

Máthé Gábor

Magyary Zoltán tudománytörténeti jelentősége

Significance of Zoltán Magyary in the History of Science



Összefoglalás

A tanulmány Magyary Zoltán tudománytörténeti jelentőségének értékelésére vállalkozott. A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusa a közigazgatástant, a közigazgatási jogtudományt egy egységbe, a közigazgatás-tudományba ötvözte. A munka az irányzatok historiográfiai áttekintését is elvégzi, majd e gazdag életmű jelenkorra gyakorolt hatásait elemzi, kitérve az Európai Unió és a globális világrend egyes kérdéseire, valamint a szuverenitást megtestesítő nemzetállam jövőjére.

Summary

This study assesses the significance of Zoltán Magyary's activity and marks his place in the history of science. As a classic in Hungarian public administration, he combined the study of public administration and administrative law into a single, uniform discipline. A historiographic overview is also given and the impacts of his rich oeuvre on our age is analysed,

PROF. DR. MÁTHÉ GÁBOR, professor emeritus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar (Mathe.Gabor@uni-nke.hu).

touching upon various issues of the European Union and the global world order as well as the future of national states, which are the tokens of sovereignty.

A tudományos irodalom egységes abban az állításban, hogy a 20. század első felében az executiva hazai történetének elméleti alapjai három kategóriával jellemezhetők. Ezek a közigazgatástan, a közigazgatási jogtudomány s a szimbiózist megtestesítő közigazgatás-tudomány.

Magyary Zoltán tudománytörténeti jelentőségét pedig elsősorban az adja, hogy az 1850 óta kettős pályán futó közigazgatás-tudományt: a közigazgatási jogtudományt és a közigazgatási politikát az egyetemi oktatásban addig nem képviselt közigazgatástannal, továbbá a tudományosan alátámasztott racionalizálási kutatási eredményekkel egyetlen szintézisbe, a magyar közigazgatás-tudományba ötvözte.

A klasszikus szintézis, az életművet összefoglaló monográfia előszavában írja a professzor: „Ez a mű kísérlet a közigazgatási jogot és közigazgatástant egyaránt felölelő közigazgatás-tudomány új szintézisének megalkotására.” Hangsúlyozza továbbá, hogy vannak a népek történetében korszakok, amelyekben az eszmék és intézmények, amelyek részt vesznek az általános fejlődésben, maguk is külön átalakuláson mennek át. „Akár akarjuk, akár nem, minden jel arra vall, hogy azok az alapfogalmak, amelyek a múltban jogintézményeink alapjai voltak, szétesnek, és helyüket másoknak adják át, hogy a jogrendszer, amelyen modern társadalmunk élete eddig nyugodott, feloszlik, és új rendszer épül fel teljesen új eszmék alapján.”¹

A prófécia okán tehát tekintsük át az eszmék és intézmények átalakulási folyamatát az újkori közigazgatás kialakulásától (18. század) a posztindusztriális állam létrejöttéig, azaz a kameralisztikától a formális racionális közigazgatástanig terjedően.

Közigazgatástan – közigazgatási jogtudomány

A közigazgatástan megalapozása hazánkban Karvasy Ágoston munkásságának eredménye.² Új szemléletű művében szakított a Justi–Sonnenfels felfogással, s a kameralisztika három ágát – Ökonomie, Finanz, Polizeiwissenschaft – egy összefüggő rendszerbe foglalta, mégpedig

általános igazgatáspolitikát, státuszgazdaság-tudományt és pénzügytudományt megkülönböztetve. Külön is kiemelendő az a tudománytörténeti érdekesség, hogy e szak/tudomány legjelesebb művelői, így Kopetz Prágában, Kudler Bécsben, Schreiner Grazban, nem kísérelték meg a szintézisszerű feldolgozást; ez elsőként Karvasy *A politikatudományok rendszeresen előadva* című művének (1844) sajátja.

A kameralisztika önálló ágazatokra bontásával a mérlegelő állam helyett a kiszámítható, törvényekhez kötött állam igénye lépett fel, és így „az államtest belső és külső viszonyait” meghatározó jogszabályok kerültek középpontba. Ennek a területnek, a közigazgatási jogtudománynak a megteremtője Karvasy tanártársa, Récsi Emil professor.³

Karvasy tudományos munkássága tehát megnyitotta az utat egy új közigazgatási profilú tudomány szak művelése előtt, ami a későbbi magyar államtudományi terminológiában közigazgatástan néven nyert honosítást. Karvasy nyomdokain gazdagította e tudományterületet – többek között – Kautz Gyula, Szilágyi Dezső, aki kiváló igazságügy-miniszter is volt, és az enciklopédikus Concha Győző professor.

Kautz tevékenysége főként a nemzetgazdaságtanra és a pénzügytanra terjedt ki, akit Ausztria legalaposabb és legképzettebb nemzetgazdászai között emlegettek, s akit Stein, Schäffle, Wagner s az angol Ingram mint európai szaktekintélyt neveztek meg – emeli ki kiváló historiográfiai elemzésében Szaniszló József, a Magyary-iskola kiemelkedő képviselője.⁴

Concha az alkotmány és a közigazgatás-politika professoraként alkotott maradandót.⁵ Nézetrendszere egyébként teljesen eltért a Stein *Verwaltungslehre* című művében megfogalmazottaktól. Concha tézise: a közigazgatás nem ellentéte az alkotmánynak, hanem annak része, azaz a király, a parlament, a kormány mellett a közigazgatás is egy tényező. A tudós szerző amellett, hogy mellőzi a jogi relációkat; módszertana a „milyen legyen a közigazgatás” kérdéskörre koncentrálna. Külön elemzi a centralizáció-decentralizáció, dekoncentráció problematikát. Concha tana leegyszerűsítve azonosítható a svájci közigazgatás-tudomány közigazgatástanával: azaz az állami közigazgatás valós struktúrájának és teljesítményének tudományos elemzésével.

A magyar közigazgatás művelésének másik irányvonala a jogpozitivizmushoz s a jogdogmatikához kötődik. Az alapokat lerakó Récsi Emilhez sorakoztak továbbá Lechner Ágoston, Kmety Károly, Mariska Vilmos, Nagy Ernő és Tomcsányi Móric.

Kmety a jogpozitivizmus kiemelkedő képviselője, aki a gyakorlat számára készült kézikönyvével és a több kiadást megért közigazgatási és pénzügyi jog monográfiájával a mindennapi életet szolgáló hivatalnokoknak nyújtott segítséget.⁶ Három könyvének tematikája is jól példázza praxisorientáltságát. Az első opus a kormány, a törvényhatóságok, a községek szervezeti modelljét elemzi, majd a működést a pénzügyi feltételrendszer, finanszírozás oldaláról is vizsgálja, külön kiemelve a közigazgatási bíróság előtti eljárást és a jogorvoslati rendszert. Második könyve mai terminológiával élve a szakigazgatást, a harmadik könyve pedig a hivatali jogviszonyt tárgyalja.

Kmety közigazgatási jogának alteregója – módszertani szempontból – Mariska Vilmos pénzügyi jogi kézikönyve, ami a diszciplína első tudományos igényű rendszerezése.⁷ Példaértékét tükrözi, hogy a monumentális mű harminc év alatt nyolc kiadást ért meg. Különösen hasznosak – a ma számára is – az államvagyon tárgyaira, a közadók és vámok kezelésére, az államháztartási költségvetés tervezésére és a magyar jövedéki büntetőjog alapjaira vonatkozó tudnivalók.

A magyar közigazgatási jogtudomány két kiemelkedő képviselője már a két világháború közötti korszak reprezentánsa. Nagy Ernő és Tomcsányi Móric professzorok a magyar közigazgatási jogdogmatikában nélkülözhetetlen személyek. Nagy Ernő a Laband-féle, „minden életviszony lehet jogviszony tárgya” szemlélet magyar képviselője, s a tradicionális közjog új irányzatának megteremtője.⁸

A közigazgatási jogdogmatikának pedig a legeredményesebb művelője Tomcsányi, aki trilógiájának – *Magyarország közjoga, A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, továbbá a *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog, Különös (szakigazgatási) rész* alcímmel – kidolgozásával a legmesszebbre jutott a közigazgatási jogtudomány művelésében.⁹ A közigazgatási jogviszony elméletének a magánjogival szemben történő önállósulása pedig alapvetően meghatározó volt a közigazgatás működésének joghoz kötöttségében.

Az a premissza, nevezetesen, hogy az állami szervektől is megkövetelendő a jogszabályok maradéktalan betartása, továbbá az, hogy a közigazgatási szervek jogi döntései bírósági felülvizsgálattal járhatnak, megerősítette a jogállam maximájának, a Közigazgatási Bíróságnak a hatáskör-kiterjesztését és e bírói fórum szervezeti továbbfejlesztését.

Közigazgatás-tudomány

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a vázlatos áttekintésünkben jelzett két irányzat párhuzamossága a 19. század közepétől a 20. század harmincas éveiiig tartott. Az egyik „egyvonalú” volt, kizárólag közigazgatás-politikát képviselt. Míg a másik, a jogi irányzat a tudományterület differenciálódása, a fogalmainak tisztázása és csiszolása következtében több árnyalatot is mutat: az egyszerűnek minősített törvényismerettől a tételes jogtanon át Tomcsányi dogmatizmusáig.

A két irányzat közül a jogtudomány művelése vált dominánssá a közigazgatásban Polner Ödön szellemes érvelésével: mivel nem az egzisztenciák tudománya volt, nem kecsgetett haszonnal, ezért háttérbe szorult. Ám a két háború közötti időszakban a harmincas évektől a jogszerűségi szempontokat megtépázta a gazdasági válság, s új, első-sorban tengerentúli hatásuk okán a hasznosság és az eredményesség szempontjai kerültek az érdeklődés középpontjába, másrészt a közigazgatással szemben támasztott követelmények, a feladatok mennyiségi és minőségi növekedése egyértelművé tette, hogy e kihívásokat csak jogi eszközökkel már nem lehet megoldani. Ennek a tényhelyzetnek a felismerése, meghaladása – mint arra a bevezető gondolatban utaltunk – pedig Magyary professzor kultuszminisztériumi tudománypolitikai ügyosztályfőnök és racionalizálási kormánybiztos személyéhez kapcsolódik, aki 1931-től töltötte be a miniszterelnök felkérésére (1933 márciusáig) a kormánybiztosi posztot.

Érdemes röviden citálni Magyary társadalompolitikai értékeléséből és a scientific management mielőbbi, hazai meghonosítását szorgalmazó előadásából, amelyet a rendszeresített Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamok keretében tartott 1936-ban. Magyary a generális fejlődést és problematikát abban látta, hogy a 19. századi államszervezet megkéskéve vonta le az ipari forradalom utáni állam szükségleteinek konzekvenciáit. Az államnak ez a válsága pedig a közigazgatásnak is válsága. „A közigazgatásnak a növekedése az utolsó 100 év folyamán az állami funkciók között óriási eltolódásra vezetett. A liberális állam a törvényhozás, igazságszolgáltatás és közigazgatás, a három fő funkció szerint való elválasztást a törvényhozó hatalom szupremációja alá rendelte. Az azóta lefolyt fejlődés azonban csaknem kizárólag a közigazgatási funkció fejlesztését jelenti. Így nagy eltolódás állt be a közigazgatás javára, aminek

következtében a főfunkciók széjjelválasztása erőltetett, sőt nem tartható fenn tovább. Ennek a bizonyítéka az is, hogy a törvényhozó egyre tágabb rendeletalkotási hatáskört ad minden államban a kormánynak. A 19. század elején kialakult állami berendezésnek tehát szintén le kell vonnia az óriási gazdasági fejlődés, ipari forradalom és a társadalmi átalakulás következményeit. A régi közigazgatási apparátus a mai feladatokat megoldani nem képes, pedig a feladatokat meg kell oldani, ezért az országnak felelős. A jogi szempontra feltétlenül szükség van, mert ezt továbbra sem tudja nélkülözni egy rendszer sem, de kizárólagossága a gazdaságosságot és eredményességet nem biztosítja.”¹⁰

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az egységesülésben Magyarynál a jogi szemléletmód alkalmazása is közigazgatás-tani szemüvegen történt, leíró (deszkriptív) volt, teljesen hiányzott belőle a korábban alkalmazott jogdogmatikai metodika. Ezt a sajátosságot kifejezően interpretálja Lőrincz Lajos professzor, aki közigazgatásunk alakításában meghatározó szereppel bírt: „...mai szemmel azonban egyértelmű már hazánkban is: a közigazgatás-tudomány azt a kutatási irányzatot jelöli, amelyet Magyar közigazgatástannak nevez, nem szükséges tehát azt a szemléletet belesűríteni, amit a jogtudomány alkalmaz, ezért a korának viszolygásaitól eltérően, joggal és fenntartás nélkül nevezhetjük Magyar Zoltánt a magyar közigazgatás-tudomány klasszikusának.”¹¹

Magyar munkássága, szellemi hagyatéka továbbá azért is meghatározó, mert világosan látta, hogy a közigazgatás reformjának a kor igényeihez igazítása tudományosan ellenőrzött metodikai kérdés, nem örök időkre szóló dogmák felállítása, hanem mindig változtatható, ésszerű eljárás a rendelkezésre álló képzett személyi állománnyal, dologi eszközökkel a jogszolgáltatás biztonsága és a közönség kiszolgálása érdekében.

A magyar közigazgatás fejlődésének kiváló ismerőjeként konstataulta, hogy ennek története részben elvetélt és be nem fejezett reformok története. Múlt századi közigazgatásunk a 19. század liberális államának két princípiumán nyugodott. A parlamentnek felelős kormányzással és a különös területi-helyi önkormányzati rendszerrel működött. Az előzőt

**...a közigazgatás reformjának
a kor igényeihez igazítása
tudományosan ellenőrzött
metodikai kérdés...**

– mint arra utaltunk – fokozatosan erodálta a közigazgatás feltartóztatlan expanziója, továbbá a mindmáig kettős szerkezetű közigazgatási modell, tetézve az önkormányzat „alkotmányvédő” funkciójával, amiért is sajátosan érvényesültek a polgári állam szervezési és működési elvei. Meggyőződéssel vallotta ezért, hogy a reformmunkálatok csak induktív módszerrel, helyes adatfelvétellel, tényvizsgálatokkal, elméleti igényességű, tapasztalt szakemberek bevonásával végezhetők. A racionalizálás, mint azt helyesen fogalmazta meg, nem a személyi állomány csökkentése. A nagyon egyszerűen gondolkodó ember dilettantizmusától – a kevés szerv, kevés tisztviselő, s ezért hatékony, mi több, így olcsó állam modelljétől – óvott, a sancta simplicitas ellenében.

Magyary különös értéke az is, hogy nemcsak reálisan értékelte ezt a problematikát, hanem kiváló diagnoszta volt, mindenkor képes az adekvát terápiát meghatározására.

Az iskolateremtő karakteres professzor, aki nemcsak tanított, hanem sok tanítvánnyal, s ezek táborából a későbbiekben igen eredményes munkatársakkal rendelkezett, alapkérdésnek tartotta, állandóan hangsúlyozva, hogy a jó közigazgatásnak csak tudományos megalapozottság ad tartalmat. Objektivitásának és reálpolitikusi mivoltának bizonyítékeként értékelhető az a meggyőződése, hogy tudományos intézetnek „kívül” kell szerveződnie, ám az 1931-ben alakult Magyar Közigazgatástudományi Intézetnél – a speciális magyar ok folytán, a kormány befolyásolásától mentes működés biztosítása miatt – az egyetemi autonómia keretén belüli formát szorgalmazta. A Közigazgatástudományi Intézet kutatási prioritásai pedig a jelenkori újrászervezendő Nemzeti Közigazgatási Intézet működésének alapelvei is lehetnének, így:

– multidiszciplináris közigazgatástudomány művelése a hazai scientific management megteremtése érdekében,

– az elmélet és a gyakorlat közötti érdemi együttműködés biztosítása,

– a külföldi jogfejlődés eredményeinek adaptív számbavétele.

S ezeket a célokat, mint azt Kiss István, a Magyary Munkaközösség egyik kiemelkedő kutatója találóan megfogalmazta: „hármason: a közigazgatás felülről, alulról és belülről történő vizsgálatával” igyekeztek elérni.¹² Külön is figyelmet érdemelnek e kontextusban a közigazgatás-vezérkar, a közszolgálati pragmatika, a dologi szükségletek, a közigazgatás és az emberek viszonyrendszere témakörei. Rendkívül kifejező gondolattartalmak jelennek meg e kutatásokban. Így – a többi között –

a mának is szóló axiómák; közülük példaként: a közigazgatás nem vitatkozás, hanem akarat és tett. Kormányzati ügyekben első az akarat, s ezt követi a megvalósítást realizáló szervezet kialakítása. A szervezetben együttesen van jelen az erély, az iniciativa és a felelősség. Az erély és az aktivitás nem azt jelenti, hogy a hatalom okán az ész háttérbe szorulhat, hanem azt, hogy a bölcsesség jut érvényre „a kommunikációs zaggal” szemben. A közigazgatás tehát a közösségért van: a községért, a városért, a megyéért, azaz az egész nemzetért. A közigazgatásnak tehát a feladatok maradék nélküli megoldására kell mindig irányulnia.

Tudományterületünkön ismert az az adoma, miszerint Ereky írta Concha Győzőről, hogy a magyar közigazgatás Stein Lőrince kívánt lenni. A 60 év tudományos mozgalmainak közjogi fenoménja mindezt azal hátrította el, hogy Stein hiánya ugyanaz, mint az óriásé, azaz nem illik az átlagos méretű emberek közé. Nos, a 20. század magyar közigazgatástudományának vitathatatlan vezéralakja szellemével s azzal a kutatói és a gyakorlatot művelő felismeréssel hirdette, hogy a szakigazgatások praxisa külön-külön szakembereket kíván, s így kutatásszervező tevékenysége egy-egy ilyen team létrehozására, integrálására irányult.

Rendkívüli eredményességű intézményként értékelendő tehát a Magyary-iskola, amely egy hatásos, a gyakorlatban működő, nagy tapasztalatú és elméleti igényességű szakemberekből – közel 100 fő – álló testület volt, mely közvetlenül kapcsolódott a Magyar Közigazgatási Intézethez. A munkaközösség a roppant kiterjedésű igazgatási tudománykört így rengeteg résztanulmánnyal s az egyes területek kiváló szakértőinek empirikus vizsgálatával alapozta meg. Ebben a műhelyben született – példálózó hivatkozásként – a közigazgatási eljárási törvény tervezete, a községek szervezete, működése, jogi szabályozása, a tanyakérdés rendezésének a kísérlete, az eredményesség és a gazdaságosság elérésének metodikai eszköztára, modelljei – számos új eredmény mellett. Külön említendő a közigazgatás jogszerűségének problematikája. Ebből három domináns elemet emelünk ki: a hatályos jogszabályok rendszerét, a közigazgatási eljárást s sorba illeszkedően a közigazgatási bíraskodást. Nos, az utóbbi különösen mának szóló, mivel Magyary a jogszerűség legfontosabb biztosítékának tekintette az önálló Közigazgatási Bíróságot, a hatáskörének további kiterjesztését, s végül a kétfokozatú szervezet felállítását szorgalmazta. Mindez azért is kiemelten kezelendő téma, mert a jelenkor sem

fogékony az önálló Közigazgatási Bíróság létrehozására. A jelenben a rendes bírósági szervezetbe épült be a közigazgatási bírászkodás – szakítva a történeti osztrák–német jogalkotású metódussal –, s az angolszász modellt kívánja jogrendszerünkre erőltetni, noha ennek teljesen eltérő jogfilozófiája van. Pedig csak a jogállam e domi-

náns intézménye garantálja a materiális jogállamot, azaz az állami szervek működésének „maradéktalan” joghoz kötöttségét.

**...az alkotmány reformjára
van szükség ahhoz, hogy
közigazgatásunkat a kor
színvonalára emelhessük.**

Továbbvíve ezt a gondolatot, ugyancsak a Magyary-iskolának a jogszerűsége és az eredményes-
sége vonatkozó, mindmáig érvé-

nyes „kátéját” szükséges követni abban a tételben, hogy az eredményesség és a jogszerűség ugyanis nem alternatívái egymásnak; szimbiózisban vannak. Mi több, a gazdaságosság és a szakszerűség is karöltve jár, ha különleges szakképzettséggel és empátiával, joghoz kötötten, gyors eljárásban születnek meg a döntések. Amennyiben a közigazgatási hatósági szerv ettől eltérően működik, úgy a jogorvoslat során a Közigazgatási Bíróság határozata precedensértékű kötelezést is tartalmazhat a további eljárásokban.

Magyary Zoltán szakmai hagyatékának továbbá legfontosabb eleme az, hogy az alkotmány reformjára van szükség ahhoz, hogy közigazgatásunkat a kor színvonalára emelhessük. Ezekben az alkotmányos átalakulásokban két összetevő állapítható meg: egy vertikális és egy horizontális, állapítja meg a professzor. „Vannak koreszmék, amelyek az emberiség széles rétegeit magukkal ragadják. Ugyanígy vannak mindennütt jelentkező szükségletekre nemzetközi megoldások, amelyeket egy helyen kitalálnak, és másutt is felhasználnak. Ilyen volt a 19. században a parlamentarizmus, a kabinetrendszer, a jobbagység felszabadítása, a nemesség eltörlése, amelyeket mind nem mi találtunk ki, hanem nyugatról vettük át. Ilyen hatás volt korábban a hivatásos hadseregnek, a hivatásos közszolgalatnak, még korábban a kereszténységnek és a királyság intézményének befogadása. Ez a horizontális tényező. A vertikális fejlődés pedig a nemzeti asszimilálás és az alkotmányos jogfolytonosság szerepe a koreszmék átvételében és a történeti alkotmányba való beillesztésében. Ilyen haladásra van most szükség, s hogy ezzel tisztában legyünk, az hozzátartozik a magyar közigazgatás ismeretéhez.”¹³

AZ ÉLETMŰ HATÁSA A JELENKORRA

A közigazgatási fejlesztési program

Valóban követelősen adódik, hogy milyen haladásra van most, jelenleg, a 21. században szükség?

Közismert, hogy Magyary Zoltán szellemi örökségének felhasználásával készült el 2011-ben a közigazgatás-fejlesztési program, melynek preambuluma nem kevesebb, mint a magyar állam, a magyar közigazgatás újjászervezését tűzte célul. E folyamatban külön kiemelten szerepel az új alaptörvényhez igazodás, a külföldi tapasztalatok hasznosítása, s nem utolsósorban a közigazgatási tisztviselők rendszeres, sokoldalú képzése.¹⁴

Megteremtődött a program végrehajtására szolgáló intézményrendszer, melynek központjává – a Statútum rendelet – a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot tette. A pentatónia jegyében további intézményként a Nemzeti Közigazgatási Intézet, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, az ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgáló Központ és a Közpolitikai Kutatások Intézete szerveződött. E struktúra Magyary hagyatékából is következően követendő célként szolgált, mint azt a fejlesztésért felelős miniszter hangsúlyozta: „...Magyary Zoltán életműve számos ponton ad mintát számunkra. Ő a hazai és külföldi tapasztalatok széles körére építette elgondolásait, amelyeket a kormányzás gyakorlati működése során kívánt alkalmazni. Kiemelt célja volt a bonyolult kérdések, az összetett rendszerek közérthető megragadása és ábrázolása.”¹⁵

Közgazdaság-tudományi megközelítések

A program ismertetésétől eltekintve csupán egyetlen momentumra utalunk, mégpedig a közigazgatás-fejlesztés külföldi irányait elemző fejtegetésre, amely az ezredfordulón bekövetkezett szemléletváltás eredményeként – a pénzügyi válságok sorozata miatt – a neoweberi államkonceptiót, az állami szerepvállalás megerősítését tűzte célul. Annál is inkább, mert a globalizáció a verseny hatására felszámolta a jóléti állam irányításrendszerét éppúgy, mint a posztindusztriális állam az 1929–33-as válság idején eltemette a gazdaságból kivonuló, éjjeliőr szerepet vállaló államot.

Ezekből a párhuzamokból tehát nem az államtalanítás következik, ahogy arra például Kádár Béla professzor akadémiai székfoglalójában utal: „...a neoliberális globális doktrínában megkövetelt állami szerepsorvasztás ellenére az Európai Unió tagországainak átlagában a költségvetés által összpontosított bruttó belföldi termékhányad 1978 és 2000 között 33%-ról 40%-ra nőtt. Az Egyesült Államokban ugyanakkor 27%-ról 28%-ra, Japánban pedig 21%-ról 28%-ra változott. A nemzetközi és a regionális szervezetekbe integrálódó, korábbi szerepkörének egy részét átadó állam gazdasági szerepe tehát korántsem tűnt el, csupán átalakult jóléti funkcióból edző-nevelő funkcióvá” – értékeli a tényeket szemléletesen Kádár Béla. Végül kiemeli, hogy a fejlettség magas szintjére jutó, tudásintenzív fejlődési pályán járó országokban a különféle társadalmi-gazdasági folyamatok összetettsége és összefonódása olyan sokrétű gerjesztő és koordinatív feladatokat vet fel, hogy ezek ellátása csak állami szervezetrendszer szintjén látható el.¹⁶

Ugyanezt a gondolatkört példázza a kormányzati felelősség hangsúlyozásával Szentes Tamás akadémikus is. A professzor álláspontja szerint globális korunk (posztmodern világunk!) csak kezdete a világgazdaság szerves rendszerré válásának (termelési tényezők újratermelése, fogyasztás, információáramlás, pénzügyi, monetáris folyamatok), a transznacionalizmusnak. A delinking („lekapcsolódás”) politikájának tagadásával az országok közötti interdependenciák szimmetrikusabbá, a lokális előnyök céltudatosabbá tételét (a transznacionális vállalatok szülőhazájává, vagy a másutt létrejött multik hazai bázisává válást), a kompetitív előnyök megteremtését szorgalmazza a nemzeti gazdaságpolitika prioritásaként. Ennek meghatározó eszközeként a humán tőke fejlesztését ajánlja. „A szellemi tőke, illetve a humán tőke fejlesztését célzó beruházások talán még soha nem voltak annyira produktívnak, sőt hosszabb távon és a nemzetgazdaság szempontjából nézve egyenesen a legproduktívabbnak és leginkább megtérülőnek minősítendőek, mint napjainkban a 21. század küszöbén.”¹⁷

Az állami szerepvállalás megerősítése és a kiemelt feladatok exponálása mellett a pénzügytudományi prognózis jelentős még a közigazgatás-fejlesztés relációjában. Az európai szaktekintély, Lámfalussy Sándor az európai és az amerikai pénzügyi rendszerek összehasonlításaként a bankok domináns szerepét emeli ki Európában. Leegyszerűsítve, azt állítja, az európai pénzügyi struktúrák megmaradtak „bankközpontúnak”, mialatt az Egyesült Államok egy „piacközpontú” rendszer meg-

valósítási irányába mozdult el. A tekintélyes magyar pénzügyi guru az új struktúra kialakítását háromosztatúként prognosztizálja. Mégpedig „földrajzi értelemben (azaz a globális világ országai között), a piacok között (például a kötvények és részvények piacai között) és a pénzügyi szektor különböző szegmensei között egyaránt, s egyúttal egy, az országhatárokon túlnyúló, az egyes pénzügyi közvetítők csoportjai között kialakult rendkívül versenyképes környezet kialakításához vezetnek.”¹⁸ Így a nemzetközi átcsoportosítások valósággá válása esetén a pénzügyi szolgáltatások teljes skáláját felölelő megabankok jöhetnek létre Európában, versenyhelyzetben az „első ligás” amerikai befektetési bankokkal. A másik póluson a háztartások szolgáltatási igényeit kielégítő helyi bankok szerepelhetnek, míg a még funkciójában nehezen definiálható, de valós szükségletekkel alakulhatnak meg a regionális bankok. Ami ennek a folyamatnak a közigazgatásra gyakorolt hatásait illeti, különösen a „távbanki” tevékenység kiterjedésével, rendkívül problematikus, hiszen ez vezet el a fiókhálózat tradicionális csökkentéséhez, az új bankközi megállapodásokhoz. Nem is említve az euróövezeten belüli banki és pénzügyi szolgáltatási felügyelet kiterjesztését. Ami rendkívüli nehézségeket okozhat továbbá a magyar bankrendszer és a pénzügyi szektor számára, az a „vonatkozó nyugati normák, mozgó célpontok”, valamint azért sem kerülhetők el az átcsoportosítások és az új egyesülések, mert a magyar bankok néhány nagy tulajdonosa addigra már egymással fog fuzionálni – állapítja meg Lámfalussy Sándor. Lényegre törő megállapítását kölcsönözve: a jelenben és a következő évtizedekben „...tulajdonképpen ez a magyar gazdaság előtt álló egyetemes kihívás: integrálni önmagát abba az európai gazdaságba, amely működésének minden részével és vetületével együtt radikális szerkezeti változásba kezdett.”¹⁹

Az Európai Unió

A piaci radikalizmus térhódításának drámai bizonytalanságát kifejező pénzügyi válság (2008) megoldásának sikere pedig azon múlik, „hogyan a politikusok tudatában lesznek-e, milyen mértékben függ államuk és gazdaságuk attól, amit a világ államainak politikusai tesznek, illetve nem tesznek. Az idő parancsa a kölcsönös kapcsolatfelvétel, egyeztetés, odafigyelés és együttműködés. Mert a világban az emberek többségének élete, gazdasági sorsa soha egyetlen korábbi nemzedék esetében sem

fonódott össze szorosabban, mint ma a 21. század elején. (...) Hosszabb távon senki sem termelhet többletetek az összes többiek számára, hosszabb távon senki sem élheti fel a maga gazdaságában mások többlettermelését és tőkeképződését. Az amerikaiaknak magas külföldi deficitjeik miatt el kell viselniük a dollár további leértékelését – amiként a kínaiaknak, a japánoknak és az európaiaknak a jüan, a jen és az euró felértékelését.”²⁰ Így jellemezte az európai helyzetet a méltán nagy tekintélyű német politikus, Helmut Schmidt. Az Unió immár fél évtizedet meghaladóan próbálkozik a válság megoldásával. A szuverén tagállamok, köztük az eurózóna tagjai, saját és közös politikai intézményrendszerük kettősségének szorításában vergődnek. E folyamatról rendkívül kifejező az Európai Parlament elnökének, Martin Schulznak a kórképe. „Európában a nemzeti szuverenitás a hatalmi ágak elválasztásán alapul: van egy kormányunk, amelyet a parlament leszavazhat, és egy független bírói kar, amelyik őrökdi azon, hogy a törvényeket betartsák” – hangoztatta az elnök egy hamburgi konferencián. „De amit mi most csinálunk, az nem más, minthogy e rendszer egyes elemeit európai szintre emeljük, ám a hatalmi ágak elválasztása nélkül. Ami ebből kialakul, azt én Frankenstein Európájának nevezném.” Schulz szerint azokat a jogelemeket, amelyeknek európai szinten nincs hozzáadott értéke, nemzeti hatáskörökbe kell visszahelyezni.²¹ A valós helyzet felismerésére rímel továbbá a német kormány terve is, miszerint felülvizsgálná a szabályozási tárgykörök nagymértékű koncentrációját az Európai Bizottságnál. Értelmes gondolatnak minősítették a „több Európa” célkitűzést, amelyet egyes jogkörök tagállami kompetenciává történő minősítése jelentene.²²

Globális rend – szuverenitás

Jeremy Rabkin amerikai kutató a széles körű vitát kiváltó megítélés ellenére megalapozottan érvelt amellett, hogy „a globális rendnek a 21. században az államok szuverenitásán kell alapulnia, ezek az egyedül nemzetközi tényezők, amelyek (legalábbis potenciálisan) egyesítik a demokratikus legitimitást a jogszabály-kikényszerítés képességével. Felfogása szerint „...a nemzetközi együttműködés legitím, de csak olyan feltételek mellett kerülhet rá sor, amikor egy nemzetközi testületre precízen és korlátozottan ruházzák át a hatalmat, és amikor az államok végső soron kezükben tartják az ellenőrzést.”²³

A szuverenitás állandósulása pedig azért fontos, mert egyedül biztosítja a demokratikus legitimáció érvényesülésének feltételrendszerét, melynek lényeges eleme a jó kormányzás előmozdítása. Ezzel lehetővé válik az olyan intézmények megteremtése, melyek jobban szolgálják az egyensúlyt a legitimáció és a hatékonyság követelményei között.

Az elmúlt közel két és fél évszázad szuverén állam–jogállam képlete mint minta helyesen követendő a 21. században is azzal, hogy a hatalommegosztás differenciáltabb rendszerét kell kialakítani – a posztindusztriális kor tanulságainak, a többi között Magyary munkásságának értő felhasználásával – a globális rend konstans válságokkal terhelt világában.

A szuverenitás és a jogállam komplementer kategóriák. A jogállam léte pedig a civilizáció alapfeltétele. Az egymásra hatások logikai sorát folytatva ugyanis egyértelművé válik, hogy a civilizáció a világrend attribútuma, a civilizációk magállamai pedig a rend forrásai.

A történelmi civilizációk evolúciójának leghasznosabb periodizációját elkészítő Carroll Quigley prófécijája szerint „...a civilizációk akkor indulnak hanyatlásnak, amikor már nem újításokra fordítják a többletet. Modern terminológiával élve: a befektetések aránya csökken.”²⁴ Tapasztalati tény, hogy a gazdaságnak a kultúrát kell követnie. A tartalmas gazdasági integráció követelménye a kulturális közösség, mely új formációk létrehozását segítheti, ha az érintett államok kulturális homogenitása mindezt biztosítja. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a múltban, a klasszikus szuverén állam modellben a nemzetközi kereskedelem mintái a nemzetek közötti szövetségek mintáit követték. A kibontakozó globális rendben a transznacionális multigazdaság, kereskedelem mintáit már alapvetően a kulturális minták fogják meghatározni. Ebből két dolog feltétlenül következik. Az egyik, hogy működőképes regionális szervezetek csak akkor jelennek meg, ha létrejön az a kulturális közösség, amely fenn tudja tartani ezeket. Ne felejtsük el, hogy a gazdasági együttműködés a közös kulturális vonásokban gyökerezik. A másik hatás pedig súlyosabb: amennyiben a kulturális kohézió hiánya nem képes az ország koherenciáját megőrizni.”²⁵

**...a civilizáció a világrend
attribútuma, a civilizációk
magállamai pedig a rend
forrásai.**

Ami pedig a hatalommegosztás differenciáltabb rendszerének kialakítását jelenti, az nem jelenkori kívánalom. Már a posztindusztriális államban bekövetkezett egyensúlybomlást kárhoztatta Magyary is azzal, hogy az elv a legislativa-executiva feladatváltásai miatt, az arányok és a szakszerűségi követelmények okán nem állíthatók helyre. A liberális korszak kezdeti évtizedeiben elegendőnek mutatkozott a szolgálatszerű, tárgyilagos szellem elmélyítése. A 20. századra kettősség figyelhető meg: a jogállam eredményei mellett megjelenik a közigazgatás eredményességével vetekedő követelmény, a végrehajtás jogszerűségének legnagyobb mérvű kiterjesztése. Kifejezően jellemzi a helyzetet Bibó axiómája: „...a jogszerűség a szolgálatszerűségnek, a szakszerűségnek, a megbízhatóságnak az egyik leglényegesebb tényezője.”²⁶ Azt hangsúlyozta továbbá, hogy a jogszerűsége való törekvés nem lehet soha lezárt folyamat, mert a feladatváltással párhuzamosan „új találmányokkal kell gondoskodni a hatalom új megjelenési formáinak az igazságosság garanciái alá helyezéséről”. Mert a két hatalmi ág viszonyában a társadalmi értékhorozó szerep mikénti megítélése is elsődleges. Azaz a közigazgatási eredményesség is csak addig érték, amíg maga is értékszemponok uralma alatt áll. Ennek megítélésére – Bibó szerint – a népképviselői parlament nem alkalmas, s ezért szükséges egy irányelveket megszabó értékszabályozó apparátus léte. Az újkorban ennek feltalálása korkövetelmény, hiszen már a keresztény középkorban is volt az értékörzésnek, értékszabályozásnak szerve: az egyházi rend.

Tanulságos mindezek párhuzamaként Magyary állásfoglalása, miszerint: „A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem a politikum behatását kell csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben, és pedig tekintet nélkül arra, hogy a törvényhozás vagy végrehajtás részéről fenyeget-e inkább ez a behatás.”²⁷

Programként, manak szólo ajánlasként hat ugyanígy Bibó 1944-ben a *Jogszerű közigazgatásban* írott állásfoglalása: „A modern államfejlődés belső szükségletei ... az államhatalom megosztásának új formái felé mutatnak. Az eredményes közigazgatás hatásterületének a kiterjedésével párhuzamos a jogszerűség garanciáinak a növekvő szükséglete, s a végrehajtó hatalom behatási lehetőségének meggyarapodásával párhuzamosan fellép az a tendencia, amely a közvélemény szerveinek, az általános szabályalkotás szerveinek és az értékszabályozás szerveinek hatékonyabb kiépülését és a végrehajtó hatalomnak az e szervek által képviselt értékszemponok alá való rendelését kívánja.”²⁸

Magyary Zoltán racionalizálási programjában a tudomány feladatai között jelölte meg a nemzetközi jogfejlődés „állandó szemmel tartását” s a „haladás állásáról” a közvélemény és a szakkörök tájékoztatását, mivel közigazgatásunknak számos területe van, amely az összehasonlítást nehezen állja ki. Korunkra különösen igaz ez az intelem. Francis Fukuyama az *Amerika válaszáton. Demokrácia, hatalom és neokonzervatív örökség* című, közelmúltban megjelent kismonográfiájában²⁹ kísérletet tett az Egyesült Államok számára egy, a preemptív háborúnál realisabb viszonyulást biztosító multilaterális program kidolgozására, a globális világgal való mikénti kapcsolatok alakulására. Az új világrend intézményeinek újragondolásával kifejti, hogy ma nincs elegendő nemzetközi intézmény, amely legitimációval ruházná fel a kollektív cselekvést. Mégpedig azért, mert horizontális viszonylatban nincsenek az államok közötti kívánalmakat kielégítő elszámoltatható intézmények.

A formális hagyományos szerződésen alapuló struktúrák (ENSZ, Világbank, NATO) hatékonysága – az értékelés szerint – megkérdőjelezhető. A szerző szerint ennek a megoldásnak a meghaladására – a legitimáció kontra hatékonyság modell keretében – informális, rugalmas, gyors, ám gyenge legitimációjú, s nem elszámoltatható nemzetközi együttműködési formák építhetők ki. Igaz, hogy az új formációk törvényességből, számonkérésből, átláthatóságból bizonytalanok, s eddig nem sikerült egyensúlyt teremteni a legitimáció és a hatékony versengés között, noha ez utóbbi lételeme a globalizációnak.

Valós probléma, hogy az ellentmondást elméleti érvekkel sem lehet oldani, a katonai beavatkozásokat pedig különösen nehéz indokolni.

Ugyanakkor egyértelműbb a helyzet az európai alkotmányt korábban nemleges szavazattal elutasító EU-magországok esetében azzal, hogy az Unión belül a nemzeti szuverenitáson és a sokféleségen alapuló lazább szövetségek a kívánt formák.

Az idézett Rabkin-féle szuverenitás-álláspontot vizsgálva viszont megállapítható, hogy a szuverén állam, mely a demokratikus legitimáció-jogszabály kikényszerítő képességgel rendelkezik, s akaratelhatározásból a kívánt cselekvési lehetőséget egy másik szuverén állam által is elfogadott testületre ruházza, az érdemi ellenőrzési joga fenntartásával, az nem sérti a legitimitást. Így például az EU-relációban az egyes szuverének között – egybehangzó akaratelhatározás alapján – létrehozhatók gazdasági régiók, régióközpont a határokon belüli-túli kölcsönösségi területeken.

A szuverenitás teljes vertikumának igénybevételével született struktúrák megfelelhetnek az előzőekben már említett kulturális közösségek által támogatott gazdasági integrációnak. Ennek célja pedig – az ún. MacDougall-jelentés alapján – a gazdagabb régiókból jelentősebb jövedelemátcsoportosítás a szegényebbek felé, fejlesztésük érdekében.

Ez az egyetlen kísérleti modell tűnik számunkra használhatónak, eltérően a Fukuyama és más megfigyelők által javasolt próbálkozásoktól, melyek a megosztott szuverenitást preferálják például olyan esetekre, mikor hosszabb távú kormányzati és egyéb segítséget ajánl az egyik állam bizonyos nem ellenőrizhető szolgáltatások ellenében a másiknak.

Az alternatív megoldási javaslatok jelenkori végértékelése azonban megnyugtató a neves kutató részéről, miszerint: „Jelenleg azonban nincs legitim exportálási rendszer, és ahhoz, hogy legyen, ki is kell találni.”³⁰

ÖSSZEFOGLALÁS

Az áttekintésünkéből egyértelműen kiviláglik, hogy a nemzeti közigazgatásoknak a globális világrend diktálta kihívások rendkívüli feladatokat jelentenek. Új államelméleti megoldásokra s mindehhez alapos, tervszerű intézeti tudományos kutatásra van szükség, s legalább olyan szakmai együttműködésre, amit Magyary Zoltán és munkaközössége alakított ki. Mert nagyok az „e világi kísértések”, s talán nem véletlen Galgano Francesco olasz professzor reményvesztett vélekedése: a nemzetállami alapon szervezett közigazgatás már nem több történeti relikviánál.

A magyar közigazgatás-tudomány historiográfiája bizonyítja, a jelenkori közigazgatások, elméleti és gyakorlati szakemberek eredményei pedig elégséges alapot szolgáltatnak e lesújtó vélemény meghaladására.

JEGYZETEK

¹ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

² Vö. Karvasy Ágoston: *Az alkotmányi és igazságügyi politika*. Emich, Pest, 1862.

³ Lásd Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve*. Pest, 1854; Vö. *Magyarország közigazgatása mint 1848-ig s 1848-ban fennállott*. Pfeifer Ferdinánd, Buda-Pest, 1861.

- ⁴ Szaniszló József: *A közigazgatás-tudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog- és Államtudományi Karán 1777–1977 között I–III.* ELTE-ÁJK, Budapest, 1977; Uő: *Ungarn.* In: *Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Ius Commune – Sonderhefte 18,* Herausgegeben: Erk Volkmar Heyen/Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 1982.
- ⁵ Concha Győző: *Politika. I–II. Alkotmánytan, Közigazgatástan.* Budapest, 1905–1907.
- ⁶ Kmety Károly: *Közigazgatási és pénzügyi jog I–II.* Budapest, 1910.
- ⁷ Mariska Vilmos: *A magyar pénzügyi törvényisme kézikönyve – folytonos vonatkozással a magyar államháztartásnak a legújabb időkig terjedő tényleges eredményeire.* Franklin-Társulat, Budapest, 1887; Lásd még uő: *Az államgazdaságtan (pénzügytan) kézikönyve.* Franklin-Társulat, Budapest, 1885.
- ⁸ Nagy Ernő: *Magyarország közigazgatási joga (Államjog).* Athenaeum rt., Budapest, 1907.
- ⁹ Tomcsányi Móric: *Magyarország közigazgatási joga.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940; Uő: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog.* Tomcsányi Móric, Budapest, 1933; Uő: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei.* Tomcsányi Móric, Budapest, 1926.
- ¹⁰ Magyary Zoltán: *A közigazgatás gazdaságossága és eredményessége.* In: *A mai magyar közigazgatás. Az 1936. évi Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam előadásai, közzéteszi Kozma Miklós belügyminiszter, szerk. Mártonffy Károly,* Budapest, 1936, 53–60. o.
- ¹¹ Lőrincz Lajos: *Magyary Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban.* In: *Állam szerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet.* Szerk.: Gellén Márton, Hosszú Hortenzia, Complex, Budapest, 2010, 39–45. o.
- ¹² Máthé Gábor: *Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1931–1945.* In: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet.* Gondolat, Budapest, 2011, 46–55. o.
- ¹³ Magyary: *Magyar közigazgatás...*, i. m. 639–640. o.
- ¹⁴ *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0.). A haza üdvére és a köz szolgálatában.* Szerkesztésért felelős: Gál András Levente, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2011.
- ¹⁵ Navracsics Tibor: *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program – Magyary Program.* 2011, 4. o.
- ¹⁶ Kádár Béla: *Globalizálódás és kisországi stratégia.* MTA, Budapest, 2000, 433–450. o.
- ¹⁷ Szentés Tamás: *Fejlődés, rendszerváltás és versenyképesség a globalizálódás korában.* MTA, Budapest, 2000, 1–20. o.
- ¹⁸ Lámfalussy Sándor: *Szerkezeti változások az európai pénzügy piacon.* MTA, Budapest, 2000, 6. o.
- ¹⁹ Uo. 12. o.
- ²⁰ Helmut Schmidt (Die Zeit, 2009. január 15.): *Hogyan jutunk ki a depresszió csapdájából?* Népszabadság, 2009. január 31.

- ²¹ Lóránt Károly: *Frankenstein Európája*. Népszabadság, 2013.
- ²² Steffen Seibert kormányzóvivő: *Berlin csökkentené Brüsszel jogköreit*. Die Welt; Magyar Nemzet, 2013. szeptember 7.
- ²³ Jeremy Rabkin: *The Case for Sovereignty: Why the World Should Welcome American Independence*. American Enterprise Institute, Washington, 2004. Lásd Francis Fukuyama: *Amerika válaszáton. Demokrácia, hatalom és neokonzervatív örökség*. Századvég, Budapest, 2006, 187. o.
- ²⁴ Vö. Samuel P. Huntington: *A civilizációk összeapása és a világrend átalakulása*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2004, 521–526. o.
- ²⁵ Uo. 209–214. o.
- ²⁶ Bibó István: *Jogszerű közigazgatás*. Válogatott tanulmányok. Budapest, 1986, 285–287. o.
- ²⁷ Magyar Zoltán: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*. Budapest Székesfőváros Házinyomdája, Budapest, 1936, 92–93. o.; Lásd még Mártonffy Károly: *A magyar közigazgatás megújulása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940, 289–291. o.
- ²⁸ Bibó, i. m. 294. o.
- ²⁹ Fukuyama, i. m.
- ³⁰ Uo. 189–190. o.