Basingstoke: Palgrave 2012) 288–299.

egyéni érdekek által vezérelt, ad hoc szervezetalakulási folyamatok figyelhetők meg e körben. Ebbe a kaotikus szervezetalakítási dömpingbe hozott némi rendszert a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény.⁹⁹ Az új szervezeti szabályozás részben átvette a korábbi tipológiát. A terminusokban változást jelentett, hogy a korábban OHSZ-nek nevezett szervtípust „kormányhivatal”-lá nevezték át. További változás, hogy a törvény megszüntette a minisztériumi hivatalok kategóriáját; a meglévő minisztériumi hivatalokat központi hivattallá kellett átváltoztatni. Ami az ügynökség típusú szervezetek számának és önállóságuknak alakulását illeti, az ezzel összefüggő kormányzati politika éles irányváltása jól megfigyelhető az alábbi ábrán, amelyen a három szervtípusba tartozó szervezetek számának alakulása látható a 2002–2009 közötti időszakban.

1. ábra. Az ügynökség típusú szervezetek számának alakulása szervtípus szerint bontva (2002–2009)



Forrás: Hajnal¹⁰⁰

2006-ig egyértelműen megfigyelhető tendencia a minisztériumi feladatok ügynökség jellegű szervezetekbe történő kiszervezése. Az országos főhatóságok számának növekedése mellett tömegesen jönnek létre nem közigazgatási szervezeti formában működő, egyéb „kvázi-nemkormányzati szervezetek”, mint például közalapítványok, közhasznú társaságok, melyeket közfeladatok ellátására (sport, kulturális tevékenységek,

⁹⁹ 2006. évi LVII. tv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

¹⁰⁰ HAJNAL György: „Adminisztratív politika a 2000-es évtizedben: Az ügynökség típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között” *Politikatudományi Szemle* 2011/3. 54–74.

határon túli magyarokkal való kapcsolatápolás) hoztak létre. Jellemző továbbá a meglévő szervezetek formális autonómiájának csekély mértékű növekedése.^{101 102 103}

2006-tól kezdődően mindebben egy lényeges trendfordulat következett be. A korábbiakkal ellentétes mozgásirányok indultak be: a minisztériumokba történő visszaszervezés, a nagyobb, integrált szervezetekbe történő összevonások, az országos főhatóságok strukturális autonómiájának csökkenése lett uralkodó.¹⁰⁴ A 2006–2007-es években a központi államigazgatás strukturális átalakításainak nemcsak az iránya változott, hanem annak intenzitása is nagymértékben növekedett. Ez a folyamat alapvetően két okra vezethető vissza. Az egyik a politikai irányítás és kontroll növelésének szándéka. Ezt támasztják alá egyes kormányzati szereplők véleményei, mely szerint az ebben az időszakban bekövetkezett változások leginkább a miniszterelnök sajátos vezetési stílusával és szerepfelfogásával magyarázhatóak. „Gyurcsány [...] erős politikai kormányzást akart. [...] Némely területet kézi vezérléssel irányított (például egészségügyi reform)”.¹⁰⁵ A másik, az előzőt nem kizáró, azzal összeegyeztethető ok „a költségvetési és adminisztratív válságtünetek enyhítésére tett erőfeszítések”: az akkori széles körű államreform elindításakor célszerűnek tűnhetett az erőteljes centralizáció, „ugyanis a minisztériumok sohasem alakítanák át magukat, nem mondanának le hatáskörükről”.¹⁰⁶

3.3. ELJÁRÁSOK, MUNKAFOLYAMATOK JAVÍTÁSA

Ebben az időszakban, reformkonceptciókon és kormányzati ciklusokon áthúzódóan az alábbi hangzatos, de lényegi tartalommal kevésbé megtöltött fejlesztési irányok váltak a kormányzatok „mantrájává” a közigazgatási eljárás és működés átalakításával összefüggésben: szolgáltató állam, ügyfélszolgálatok egységesítése; hatósági eljárások felülvizsgálata; elektronikus kormányzás fejlesztése, integrált kormányzati informatikai fejlesztés; minőségbiztosítás a közigazgatásban; teljesítménymérés; hatékonyság, költség-haszon elemzés.

Az 1998–2002 közötti időszakban a közigazgatási eljárások és munkafolyamatok javítása terén elért eredményeket a MeH osztályvezetője összegezte.¹⁰⁷ Az igazgatási munka hatékonyságának mérése, értékelése érdekében tett intézkedések (teljesítményértékelés és költség-haszon elemzés) megmaradtak a „hogyan kellene csinálni?” tervezésénél (szakirodalom összeállítása, a tárgykörrel tartott szeminárium szerve-

¹⁰¹ Vö. HAJNAL (20. lj.).

¹⁰² Vö. HAJNAL György – KRISZTIÁN Kádár: „The Agency Landscape in Hungary: An Empirical Survey of Non-Departmental Public Bodies 2002–2006, (Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism. Consequences of Three Decades of Privatization and Market Liberalization” ECPR Standing Group on Regulatory Governance, Utrecht, Netherlands, 5–7 June 2008.

¹⁰³ Vö. HAJNAL (98. lj.).

¹⁰⁴ HAJNAL (24. lj.).

¹⁰⁵ LAMPERTH (90. lj.).

¹⁰⁶ SÁRKÖZY (4. lj.).

¹⁰⁷ BÉKEFI Ottó: „Beszámoló a közigazgatás továbbfejlesztéséről szóló 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozatban foglalt feladatok eddigi végrehajtásáról” *Magyar Közigazgatás* 2000/8. 498–503.

zése, programtervezetek véleményezése¹⁰⁸). Bár maguk az érintett tárcák is jelezték, hogy a gyakorlati alkalmazáshoz további segítségre lenne szükségük, konkrétabb intézkedések a költség-haszon elemzés gyakorlati fejlesztésére nem történtek. Az egyetlen kivétel talán e területen a teljesítményértékelés, ugyanis 2002. január 1-jén életbe lépett az egyéni teljesítményértékelés- és kompetenciaalapú emberierőforrás-gazdálkodás bevezetéséről szóló szabályozás. (Erre még a következő alfejezetben részletesebben kitérünk.)

A szolgáltató típusú közigazgatás kialakítása keretében teleházprogramok, helyi közérdekű információs szolgálatok indultak (Nemzeti Teleház Program), melyek célja az ügyfelek ügyintézését segítő pontok létrehozása. A teleházak olyan információs központok, amelyek közösségi hozzáférést biztosítanak az internethez és számítástechnikai eszközökhöz, valamint különféle programok szervezésével mobilizálják a kisközösségeket. A teleházakban látták a lehetőséget, hogy a közigazgatási ügyintézés is közelebb vigyék a lakossághoz. (Erre példa az Oké Teleház program.) A teleházak a mai napig működnek, bár kihasználtságuk, támogatottságuk a valóságban messze elmarad a köztudatban élő elismertségüktől.

A minőségbiztosítás terén, ha csak az államigazgatási szervek szűkebb körében is, de bevezetésre került az ISO minőségbiztosítási rendszer, illetve – kisebb mértékben – az önértékelésen alapuló CAF (*Common Assesment Framework*) minőségirányítási rendszer.¹⁰⁹

A 2004–2006-os Kormányprogram¹¹⁰ a „Szolgáltató állam” című fejezetében az Európai Unió elvárásainak figyelembevételével az elektronikus kormányzat fejlesztésére vonatkozóan célul tűzte ki, hogy „Megteremt[s]ük a modern, gyors, polgárbarát ügyintézés informatikai feltételeit”. Ennek megvalósítását szolgálta több, az ügyfelek számára létrehozott elektronikus szolgáltatás. Ilyen a BM Központi Hivatal által működtetett Internetes Közigazgatási Szolgáltató Rendszer, vagy a Virtuális Okmányiroda (XR), melyen keresztül 25-féle ügyben ügyindítási, 80-féle ügyben időpontfoglalási lehetőség állt az ügyfelek rendelkezésére. Az elektronikus ügyintézés megvalósításának legjelentősebb vívmánya ebben az időszakban a virtuális egyablakos ügyintézés biztosító elektronikus ügyfélkapu. Az ügyfélkapun keresztül körülbelül számos különböző elektronikus szolgáltatást vehettek igénybe (például formanyomtatvány letöltése, e-formanyomtatvány benyújtása, cégbejegyzés, ügyindítás, adatszolgáltatás).

3.4. AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINŐSÉGÉNEK FEJLESZTÉSE

A Gyurcsány-kormány az ún. szakpolitikai koncepció alapján szakított a korábbi elképzeléssel,¹¹¹ miszerint a minisztériumok politikai vezetése (miniszter, politikai

¹⁰⁸ BÉKEFI (107. l.).

¹⁰⁹ DUDÁS Ferenc: „A közigazgatási minőségpolitika aktuális kérdései egy felmérés, valamint a kihívások tükrében” *Magyar Közigazgatás* 2002/12. 705–713.

¹¹⁰ Magyar Köztársaság kormánya: Lendületben az ország. A köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarorszáért 2004–2006, img.index.hu/cikkepek/0409/belfold/kormprog.pdf.

¹¹¹ SÁRKÖZY (92. l.).

államtitkár, politikai munkatársak), illetve szakmai vezetése (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkárok) élesen váljanak el egymástól. Az új elképzelés értelmében a miniszter és egy helyettese, az államtitkár szakpolitikusok, akik a minisztérium politikai és szakmai vezetői is. Az új rendszer szinte általános értetlenségbe és elutasításba ütközött, aminek fő oka, hogy a vezetési struktúrából kiesett közigazgatási államtitkár helyére és a minisztériumok élére gyakran pártpolitikusok, illetve az államtitkári tisztségbe csekély kivétellel mindinkább kifejezetten pártpolitikusok kerültek.¹¹²

Az OECD és a KÖZIGTAD adatainak alapján Gajduscek¹¹³ vizsgálta a köztisztviselői létszám alakulását az 1994 és 2007 közötti időszakot tekintve. A vizsgálat eredménye azt mutatja, hogy bár a vizsgált időszakban a közszféra létszámaránya a foglalkoztatottak körén belül folyamatosan és határozottan csökken (ami elsődlegesen a létszám abszolút értékben történő csökkenésének tudható be), viszont a köztisztviselők létszáma nem csökken. Sőt, összességében, a 2006-os és 2007-es radikális létszámcsökkentés ellenére is növekedési tendencia figyelhető meg a köztisztviselők létszámában.¹¹⁴ A legszembeötlőbb azonban nem is annyira a tendencia, mint inkább az évek közötti, olykor rendkívül nagymértékű, hektikus váltakozás. A számok mögött a kormányzatnak az a rendszeresen jelentkező, valós vagy propagandisztikus törekvése áll, hogy a köztisztviselői létszámot, az „állami bürokráciát” csökkentse.

A kétezres évek elejétől Európa-szerte rendkívül „divatos” válik a közszolgálatban az egyéni teljesítményértékelés bevezetése. Ez a trend Magyarországot sem kerülte el. 2002-ben döntés született az egyéni teljesítményértékelés magyarországi, a teljes köztisztviselői karra történő bevezetéséről a „nyugati – bár félreértelmezett – minták alapján”.¹¹⁵ Az egyéni teljesítményértékelés- és kompetenciaalapú emberierőforrás-gazdálkodás bevezetéséről szóló szabályozás nagyrészt „papíron maradt”, a tényleges emberierőforrás-gazdálkodási rutinokat minimális mértékben változtatta csak meg.¹¹⁶

A személyzetpolitika területén 2006-tól azonban, az új személyügyi államtitkár megjelenésével jelentősen megváltoztak a deklarált célok. Az Új Közmenedzsment ideológiája jelentősen áthatotta a közszolgálati személyzeti politika irányait.

Ennek olyan elemei voltak, mint a mentalitás megváltoztatása szükségességének hangsúlyozása, a teljesítményelv erősítése, a bérek közelítése az üzleti szférához (különösen a vezetők esetében). Sajátos módon azonban az alkalmazott megoldások – kivéve talán a (vezetői) bérek emelését – a legtöbb esetben inkább a zárt közszolgálat jellemzőit idézik. Egyértelműen ilyen a kiválasztás új rendszere, amely – bár számos problémát felvet – elsőként kísérel meg valamiféle szisztematikus és egységes kiválasztási eljárást bevezetni. Szintén az Új Közmenedzsment ideológiával ellentétes a döntések határozott központosítása [...]. Kivétel a teljesítményértékelés, amely önmagában vitathatatlanul a zárt rendszertől való elmozdulást jelzi, ráadásul olyan mértékű

¹¹² MÜLLER (93. l.) 14.

¹¹³ GAJDUSCEK (65. l.).

¹¹⁴ GAJDUSCEK (65. l.) 109–112.

¹¹⁵ LINDER Viktória: „A közszolgálati foglalkoztatás versenyképességének néhány összefüggése nemzetközi összehasonlításban” *Humánpolitikai Szemle* 2010/7–8.

¹¹⁶ GAJDUSCEK (65. l.).

és kihatású (évenkénti bónusz) béreltérítést tesz lehetővé, ami magát a bérrendszert is zárójelbe teszi. Itt viszont a teljesítményértékelés rendje annyira bürokratikus, hogy az a legkevésbé sem jellemző az Új Közmenedzsment módszereire.¹¹⁷

4. ILLIBERÁLIS DEMOKRÁCIA ÉS „ORBANIZÁCIÓ” (2010–2015)

4.1. A REFORMOK KONTEXTUSA ÉS HAJTÓERŐI

2010-ben, a második Orbán-kormány megalakulását követően kezdetét vette egy átfogó program, amely elsöprő erővel és mértékben alakította át az állami működés pilléreit. A választási győzelmet forradalomként (‘fülkeforradalom’¹¹⁸) értékelő kormányzó erő már az első két év alatt végrehajtotta a politikai rendszert és az alkotmányos berendezkedést alapjaiban átalakító intézkedések sorozatát, amely sokak – mind a változások szószólói, köztük a miniszterelnök, mind pedig azok éles kritikusi – szerint egy új típusú kormányzati, államszervezési mód megjelenéséhez és/vagy intézményesüléséhez vezettek.^{119 120 121 122 123} A politikai rendszer alapintézményeit átalakító változások – korántsem teljes, és nem fontossági sorrendben felsorolt – néhány fontosabb elemeként az alábbiak emelhetők ki:

a) Az ombudsmani pozíció súlytalanná válása. A korábbi állami struktúrában négy ombudsman (országgyűlési biztos) működött különböző területeken, egymás mellett. Az új *Alaptörvény* egyetlen ombudsmani pozíciót hozott létre. Bár a kormány egyes, korábban ombudsman által felügyelt területekre külön államigazgatási hatóságot hoz létre, de ezek politikai függetlensége a korábbi megoldásnál jóval gyengébb, így igen csak megkérdőjelezhető (például a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság/NAIH elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, míg korábban az ombudsmant a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlés választotta kétharmados többséggel).¹²⁴

b) Az Alkotmánybíróság tevékenységének átrendeződése és normakontroll lehetőségének szűkülése. Visszaszorult az absztrakt normakontroll és megszűnt a bárki által kezdeményezhető, a jogszabályok *Alaptörvénnyel* való összhangjának vizsgálatára irányuló normakontroll lehetősége.

¹¹⁷ GAJDUSCHEK (65. lj.) 52.

¹¹⁸ Orbán Viktor ünnepi beszéde a Vörösmarty téren (2010. 04. 26.), www.fidesz.hu/hirek/2010-04-26/orban-viktor-unnepi-beszede-a-vorosmarty-teren/.

¹¹⁹ KORNAI János: „Centralization and Capitalist Market Economy” *Népszabadság* 2012. 01. 28. Lásd no.hu/belfold/centralization_and_the_capitalist_market_economy.

¹²⁰ Vö. HAJNAL György – CSENGŐDI Sándor: „When Crisis Hits Superman: Change and Stability of Political Control and Politicization in Hungary” *Administrative Culture* 2014/1. 39–57.

¹²¹ Vö. HAJNAL György – ROSTA Miklós: „The Illiberal State on the Local Level: The Doctrinal Foundations of Subnational Governance Reforms in Hungary (2010–2014)” EGPA, Annual Conference, Speyer, Germany, 10–12 September 2014.

¹²² Vö. KORKUT Umut: *Liberalization Challenges in Hungary. Elitism, Progressivism and Populism* (Basingstoke – New York: Palgrave 2012).

¹²³ Vö. Miklós BÁNKUTI – Gábor HALMAI – Kim Lane SCHEPPELE: „Disabling the [Hungarian] Constitution” *Journal of Democracy* 2012/3. 138–146.

¹²⁴ CSINK Lóránt: *Mozaik a hatalommegosztáshoz* (Budapest: Pázmány Press 2014).

c) A médiaszabályozás és -felügyelet területén is gyökeresen új helyzet alakult ki. Több szerv egyesítéséből létrejött az állami médiaügyi csúcsszerv, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH), amely átfogó, a tévé- és rádiócsatornák tartalmának felügyeletétől a frekvenciák elosztásáig stb. terjedő jogkört kapott. A hatóság mellett testület működik, az ún. Médiatanács, amelynek tagjai kizárólag a kormányon lévő politikai erőkből kerültek ki. Nemcsak a felügyelet került centrális kontroll alá. A korábban egymástól elkülönülve működtetett állami rádió- és tévécsatornákat egyetlen központ alá húzták be (Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap – MTVA). A csúcsszerv kezében összpontosul a finanszírozás és a munkatársak kiválasztásának jogköre is. Továbbá mindegyik állami médium számára kötelező a központi híriroda anyagának átvétele.

d) Az igazságszolgáltatás és a bírósági testület függetlenségét megkérdőjelező intézkedés a rendkívül széles jogkörrel rendelkező Országos Bírósági Hivatal létrehozása. A hivatal vezetője jelentős befolyással (kvázi döntési lehetőséggel) bír a bírák kinevezéséről, előléptetésükről, a bírósági ügyek delegálásáról szóló döntéseknél. Noha nem tartozik a szervezeti struktúra formális átalakításának körébe, de jól jelzi a változás tartalmi irányát az a körülmény, hogy a Hivatal (amúgy az Országgyűlés által választott) vezetőjének tisztségét a Hivatal létrehozása óta egy vezető kormányzati pártpolitikus felesége tölti be.

e) A választási rendszer átszabása és a kormánypártok számára szavazatmaximalizáló mechanizmusok beépítése még a soron következő parlamenti és önkormányzati választások előtt.¹²⁵

f) A területi és települési önkormányzati rendszer alapvető átalakítása, mely átalakítások középpontjában egyrészt a választási rendszer átalakításának (az országos és a helyi politika közötti személyi átfedéseknek a polgármesteri és a parlamenti képviselői tisztség összeférhetetlenségének kimondása révén történő) eliminálása, másrészt az önkormányzati feladatok állami (dekoncentrált) struktúrák irányába történő átadása, harmadrészt pedig a megmaradó feladatok rendkívül szoros és alapos központi szabályozása, kontrollja és korlátozása állt.¹²⁶

4.2. STRUKTÚRAÁTALAKÍTÁS, FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK (ÁT)RENDEZÉSE¹²⁷

Ahogy fent már érintőlegesen említettük, a politikai rendszer alapintézményein túl a második Orbán-kormány a központi államigazgatás szervezetrendszerét, strukturális viszonyait is alapjaiban újrarajzolta. A 2010 óta permanensen tartó, a központi államigazgatást célzó strukturális átalakítások legfőbb jellemzőiként a központosítást, a miniszterelnök szerepének további erősítését és közvetlen apparátusa hatáskörének további szélesítését, a szervezeti integrációt, az országos főhatóságok számának és

¹²⁵ SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Hol is tart a választási folyamat?” *Arsboni* 2014/1. 83–88, www.arsboni.hu/wp-content/uploads/2014/06/ArsBoni_2014_1.pdf.

¹²⁶ HAJNAL–ROSTA (121. l.).

¹²⁷ A tanulmány a központi kormányzat koordinációt érintő strukturális változásainak vizsgálatánál nagymértékben támaszkodik az alábbi munkára: Kovács (25. l.).

viszonylagos autonómiájának radikális csökkentését említhetjük. E folyamat legfőbb elemei az alábbiak.

A minisztériumi struktúra teljes átalakításon ment keresztül. A különböző tárcák összevonásával a korábban 13 minisztérium helyett 8 integrált szuperminisztérium jött létre. A közigazgatási reformprogram kidolgozásáért felelős miniszter szerint a minisztériumi struktúra átszervezésének, a korábban elkülönült ágazati irányítások összevonásának a célja a költségtakarékosságon túl az volt, hogy „az ágazati lobbik ne szabadalják szét a kormányzati politikát, mint ahogy az korábban nagyon sokszor megtörtént”.¹²⁸ Az ágazati lobbik ettől még megmaradnak, „a cél nem a megszüntetésük, hanem a 'becsatornázásuk’”.¹²⁹ A harmadik szempont az volt, hogy a minisztériumok képezzék le a gazdaságpolitikai prioritásokat, tükrözzék vissza az államreform hangsúlyos célkitűzéseit.¹³⁰ Ebből az indoklásból az tűnik ki, hogy a kormányzat nemcsak gazdasági-költségcsökkentési megfontolásból döntött a minisztériumi struktúra átszervezéséről, de a kormányzaton belüli koordináció erősítése, az ágazati érdekek összehangolása is elsődleges célként jelentkezett.

Visszaállították a közigazgatási államtitkári pozíciót és a KÁT (közigazgatási államtitkári értekezlet) intézményét. A közigazgatási államtitkári értekezleteken kerültek felvetésre az ágazati előterjesztésekkel kapcsolatos szakmai és politikai kérdések. A KÁT szelektált ezek közül. A politikai egyeztetést igénylő kérdéseket továbbította politikai egyeztetésre (például a Miniszterelnökségen működő politikai államtitkári értekezletekre, amelynek működése mindemellett informálisnak tekinthető, a testület ugyanis nem jelenik meg a kormány hivatalos ügyrendjében), míg a szakmai kérdésekben a tárcák képviselői egymás között kötöttek kompromisszumot. Amennyiben nem vezetett eredményre az egyeztetés, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) gyakran „hatalmi erővel élt”¹³¹ a vita eldöntésénél, aminek során „a KIM döntését, javaslatát a tárcák többségében elfogadták”.¹³²

A Miniszterelnöki Hivatalt átszervezték. Bár a MeH formálisan megszűnt, de valójában megkettőződött. A Miniszterelnöki Kabinetirodát, amely korábban a MeH része volt, átkeresztelték Miniszterelnökségre, mely elsősorban a miniszterelnök közvetlen munkaszervezeteként, illetve a politikai természetű kérdések egyeztetésének fórumaként funkcionált. A korábbi MeH kormányzati koordinációs feladatait pedig a KIM vette át.¹³³ A Miniszterelnökség a politikai koordináció helyszíne, míg a KIM a közigazgatási koordinációé.¹³⁴

A politikai és közigazgatási koordináció aránya és súlya idővel változott. 2010–2012 között a kormányzati munka koordinálásának kulcsszereplője a KIM, és ennek

¹²⁸ NAVRACSICS Tibor: „A csúcsmisztériumok létrehozása beváltotta a hozzá fűzött reményeket” *MTI, Magyar Rádió* 2012. 06. 06. Lásd www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-csucsmisztériumok-letrehozasa-bevaltotta-a-hozza-fuzott-remenyeket.

¹²⁹ NAVRACSICS (128. l.).

¹³⁰ NAVRACSICS (128. l.).

¹³¹ BÍRÓ Marcel: A koordinációs mechanizmusok 2010 és 2014 között a központi kormányzatban. Személyes interjú, Budapest, 2014. 05.08.

¹³² BÍRÓ (131. l.).

¹³³ MÜLLER (93. l.).

¹³⁴ MÜLLER (93. l.).

megfelelően a koordinációs tevékenységeken belül a hangsúlyosabb a közigazgatási koordináció volt.¹³⁵ A döntés-előkészítés összehangolása mellé viszont olyan jogkörök is társultak, melyek a KIM-et a többi minisztérium fölé emelték (bár *de jure* a minisztériumok továbbra is egyenrangúak maradtak). Ilyen volt például, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszter *miniszterelnök-helyettesi rangba* emelkedett, valamint hogy a központi államigazgatást érintő, kulcsfontosságú *személyügyi kérdések* (például vezetői kinevezések) a KIM felügyelete alá kerültek. A KIM közigazgatási államtitkára szerint „2010–2012 között lezajlottak a központi kormányzatban azok a strukturális átalakítások, amelyek egy erős szakmai közigazgatási koordinációt igényeltek. Ebben az időszakban a KIM vált a kormányzati koordináció hangsúlyos szereplőjévé”.¹³⁶ A 2012 utáni időszakban – az országgyűlési választások közeledtével – viszont hangsúlyosabban előtérbe kerültek a stratégiai-politikai kérdések, illetve – ennek megfelelően – a politikai koordinációs szükségletek. A „politikai szempontok a Miniszterelnökségbe tolódtak”,¹³⁷ melynek szerepe fokozatosan erősödött. Így például olyan stratégiai fontosságú szervek és területek, mint a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI), a külügyi hírszerzésért felelős Információs Hivatal (IH), valamint a Nemzeti Külgazdasági Hivatal (HITA) irányítása átkerült a Miniszterelnökséghez.

Ami a *miniszterelnök szerepét* illeti, a második Orbán-kormány alkotmányos szinten is – bár már korábban, a *2006. évi LVII. tv.* és a *2010. évi XLIII. tv.* is tartalmazott ezt célzó rendelkezéseket – megerősítette a miniszterelnök kormányon belüli irányító szerepét. E szereperősödés főbb elemei az alábbiak:

a) Az *Alaptörvény* tartalmazza, hogy a miniszterelnök határozza meg a kormány általános politikáját.

b) Ezen túlmenően alkotmányos szinten is megjelent az az elv, hogy a miniszterek a kormány érdekeit közvetítik a tárcáknál (és nem pedig ellenkezőleg).

c) Emellett a miniszterelnök központi személyi állomány feletti közvetlen kontrollja is megerősödött. A személyzeti jogköre teljesen átfogja az államtitkári kart és a kormánybiztosok, valamint a miniszterelnöki biztosok tevékenységének közvetlen irányítását.¹³⁸

d) A miniszterelnök a jogalkotás terén is függetlenítette magát a kormány többi tagjának kontrolljától, ugyanis a kormány ügyrendje¹³⁹ felhatalmazza a miniszterelnököt, hogy kivételesen indokolt esetben, a kormány ülései között, kormányrendeletet vagy kormányhatározatot adjon ki saját jogán, amelyet csak utólagosan kell a kormány elé terjesztenie.

A fenti változások egyértelműen a központi hierarchikus irányítás és kontroll erősödését jelzik a központi államigazgatásban. Jól látszik, hogy formálisan is intézményesültek azok a viszonyok és működésmódok, melyek már – részben korábban is – egy-

¹³⁵ MÜLLER (93. lj.).

¹³⁶ BÍRÓ (131. lj.).

¹³⁷ BÍRÓ (131. lj.).

¹³⁸ MANDÁK Fanni: „A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején” in VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban* (Győr: SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2012) 30–41.

¹³⁹ 1144/2010. (VII. 7.) Korm. hat.

értelműen centralizálták a kormány működését az ágazati önállósággal, a tárcák külön érdekeivel szemben.

Ami a minisztériumok alatti központi államigazgatás struktúráját illeti, alapvetően két jelentős elmozdulás azonosítható a vizsgált, 2010 és 2015 közötti időszakban. Egyrészt megváltoztak az országos főhatóságok kategóriái és jogállásuk (lásd elsősorban a *központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. tv.*-t). E területen a leglényegesebb változás, hogy az *Alaptörvény* 2011-től egy új szervezeti kategóriát nevesít, nevezetesen az önálló szabályozó szervezet. Ez a kategória kivételesnek és eddig példátlanul tekinthető a rendszerváltást követő központi államigazgatásban, amennyiben az országos főhatóságok korábbi típusaitól az a fontos tulajdonsága különbözteti meg, hogy bár ezeket is az Országgyűlés hozhatja létre, de csak sarkalatos (kétharmados többséget igénylő) törvénnyel. Ennek ellenére tradicionálisan független, autonóm szervek is átszervezésre kerültek. Ilyen a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, amelyet 2013-ban beolvasztottak az MNB-be. A vizsgált, 2010 és 2015 közötti időszakban önálló szabályozó szervezetek a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, 2013-ig a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, 2013-tól a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal. Az új szabályozásban az országos főhatóságok – formális-strukturális jellemzőik alapján – ebben az időszakban is elkülöníthetők egyrészt 1) a kormány alárendeltségében működő szervezetekre (kormányhivatal, központi hivatal), másrészt pedig 2) a kizárólag az Országgyűlésnek felelős szervekre (ezek típusai: autonóm államigazgatási szervek, amelyből öt létezik,¹⁴⁰ valamint önálló szabályozó szervek).

Az előbbi kategóriát, tehát a kormány alárendeltségében működő szervezetet tekintve, jelentős a különbség a kormányhivatalok és a központi hivatalok számossága között. 2010 és 2015 között öt kormányhivatal típusú szerv működött (bár „menet közben” a Magyar Energia Hivatal átkerült az önálló szabályozó szervek közé, egy újonnan alapított hivatal, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal pedig bekerült).

Ezzel szemben a központi hivatalok köre már nem ennyire áttekinthető és stabil. A törvény csak az ebbe a típusba tartozó szervekre vonatkozó közös szabályokat határozza meg, de nincs taxatív meghatározva az idetartozó szervezetek köre. A központi államigazgatási szervek száma a vizsgált időszakban körülbelül 25–30 között mozgott. A permanens átszervezések leginkább ezeket a szervezeteket érintették. Több központi hivatalt olvasztottak össze (például 2012. január 1-től Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat/NFSZ és az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség/OMFF összeolvasztása), illetve néhány, korábban nem létező új szervezet jött létre (például a rövid, ámde viharos életű Nemzeti Államigazgatási Központ/NÁK, valamint a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség/KIFÜ). 2014-től a központi államigazgatás centralizációja tovább erősödött. Olyan szervezeti változások történtek, amelyek az irányba mutatnak – de legalábbis felvetik a kérdést –, hogy a

¹⁴⁰ A vizsgált, 2010 és 2015 közötti időszakban ilyen szervezetek voltak a Közbeszerzési Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, az Egyenlő Bánásmód Hatóság és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, valamint a Nemzeti Választási Iroda.

rendszerváltás óta klasszikusnak számító minisztérium – főhatóság (ügynökség típusú szerv) struktúra eltűnően van. 2014 elején jogutódlással megszűnt az uniós forrásokat felügyelő, 2006-ban létrehozott Nemzeti Fejlesztési Ügynökség/NFÜ. Az intézmény egy része a jogutód Miniszterelnökségbe olvadt, az egyes operatív programokat felügyelő ún. Irányító Hatóságok pedig a szaktárcákhoz kerültek.¹⁴¹ Az uniós támogatások felhasználását segítő Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt. is megszűnt 2014 tavaszán és feladatait három minisztérium vette át (a Miniszterelnökség, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Nemzetgazdasági Minisztérium). A 2012-ben létrehozott integrált munkaügyi főhatóságot (Nemzeti Munkaügyi Hivatal/NMH) 2015. január elsejével szintén beolvasztották a Nemzetgazdasági Minisztériumba. 2015-ben a szakképző iskolák átkerültek a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól (KLIK) a Nemzetgazdasági Minisztérium fenntartásába.

A központi hivatalok gyakoribb átszervezését az is segíti, hogy a létrehozásukhoz, megszüntetésükhöz és a szervezeti átalakításukhoz elégséges kormányrendelet is, nem szükséges parlamenti konszenzus a kérdésben.

2. táblázat. A központi államigazgatás körében működő, ügynökség típusú szervezetek uralkodó tipológiája (2010–2015)

Strukturális jellemző	Kormányhivatalok	Központi Hivatalok
Alapító (statútum jellege)	Parlament (törvény)	Kormány (kormányrendelet)
Fölöttes szerv	Kormány	Minisztérium
Vezető kinevezése és felmentése	Miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel.	Miniszter nevezi ki és menti fel.
A tisztviselők javadalmazása	A minisztériumi tisztviselőkével azonos.	A minisztériumi tisztviselőkénél kevesebb.
A kormányzati döntéshozatalban való részvétel	Részt vehet a közigazgatási államtitkári értekezleten. Az előterjesztését az irányító miniszter útján terjeszti elő.	Nem vesz részt a közigazgatási államtitkári értekezleten.
Költségvetési törvényben betöltött státusz	A minisztérium költségvetési fejezetén belül önálló címet képez.	A minisztérium költségvetési fejezetén belül önálló címet képez.

Forrás: Saját szerkesztés a 2010. évi XLIII. tv. alapján

4.3. ELJÁRÁSOK, MUNKAFOLYAMATOK JAVÍTÁSA

A második Orbán-kormány közigazgatási eljárásokra vonatkozó reformelgondolásai és -döntései leginkább a Magyary-terv(ek)ből (11.0 és 12.0)^{142 143} olvashatók ki. Az ezekben megjelenő – az olvasó számára esetenként némileg homályos tartalmú –

¹⁴¹ *A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megszüntetésével összefüggő egyes kérdésekről szóló 475/2013. (XII. 17.) Korm. rend.*

¹⁴² Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 2011, magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.

¹⁴³ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0 2012, magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf.

elemek közül a leglényegesebbek az alábbiak: az állami feladatkataszter elkészítése; egyszerűbb állam; dereguláció; az elektronikus közigazgatás kiterjesztése; az adminisztratív terhek csökkentése; jó ügyfélkapcsolat, kormányablak; a közigazgatás eljárásának egységesítése és egyszerűsítése; az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód biztosítása; elszámoltathatóság – korrupcióellenes program; kezdeményező kommunikáció, konzultáció.

Ebben a listában a korábbi kormányzati időszakok reformszándékaihoz hasonló célkitűzések jelennek meg (például dereguláció, eljárások egyszerűsítése, ügyfélszolgálat egységesítésére való törekvés). A lényegi elmozdulás viszont a célkitűzések végrehajtásában figyelhető meg. Míg a korábbi időszakokban a célokat jobbra csak látszatin-tézkedések követték, úgy tűnik, hogy a reformszándék ezúttal némileg nagyobb mértékben rendelkezett a véghezvitelhez szükséges megfelelő politikai támogatottsággal és erővel. Habár az egyes célok megvalósulási módjával kapcsolatban számos kritika is megfogalmazható (például egyablakos ügyfélszolgálati reform, a kormányablakok értékelése kapcsán,¹⁴⁴ az ágazati informatikai rendszerek összehangolásával összefüggésben¹⁴⁵), az vitathatatlan, hogy nagy horderejű elmozdulások történtek a közigazgatási folyamatok, eljárások területén.

Például az adminisztratív terhek csökkentésének és az ügyfélszolgálati rendszer javításának egyik lényeges állomása volt a kormányablak-reform, azaz az egyablakos ügyfélszolgálati rendszer kialakítása. A kormányablakok a megyei kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálati irodáiként működnek. A kormányzati szándék szerint:

[...] a kormányablakok megteremtik a lehetőségét az ugyanazon standardok szerint, egységes arculattal, azonos felkészültségű és minőségű személyi állománnyal, ugyanolyan ügyfélfogadási rendben történő szolgáltatásnyújtásnak. Ez az egységesség az ügyfelek számára is előnyt jelent az eligazodásban.¹⁴⁶

A kormányablakok 2014-ben több mint kétszázötven ügýtípusban nyújtottak valamilyen szintű ügyintézési szolgáltatást az ügyfelek részére.

4.4. AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINŐSÉGÉNEK FEJLESZTÉSE

Az állami berendezkedést alapjaiban átalakító átfogó kormányzati reformok a központi államigazgatás – és általában a közigazgatás – személyi állományának helyzetét is gyökeresen átalakították. A köztisztviselők jogállását 1992 óta szabályozó, a 2010-es

¹⁴⁴ KOVÁCS Éva – HAJNAL György: „Analyzing the Motives of Reforming Customer Services in Hungarian Public Administration: A Case Study of One-Stop-Government Reforms” in Carmela DiMAURO – Alessandro ANCARANI – Gyula VASTAG (szerk.): *Research in the Decision Sciences for the Service Economy: Best Papers from the 2015 Annual Conference* (New York – Pearson 2015) 5–32.

¹⁴⁵ Kovács Éva: „Public Administration Reforms for the Better Coordination within the Central Government in Hungary” in *Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism?* Presented Papers from the 22st NISPAcee Annual Conference May 22–24, 2014, Budapest, Hungary.

¹⁴⁶ VIRÁGH Rudolf: A kormányablak reformról. Személyes interjú, Budapest, 2012. 05. 09.

választások után több kulcsponton is módosuló jogszabály helyébe lépő, *a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. tv.* gyökeresen átalakította a közszolgálati pálya jellemzőit és szabályozási kereteit.

Időrendben az első – rögtön a kormány hatalomra kerülését követően életbe lépett – ilyen változás az indoklás nélküli felmentés lehetőségének megteremtése volt. Ezt először csak a kormánytisztviselőkre, később a köztisztviselői állományra is kiterjesztettek. Az új szabályozás értelmében – a korábbiaktól eltérően – nem kellett megindokolni a felmentést, és a korábban a jogviszonyban töltött időhöz igazodó, általában jóval hosszabb felmentési időt két hónapra redukálták. A munkáltató részére az ehhez hasonló 'túlhatalmat' még a legnyitottabb közszolgálati rendszerek (például USA felső szinten, skandináv országok) sem ismerik.^{147 148} Ezzel a zárt közszolgálati rendszer egyik leglényegesebb jellemzője szűnt meg. Bár 2011-ben mindkét törvényi rendelkezést megsemmisítette az Alkotmánybíróság,¹⁴⁹ de azzal, hogy a megsemmisítő rendelkezés hatálybalépésének időpontját az AB „meglepetésre”¹⁵⁰ csak későbbre, 2011. május 31. napjára tette, még közel hat hónap maradt nyitva újabb indoklás nélküli felmentések végrehajtására.

E szabályok alkotmánybírósági megsemmisítését követően is beépültek azonban a 2011. évi új szabályozásba (Kttv.) olyan elemek, amelyek továbbra is lehetővé teszik az ún. tetszés szerinti foglalkoztatást („*at-will employment*”) a közszolgálatban. Azaz a munkáltató különösebb objektív indok nélkül, jogilag bizonytalan, homályos felmentési okra hivatkozva – mint amilyen például a bizalomvesztés vagy méltatlanság – mentheti fel a köztisztviselőt pozíciójából.¹⁵¹

A másik klasszikus köztisztviselői jogintézmény, amely nagymértékben veszített szerepéből, a kollektív érdekképviselet lehetősége. Habár a szakszervezethez és a szerveződéshez való jog az 1992. évi Ktv.-ben még biztosított volt, a jelenleg hatályos Kttv. szabályai ezt lényegileg korlátozzák, mégpedig a Magyar Közszolgálati Kar köztestületének létrehozásával és a kötelező tagság elrendelésével. Ez az önkéntes részvételen alapuló szakszervezeti mozgalom elfojtását eredményezheti.¹⁵² Ezen túl a kollektív alku lehetőségét is csak rendkívül szűk körben biztosítja az új szabályozás.¹⁵³

Sokak – köztük az Emberi Jogok Európai Bírósága – szerint a jogállam elveivel lényegileg ellentétes intézkedés volt a közszférában kifizetett végkielégítésekre kivetett 98%-os különadó.¹⁵⁴ Az új szabályozás szerint az állami és önkormányzati vezetőknek, képviselőknek, köztulajdonú cégek vezető tisztségviselőinek és felügyelőbizottsági tagjainak a jogviszonyuk megszüntetése miatt kifizetett összeg kétféle

¹⁴⁷ Vö. FERENCZ Jácint: „Jogszerű jogbizonytalanság? – A felmentés indokolásának változása a közszférában” *Miskolci Jogi Szemle* 2012/1. 90–103.

¹⁴⁸ Vö. NACSA Beáta: „Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku” *Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek* 2013/9.

¹⁴⁹ 1068/B/2010. AB hat., ABH 2011, 49.

¹⁵⁰ NACSA (148. l.).

¹⁵¹ Vö. FERENCZ (147. l.).

¹⁵² NACSA (148. l.).

¹⁵³ NACSA (148. l.).

¹⁵⁴ *Az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. tv.*

forint feletti része után, más állami foglalkoztatottaknak a végkielégítésük három és fél millió forinti része után kellett megfizetniük a különadót. Bár az Országgyűlés múlt év decemberében 2014. január 1-jei hatállyal az addigi 98%-ot 75%-ra csökkentette, az AB a korábbi (98%-os) rendelkezés alkalmazását 2014 februárjától megtiltotta.

A közszolgálati dolgozók jogköreinek erőteljes megnyirbálása mellett a kiválasztás centralizálása is fokozta a központi államigazgatásban dolgozók felett kiterjedő, központilag gyakorolt politikai kontrollt. Az új szabályozás értelmében a minisztériumi osztályvezetőtől fölfelé az államtitkári szintig a kinevezésekhez a közigazgatásért felelős minisztérium (2014-ig a KIM) közigazgatási államtitkárának jóváhagyása szükséges. A rendelkezés a személyzeti kérdésekben eddig autonóm módon döntést hozó minisztériumok mozgásterét szűkítette. A kormányzati indoklás szerint erre azért volt szükség, hogy egységesen biztosítsák a közigazgatás szakmaiságát és professzionalizmusát. Ez az érv azonban gyengének tűnik, mégpedig azért, mert nem került felállításra olyan normatív szempontrendszer, amely rögzítené a részletes szakmai feltételeket, amelyekre hivatkozva a kinevezés megtagadható lenne.¹⁵⁵

Érdemes kiemelni a központi államigazgatás személyi állományát érintő, talán egyetlen olyan változást, amely első ránézésre a karrierelvű, érdemalapú közszolgálat hagyományos értékeinek, eszményének visszaállítását sugallja. A közigazgatási államtitkári pozíció és a közigazgatási államtitkári értekezletek visszaállításával a második Orbán-kormány lényegében egy, az 1990–2006 közötti időszakra jellemző strukturális megoldást hozott vissza. Ennek az intézkedésnek a célja, hogy – legalább formálisan – a minden minisztériumban működő közigazgatási államtitkári és a helyettes államtitkári funkció elkülönítésével szétválassa a közigazgatás és a pártpolitika területét. Bár szakmailag indokoltnak tűnik, hogy a minisztériumban a miniszter mellett legyen egy közigazgatási-operatív feladatokat ellátó vezető, aki a minisztériumi apparátust, a szakmai munkát összefogja, viszont a hazai központi kormányzattal foglalkozó szakemberek túlnyomóan egyetértenek abban, hogy a közigazgatási államtitkári pozíció politikai semlegessége többnyire illúzió.^{156 157 158} Ezt támasztják alá a második Orbán-kormány közigazgatási államtitkári pozícióját betöltők szakmai életútjára vonatkozó adatok is: A mostani közigazgatási államtitkárok és a helyettes államtitkárok jelentős része a mostani kormánypártokhoz kötődik.¹⁵⁹ Ebben az esetben viszont nehéz elvárni, hogy e vezetőket tisztán szakmai, politikailag semleges vezetőknél ismerjék el, így pozíciójuk ne a kormányzó párthoz kötődjön.

Érdemes kitérni arra, hogy a központi államigazgatásban a közszolgálati dolgozók teljesítményalapú bérezésével összefüggésben jelentős változás következett be. Amint arra korábban is utaltunk, a teljesítményalapú bérezés rendszerének bevezetését a

¹⁵⁵ MÜLLER György: „Sajtó interjú” *Magyar Narancs* 2010/35, magyarnarancs.hu/belpol/mindegyik_tisztogatott_-muller_gyorgy_cimzetes_egyetemi_tanar_az_uj_kormany_mukodesi_rendjerol-74483.

¹⁵⁶ SZENTE Zoltán: „Közigazgatás és politika metszéspontján: a miniszterek és az államtitkárok rekrutációja Magyarországon 1990–1998” *Századvég* 1999/13, www.c3.hu/scripta/szazadvég/13/szente.htm.

¹⁵⁷ GAJDUSCHEK György: „A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikusság, átfogó elemzése” [PhD-értekezés 2011] (Pécsi: Pécsi Tudományegyetem ÁJK Doktori Iskola), doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/gajduszek/gajduszek_nyilv_ertekezes.pdf.

¹⁵⁸ MÜLLER (155. l.).

¹⁵⁹ MÜLLER (155. l.).

korábbi kormányzatok is célul tűzték ki és konkrét döntések is születtek ennek megvalósítására, ezek végrehajtását mégis többnyire elszabotálták, nem érvényesítették. Ezzel szemben viszont ebben az időszakban jelentősen nőtt a tényleges teljesítménybér súlya a hazai közzsférában. Ennek egyik konkrét, széles köztisztviselői réteget érintő esete, amikor 2015-ben anyagi ösztönzőt, teljesítményalapú bérezést vezetett be a kormány a 2007–2013-as uniós forráskeret kifizetésének felgyorsítása érdekében.¹⁶⁰ Az intézkedés mintegy kétezer-kétszáz kormánytisztviselő juttatását érintette és úgy tűnik, hogy az ösztönző elérte a kívánt célját; az első fél évben teljesült a kormányzat által előírt időarányos uniós támogatások kifizetési értéke.¹⁶¹

5. KÖVETKEZTETÉSEK: A HAZAI KÖZPONTI ÁLLAMIGAZGATÁSI REFORMOK TENDENCIÁINAK ÉS SAJÁTOSÁGAINAK ÉRTÉKELÉSE

Áttekintve a rendszerváltástól 2010-ig zajló kormányzati reformok történetét, elmondható, hogy e reformok nagy részének nem volt módja kiteljesedni. Az olyan nagyívű, retorikailag „ütős” célok, mint az olcsó állam, a szolgáltató közigazgatás, az ügyfélközpontú, hatékony állam, a minőségbiztosítás vagy a teljesítménymérés a közigazgatásban – és a sort folytathatnánk –, többnyire megrekedtek a kormányzati reformprogramok és -döntések szintjén (Pollitt¹⁶² fogalomrendszerében: a reformok retorikai és döntési szintjén; tehát a tényleges cselekvés szintjét nem érték el). Konkrét végrehajtás, megvalósítás csak ritkán követte a közel negyven kormányhatározatban és közel egy tucat kormányzati stratégiai dokumentumban felsorolt célkitűzéseket. Ahogyan más szerző is értékeli a 1990 és 2006 közötti kormányzati reformokat, „külön pályán fut a reform retorikája és a tényleges gyakorlata”.¹⁶³

Ennek okai minden bizonnyal sokrétűek; valószínűleg szerepet kapott a reformok politikai támogatottságának gyengesége és (szervezeti) politikai „ellenzékének” ereje csakúgy, mint az, hogy a tényleges végrehajtás eszközrendszere nem volt biztosítva, a kormányzatban belüli számonkérés, ellenőrzés pedig gyakran hiányzott, vagy gyengekező volt.¹⁶⁴ Arról nem is beszélve, hogy a reformok eredményének értékelése, a visszacsatolás és az esetleges kiigazítás teljes mértékben elmaradt. Általánosságban igaz, hogy nem volt elég idő az – irányukat, céljukat, eszközeiket rövid időközönként, hektikusan változtató – reformelképzelések véghezvitelére. A központi közigazgatás intézményrendszerének átalakítását tovább nehezítette a közigazgatási kultúra. A közigazgatási szervezetek és a személyi állomány már hozzászólt az állandó, újabb és újabb kormányzati reformtörekvésekhez, amelyek tipikusan a korábbi szán-

¹⁶⁰ A 2007–2013 közötti programozási időszak operatív programjainak 2015. évi eredményes zárásával összefüggő érdekeltégi ösztönző rendszerrel kapcsolatos feladatokról szóló 1060/2015. (II. 18.) Korm. hat.

¹⁶¹ TAR Gábor: „Négyhavi bónuszt adnak az EU-pénzek lehívásáért” *Világgazdaság* 2015. 07. 20. Lásd www.vg.hu/gazdasag/negyhavi-bonuszt-adnak-az-eu-penzek-lehivasaert-454061.

¹⁶² Christopher POLLITT: „Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform” *Public Management Review* 2001/1. 4.

¹⁶³ KÁDÁR (2. lj.).

¹⁶⁴ KÁDÁR (2. lj.).

dékokkal nagyrészt ellentétes irányokat fogalmaztak meg. Az állandó változás elkerülése érdekében a közigazgatási szervek igyekeztek minimálisan, csak formálisan, látszatintézkedéseken keresztül eleget tenni; a nagyívű reformcélokra pedig gyakran érzéketlenné váltak. A fentieknek köszönhető, hogy lényegében a közigazgatás átalakításával összefüggő lényeges problémák, és az azok kezelését szolgáló intézkedések 1990 és 2010 között ismétlődő jelleggel, újra és újra megjelentek a kormányzati reformkoncepciókban. Az előbbieknél némileg ellentmondani látszik, hogy a központi államigazgatás struktúrája, személyi állományának jogállása, eljárásai területén mégis voltak változások, ha többnyire csak kis lépésekben történtek is. Ezekkel kapcsolatban azonban úgy tűnik, hogy átfogó vezérlőelv, koncepció nem volt mögöttük, hanem többnyire a pillanatnyi politikai szándékok, valamint a „tárcák bürokratikus nyomásgyakorlása”¹⁶⁵ eredményezte azokat. Az 1990–2010-es időszakot az erőcsoportokkal való egyezkedés, az alkuk, a kijáráások, a kormányzati tervek felpuhulása, illetve – jóval ritkábban – az ezeken némileg túlmutató, még ha csak marginális változásokat is eredményező, de mégiscsak célirányos problémamegoldás jellemezte. Összességében ezt az időszakot a lindblomi értelemben vett „átevickélés” jellemezte;¹⁶⁶ a nagy társadalmi alrendszer kis lépésekben történő, lassú átalakítása vagy a megkezdett ambiózus reformok meghiúsulása.

A rendszerváltást követő első évtizedben a központi államigazgatás modernizálását alapvetően két fő irány jellemezte: 1) az új, demokratikus állami intézményrendszer kiépítése, és 2) az új rendszer – többnyire a régi rendszerrel szemben a demokratikus eszmék (túl)hangsúlyozása miatt létrejött – anomáliáinak, visszasságainak kiküszöbölésére való törekvés. Az állami intézmények megreformálása, beleértve a központi közigazgatás átalakítását is a múlt tagadásának, a szocialista intézmények és eszmék teljes eltörlésének jegyében telt. A legtöbb intézkedés (túl)kompenzálni kívánta a régi erősen centralizált párthatalmi, autokratikus berendezkedést, illetve a régi rendszer, a szocialista hatalom reinkarnációjának a félelméből született. Érdekes azonban hangsúlyozni, hogy a fentiek mellett már ekkor megjelentek az olyan modernizációs irányok, amelyek egyértelműen a nemzetközi szervezeteknek való megfelelés érdekében kerültek napirendre. Viszont az ilyen reformcsomagokban benne foglalt szép elképzelések gyakran nem érték el a politika ingerküszöbét. Az eredeti megoldásokat gyakran kiüresítve vezették be vagy teljesen negligálták azok megvalósítását.

A második nagyobb reformidőszakban – nagyrészt a rendszerváltozás után intézményesült berendezkedés sajátosságainak köszönhetően – lényegi, effektív intézkedések történtek a központi kormányzat és a miniszterelnök szerepének erősítése érdekében. Ezt a szándékot leginkább a strukturális átalakítások tükrözik. Emellett mind a struktúra, a munkafolyamatok szabályozása és az emberierőforrás-gazdálkodás terén a reformcélokban egyértelműen megjelentek az OECD SIGMA által közvetített Új közmenedzsment (NPM) doktrína elemei, melyek kvázi – bár nem formálisan, de az elvárások szintjén – az EU csatlakozási feltételei lettek. Ezekkel az új típusú mechanizmusokkal, menedzsmenttechnikákkal szemben az ellenállás volt jellemző. Viszont e

¹⁶⁵ GAJDUSCHER (157. l.).

¹⁶⁶ Charles E. LINDBLOM: „The Science of »Muddling Through«” *Public Administration Review* 1959/2. 79–88.

reformtervek végrehajtásának szabotálása nem feltétlenül a kormányzati tehetetlenség része volt, hanem sokkal inkább tudatos politikai akarat. Balázs szerint a kormányzat: „szerette volna előbb a klasszikus polgári közigazgatási értékrendnek megfelelő közigazgatást kiépíteni és nem az alternatívát fő szabállyá tenni és vele mindjárt le is rombolni azt, amit építeni igyekeztünk.”¹⁶⁷ Ezért aztán az egymást követő, általában kétéves közigazgatás-fejlesztési feladattervek bőven tartalmaztak olyan NPM-elemeket (kiszereződések, minőségbiztosítás, teljesítményhez kötött illetményrendszer stb.), melyek mögül a valós politikai akarat hiányzott, viszont legalább a látszatintézkedéseket demonstrálni kellett az éves előrehaladási jelentésekben. Külön sajátossága azonban a magyar reformoknak, hogy az NPM típusú mechanizmusok iránt 2002-től mutatkozott nagyobb és valódibb kormányzati „kereslet”, akkor, amikor azokat már az EU sem preferálta.

A hatalmi viszonyok fokozatos átrendeződésével és a miniszterelnök, illetve a központi kormányzat hatalmának fokozatos kiterjesztésével a központi államigazgatás átszervezésének dinamikája (illetve azok hiánya) jelentősen átalakult. A korábbi időszakok ellenhatásaként 2010 óta alapvetően megváltozott mind a döntéshozatal stílusa, mind pedig a döntések tartalma. A többségi elv lényegében korlátozatlan érvényesítése mellett a központi államigazgatás (és az egész politikai rendszer) gyors és fundamentális erejű átrajzolásának lehettünk, lehetünk tanúi. Az előzőekben felvázolt kormányzati reformirányok, átalakítások kibontakozásával felerősödtek az „illiberális fordulat” miatti aggodalmak.^{168 169} A bekövetkezett változásokkal összefüggésben érdemes utalni a közigazgatási reform elemzésekben gyakran megfigyelt ingaeffektusára („*swing-of-the-pendulum*”); nevezetesen, hogy a 2010-től megfigyelhető kormányzati folyamatokat – túlzott centralizáció, az eddigi erőviszonyok jelentős átrendeződése és a hatalomkoncentráció, valamint a külső korlátok (EU/IMF stb.) elhárítása – a korábbi időszak sajátosságaival összefüggésben kell szemlélni. Azaz, a mostani kormányzati intézkedések irányát talán némileg magyarázza az az évtizedekig elhúzódó túlzott kormányzati „bénultság” és az a „tehetetlenség”, amely a rendszerváltást követő időszakban létrejött államhatalmi berendezkedésből – a kormányzást ellehetetlenítő túlzott fékek és ellensúlyok rendszeréből – eredt.^{170 171}

¹⁶⁷ BALÁZS István: Opponensi vélemény Horváth M. Tamás „Centralizált helyi államigazgatás” című előadásához. Elhangzott *A magyar jogrendszer állapota – 2015. Konferencia és kézirattábla* előadásaként, 2015. 10. 14–16. MTA TK JTI.

¹⁶⁸ Lásd Jacques RUPNIK: „Hungary’s Illiberal Turn: How Things Went Wrong” *Journal of Democracy* 2012/3. 132–137.

¹⁶⁹ Lásd Kim Lane SCHEPPELE: „The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists do Not Work” *Governance* 2013/4. 559–562.

¹⁷⁰ SÁRKÖZY (37. l.).

¹⁷¹ DANIEL SMILOV – IVAN KRASTEV: „The Rise of Populism in Eastern Europe: Policy Paper” in Grigorij MESEZNIKOV – OLGA GYÁRFÁSOVÁ – DANIEL SMILOV (szerk.): *Populist Politics and Liberal Democracy in Central and Eastern Europe* (Bratislava: Institute for Public Affairs 2008) 7–12.

3. táblázat. Az 1990–2015 közötti időszak központi államigazgatást érintő reformintézkedéseinek áttekintése

<i>Elemzési dimenzió</i>	<i>Reformok hajtóerői</i>	<i>Strukturális átalakítások</i>	<i>Eljárások, munkafolyamatok</i>	<i>Emberi erőforrások minőségének fejlesztése</i>
<i>Korszak</i>				
<i>1989–1998</i>	<p>1. Az új, demokratikus állami intézményrendszer kiépítése a szocializmus maradványaival szemben.</p> <p>2. Az új rendszer anomáliáinak, visszasságainak kiküszöbölésére való törekvés.</p>	<p>1. "Összkormányzati" érdekek érvényesítése: A referatúrendszer kialakítása, közigazgatási és (informális) politikai államtitkári értekezletek; a MeH szerepének erősítése.</p> <p>2. Kísérlet az rendszer-váltás utáni zűrzavaros, túlburjánzott országos hatáskörű főhivatali struktúra átalakítására, jogi státuszuk rendezésére. A kategóriák kialakítása megtörtént (OHSZ, Központi hivatal, Minisztériumi hivatal), azonban elmaradt az egyes szervek egyértelmű kategóriákba történő besorolása.</p>	<p>A főbb reformirányok – ágazatokon átnyúló együttműködés erősítése, vállalati menedzsment-módszerek elterjesztése, közfeladatok kiszervezése, informatika fejlesztése, állami bürokrácia mérséklése, dereguláció, állampolgári igények figyelembevétele – összhangban álltak a nemzetközi elvárásokkal (OECD SIGMA, Európai Unió), viszont a célkitűzések közül csak néhány realizálódott, és az is mérsékelt eredménnyel.</p>	<p>1. A köztisztviselők jogállásának rendezése („pszéudo-érdemrendszerű törvény”¹⁷²).</p> <p>2. A minisztériális struktúrában a politikai változó és a szakmai állandó szerepek (közigazgatási, politikai államtitkár) elkülönítése.</p> <p>3. A köztisztviselők létszámának ellentmondásos alakulása: a köztisztviselői létszám határozott növekedése a „közigazgatás leépítését” hirdető reformokkal szemben.</p>
<i>1998–2010</i>	<p>1. „Európaizáció”, vagyis az intézmény- és szervezetrendszer hozzáigazítása az EU-s szabályokhoz, elvárásokhoz.</p> <p>2. „Prezidencializálódás”, azaz a hatalom centralizálása, a kormányzat szerepének kiterjesztése, a kormányfő dominanciája.</p>	<p>1. 2006-ig tendenciózus a minisztériumi feladatok ügynökség jellegű szervezetekbe történő kiszervezése; országos főhatóságok és kvázi-kormányzati szervek számának növekedése.</p> <p>2. 2006-tól erőteljes centralizáció; minisztériumok és a központi államigazgatási szervek összevonása.</p> <p>3. A KÁT felszámolása.</p> <p>4. A politikai irányítás és kontroll növelése a miniszterelnök formális szerepeinek kiterjesztése révén is.</p>	<p>A hangzatos, de sokszor részletes tartalmi és megvalósítási koncepció nélküli reformok csak mérsékelt eredménnyel és szelektív módon kerültek megvalósításra (pl. szolgáltató állam, Nemzeti Teleház Program, ügyfélszolgálatok egységesítése, Ügyfélkapu, minőségbiztosítás, teljesítménymérés, hatékonyság, költség-haszon elemzés).</p>	<p>1. A „propagandisztikus” bürokráciacsökkentő intézkedések ellenére a köztisztviselők létszámának hektikus változása, de összességében növekedése.</p> <p>2. „Szakpolitikai koncepció” alapján megszűnik a közigazgatási államtitkári pozíció és helyette a szakpolitikuskor egyben a politikai és szakmai vezetők.</p> <p>3. Az egyéni teljesítményértékelés és kompetenciaalapú emberi erőforrás-gazdálkodás sajátos módon, az új közmenedzsment-trendektől eltérően került megvalósításra (többükratizált).</p>

¹⁷² GAJDUSCHEK (65. l.).

<i>Elemzési dimenzió</i>	<i>Reformok hajtóerői</i>	<i>Strukturális átalakítások</i>	<i>Eljárások, munkafolyamatok</i>	<i>Emberi erőforrások minőségének fejlesztése</i>
<i>Korszak</i>				
<i>2010 – 2015</i>	<p>1. A kormányzó párt kétharmados többsége (2014-ig).</p> <p>2. Az alkotmányos berendezkedés, a politikai rendszer, többek között a kormányzati intézményrendszer átfogó, extrém mértékű átalakítása.</p>	<p>1. A miniszterelnök szerepének további erősítése és közvetlen apparátusa hatáskörének kiterjesztése.</p> <p>2. A központi államigazgatás szervezetrendszerének újrajrjözása: minisztériumi struktúra átszervezése; az állami szervek nagyfokú centralizációja, integrációja. A MeH megszüntetése. Feladatait a politikai koordinációt ellátó (2012-től) Miniszterelnökség és a közigazgatási koordinációt ellátó (2010-től) KIM veszi át. A minisztériumok szervezeti és működési rendjének standardizációja.</p> <p>3. Az országos főhatóságok számának és viszonylagos autonómiájának radikális csökkentése.</p> <p>4. Új szervezeti kategória létrehozása (önálló szabályozó szerv).</p>	<p>A reformszándékok a korábbi időszakokhoz hasonló célkitűzéseket fogalmaznak meg (pl. ügyfélbarát kiszolgálás, bürokratikus terhek csökkentése, dereguláció, e-közigazgatás kiterjesztése), viszont lényeges eltérés, hogy a látszatintézkedések helyett valós elmozdulások, változások történtek az eljárások, munkafolyamatok szintjén (pl. kormányablakok kiépítése, eljárási törvény módosítása).</p>	<p>1. A köztisztviselők jogállásának lényegi újraszabályozása.</p> <p>2. Közigazgatási államtitkári pozíció visszaállítása.</p> <p>3. A szakmai szempontok mellett a politikai elköteleződés, megbízhatóság erőteljes megjelenése mint alkalmazási szempont.</p> <p>4. Bizonyos fokú „tetszés szerinti” („<i>at will employment</i>”) foglalkoztatás lehetőségének kiépítése és jog eszközzel történő bebástyázása (méltatlanság, bizalmatlanság mint felmentési feltétel).</p> <p>5. A főbb személyügyi kérdések centrális kontroll alá vonása.</p> <p>6. A teljesítményalapú bérezés valós, effektív bevezetése a központi államigazgatás egyes szegmenseiben.</p>

Forrás: Saját összeállítás