

Bordás Mária

Gondolatok a közigazgatás-tudományról

Ramblings on the Science of Public Administration



Összefoglalás

A tanulmány azt mutatja be, hogy a közigazgatás-tudomány hogyan vált önálló tudományággá, és ebben a fejlődési folyamatban hogyan vált ki a jogtudományból. Elemzi azt is, hogy a társadalmi-gazdasági változások az elmúlt évszázadban milyen hatással voltak a közigazgatás-tudomány fejlődésére, és hogyan vált a kezdetben alapvetően „jogias” szemléletű közigazgatás-tudomány egyre inkább interdiszciplináris megközelítésű tudományággá. Kitér annak vizsgálatára is, hogy az amerikai üzleti és menedzsment szemléletű Új Közmenedzsment milyen hatással volt a weberi típusú európai közigazgatási rendszerekre, illetve a közigazgatással szemben napjainkban milyen új követelmények fogalmazódnak meg.

Summary

The study follows the evolution of public administration into an independent branch of science, with special focus on its separation from legal sciences. An analysis is given of the effects of social and econom-

DR. HABIL BORDÁS MÁRIA tudományos dékánhelyettes, Nemzeti Közszolgálati Egyetem (Bordas.Maria@uni-nke.hu).

ic changes on the development of the public administration science in the past one hundred years, and the gradual conversion of its initially law-based approach to an interdisciplinary branch of science. The study also touches upon the impacts of business management approach inherent in the North-American “New Public Management” on European public administration systems, which are based on Weber’s model, and the new expectations recently formulated towards public administration are identified.

Az államtudományt a tudományos közéletben jelenleg az állam- és jogtudomány részének tartják, és ilyen értelemben alapvetően a jogtudományhoz kötődik, mivel az állam működését elsődlegesen a jog eszközeivel írja le.

A szabályozás szintjén ugyanez az elv érvényesül. A társadalomtudományon mint tudományterületen belül – a Magyar Akkreditációs Bizottság jelenlegi meghatározása szerint – az állam- és jogtudomány mint tudományág kerül meghatározásra.

A jelenlegi felsőoktatási rendszerben is, jellemzően, a jogi karokon folyó képzés az államra vonatkozóan túlnyomó részben olyan tárgyakat tanít, mint az alkotmányjog, a közigazgatási jog, a pénzügyi jog, a nemzetközi jog, a helyi önkormányzatok joga, amelyek az állam működését csak a jogi szabályozás szempontjából írják le.

Annak ellenére, hogy az állam mint összetett jelenség a legszorosabban kétségtelenül a joghoz kötődik, kialakulásától kezdve interdiszciplináris tudományos megközelítést igényelt. Voltak olyan időszakok is a múlt század első felében, amikor az államtudományt és a jogtudományt külön tudományágként tartották számon.

Az államtudományt – annak ellenére, hogy az állam működésével kapcsolatban egyre inkább az interdiszciplináris megközelítés a jellemző – a jelenlegi tudományági besorolás nem tartja önálló tudományágnak. Kérdés, hogy az állammal foglalkozó tudományágak eredményei szintetizálhatók-e olyan mértékben, hogy azok önálló tudományos összefüggéseket alkossanak, ezáltal az államtudomány önálló tudományágként nyerhessen elismerést.

Az önálló tudományág kritériumai – az általános felfogás szerint – négy tényfogalmat és három értékfogalmat jelentenek. Az előbbi köré-

be tartozik az új tudományág által a jelenség – jelen esetben az állam – vizsgálata, az ezzel kapcsolatos elméletek rendszere, a modell, amelyet a tudományág érvényesnek tartott megállapításai jelentenek, az utóbbi kategóriát jelenti a relevancia-fogalom, amely alapján eldönthető, hogy mely jelenségek érdemesek a vizsgálatra, a kompetencia, amely a vizsgálat tárgyára vonatkozik, és az értékismérv, amely az új tudományág értékrendjének meghatározására irányul.

Az alábbiakban kifejtett érvekkel annak bizonyítására teszünk kísérletet, hogy az *államtudomány* az elmúlt évtizedekben olyan új, *interdiszciplináris megközelítést* jelentő tudományággá vált, amelyik rendelkezik az *önálló tudományág* kritériumaival.

A *közigazgatás-tudomány* önálló tudományági jellege – bár a jogi szabályozás szintjén ez nem került meghatározásra, viszont a Magyar Tudományos Akadémia a legutóbbi időkben önálló tudományos albizottságként is elismerte – ma már kevésbé vitatott a hazai szakirodalomban. Ez nem kis részben arra vezethető vissza, hogy Lőrincz Lajos akadémikus iskolateremtő tudományos munkásságában meghatározta a közigazgatás-tudomány alapvető sajátosságait, ezzel a közigazgatás-tudományt tudományági szintre emelte.

Az államtudomány a közigazgatás-tudományhoz képest egy szélesebb területet fog át, mert a közigazgatás az államhoz képest maga is egy szűkebb kategóriát jelent, azaz az államhatalmi szervek rendszerén belül csak a végrehajtó hatalom működésére vonatkozik, amely sok tekintetben sajátos vonásokkal rendelkezik a többi államhatalmi szervhez képest.

Az állam-, valamint a közigazgatás-tudomány mint önálló tudományágak fogalma tehát kifejezi egyrészt, hogy az állam tudományos megközelítése interdiszciplináris, szemben az állam- és jogtudomány „jogias” szemléletével, másrészt az államon belül az állam egésze, valamint annak egyik területe, a közigazgatás tudományos vizsgálata – eltérő működésük miatt – más tudományos módszert igényelnek. Az állam-, valamint a közigazgatás-tudományi felosztás azt az államtudományon belül általánosan kialakult gyakorlatot követi, amely elkülöníti az állam egészét vizsgáló általános államtudományt, valamint a különös államtudományokat – ide tartozik a közigazgatás-tudomány is –, amelyek az állam tevékenységének egy-egy részterületét vizsgálják.

Az állam- és közigazgatás-tudomány mint önálló tudományágak elismerése – a fentiekben kifejtettek alapján – régi hiányosságot hivatott

pótolni. Az erre a tudományágra épülő felsőoktatás – különösen egy doktori iskola – megteremtése azért alapvető jelentőségű, mert az állam és a közigazgatás működése ma már csak komplex megközelítés alapján érthető meg, és csak egy ilyen szemlélettel rendelkező személyi állomány képes hatékonyan ellátni feladatát a közsférában.

AZ ÁLLAM-, VALAMINT A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY
INTERDISZCIPLINÁRIS JELLEGE

Az államra vonatkozó tudományos felfogások történetét áttekintve világossá válik, hogy az interdiszciplináris megközelítés a kezdetektől fogva

Az állam két legfontosabb tevékenységformája, a jogalkotás és a jogalkalmazás, ...

jellemző az államtudományokra. Általánosan elismert tény, hogy bár az állam maga is nagyon összetett jelenség, létrejöttét és működését alapvetően a jog határozza meg, más szóval, az állam a jogi szabályozás nélkül nem létezhet.

Az államra vonatkozó jogi szabályozás azonban nem az egyedüli, és talán nem is a leglényegesebb tényező, amely az állam működését meghatározza.

Az állam *jogtudományi* megközelítésének alapvető területei az állam két legfontosabb tevékenységformája, a jogalkotás és a jogalkalmazás, az állam szervezete, az államhatalmi szervek jogállása, feladata és hatásköre, valamint a legitimitás, szuverenitás és az államformák. Szintén jogtudományi nézőpontot tükröz a liberális jogelveknek – alkotmányosság, jogállamiság, hatalommegosztás, fékek és egyensúlyok rendszere, az alkotmányos alapjogok – a vizsgálata is.

Az állam azonban szoros kapcsolatban áll a társadalom két nagy alrendszerével, a politikával és a gazdasággal, amelyek az állam működését alapvetően befolyásolják. Ez a körülmény az állam *politikatudományi* és *közgazdaságtudományi* megközelítését teszi szükségessé. A napjainkban egyre nagyobb jelentőséggel bíró *gazdasági kormányzás* is jórészt az állam, a gazdaság és a politika összefüggéseit vizsgáló államtudományok eredményeire támaszkodik.

Közismert az a jelenség is, hogy az állam a rá vonatkozó jogi szabályozáshoz képest sokszor eltérően működik, ezért szükséges az állam

szociológiai szempontból történő vizsgálata is. Az utóbbi évtizedekben kialakuló neoweberi modell olyan új sajátosságokkal rendelkezik a hagyományosan a jog által meghatározott közigazgatáshoz képest, ami az állam tényleges működésének új tudományos, szociológiai szemléletű vizsgálatát igényli.

Az állam filozófiai – ezen belül *etikai* – nézőpontból történő megközelítése sem új keletű. Napjainkban ez az államtudományi megközelítés másodvirágzását éli egy új terminológia, az integritás – amely a közigazgatási kultúra alapvető feltétele – elnevezéssel. A korrupció helyett ma már egyre inkább egy szélesebb fogalmat szokás használni a közszféra ideális működésére: az *integritás* elvek és értékek – mint a szakmaiság, a tisztesség – melletti elkötelezettséget, valamint a jogi és etikai normák rendeltetésszerű alkalmazását jelenti. A korrupció az integritás hiányának egyik jelensége. Egy alacsony integritású közigazgatás nem lehet hatékony, mert a hatékonyság alapvető feltétele a közigazgatási szervek működését szabályozó írott és íratlan szabályok betartása.

Ezzel együtt felismerést nyert az is, hogy az integritás ma már egyre kevésbé biztosítható a hagyományos büntetőjogi eszközökkel, a hangsúly sokkal inkább olyan menedzsment szemléletű közigazgatási eszközök alkalmazásán van, amelyek a korrupció és egyéb, az integritást sértő jelenségek megelőzését szolgálja. Empirikus felméréseken alapuló, széles körű kutatások eredményei bizonyították, hogy vannak az államszervezetben olyan tényezők, amelyek megléte fokozott veszélyt jelent az integritásra. Az integritás veszélyeztetettsége eredendően ott jelentkezik, ahol elosztható értékek – közvagyon, közpénz – vagy hatáskörök – jogalkotás, jogalkalmazás – vannak jelen. Ezekben a területeken az integritást fokozottan veszélyezteti a magánszféra bevonása – közbeszerzés, koncesszió, PPP, kiszerezés, az uniós források pályáztatása –, a politikai szempontok szerint kinevezett személyek dominanciája, az a személyzeti politika, amelyik nem alapul objektív kiválasztási és előmeneteli rendszeren, a szervezeti struktúra instabilitása, gyakori változtatása, valamint a személyi állomány fluktuációja.

Az integritás biztosítására a belső ellenőrzési rendszerek mellett kiemelkedő jelentősége van az általános külső ellenőrzésnek, amely törvényességi, gazdaságossági és célszerűségi szempontokat vizsgál, valamint a speciális ellenőrző eszközöknek, mint a nyilvánosság és a transzparencia.¹

Az állam – ezen belül különösen a közigazgatás – működésében a legutóbbi időkben egyre nagyobb jelentőséget kapott az amerikai gyökerű *szervezéstudomány* alkalmazása. Sokan az európai közigazgatás centralizált és joghoz kötött jellegét összeegyeztethetetlennek tartják az amerikai üzleti szemléletű menedzsmentelvekkel.² Ennek ellenére tény, hogy a menedzsmentelvek beépültek az európai államok jogi szabályozási rendszerébe, ami arra hívja fel a figyelmet, hogy mára az államtudomány egy új diszciplinával, a *menedzsmenttudománnyal* bővült ki. Az amerikai neoliberális gyakorlati módszereit kidolgozó *Új Közmenedzsment* a hatékonyság követelményeit olyan módon is megvalósíthatónak tartotta, hogy különböző, a szervezéstudomány által kidolgozott számos *technikával* – mint például a teljesítményorientált költségvetés vagy a hierarchikus irányítás hagyományaival szakító közigazgatási vezetés – racionalizálta a közigazgatási szervek működését.³ Jelenleg a legnagyobb hatású – de már nem az Új Közmenedzsment által kidolgozott – módszerek a közigazgatás elektronizálása és a közigazgatási joganyag – ezen belül különösen a vállalkozásokra vonatkozó közigazgatási szabályozás – leépítése, a dereguláció.

Megfigyelhető egy olyan új jelenség is az európai államtudományokon belül, hogy a korábbi, a köz- és a magánszféra elhatárolására épülő államszervezeti modellben a köz- és magánjog közötti határ egyre inkább elmosódik. Ez szintén az amerikai menedzsmentszemlélet térhódítására vezethető vissza a kontinentális európai államokban.

Az 1980-as évek amerikai neoliberális gazdaságfilozófiája a jóléti államot azért nem tartotta hatékonynak, mert úgy vélte, hogy a jóléti kiadásokat fedező magas adók lefékezik a gazdasági növekedést, és az állam által nyújtott közszolgáltatások szükségképpen magas költségűek és rossz minőségűek. Az amerikai neoliberális egyik fő célkitűzése ezért a „*több piac – kevesebb állam*” lett, amely azt jelentette, hogy az államnak ki kell vonulnia azokról a területekről – és ez alatt leginkább a közszolgáltató szektort értették –, amelyeket az üzleti szféra hatékonyabban tud működtetni.

Az amerikai neoliberális gazdasági filozófia gondolatmenetében tehát a kisebb és olcsóbb állam egyik lehetséges megvalósítási módja a közszolgáltató szektor piaci verseny alá helyezése, illetve a közszolgáltatások és egyes közfeladatok átadása az üzleti vállalkozások számára, akkor is, ha piaci verseny nem hozható létre.

Az állam hatáskörének – ezzel együtt méretének – ilyen mértékű lecsökkentése az amerikai közszektorban azért volt megvalósítható, mert az amerikai üzleti lobbik és a középosztály az alacsony adókat támogatták, ezzel együtt az üzleti szféra új piacok megszerzését, a középosztály pedig a fogyasztói választás gyakorlatához ragaszkodva, az üzleti alapon nyújtott közszolgáltatásokat.

Az európai közigazgatási rendszerekben az állam közszolgáltató szektorból történő teljes kivonulása azért nem lehetett ilyen mértékű, mert – ellentétben az amerikai felfogással – az állami jóléti szolgáltatások felszámolása, ezzel együtt a *szolidaritás elvének* feladása elképzelhetetlen volt. Ezenkívül Európában a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó állami tulajdon sok szempontból *védelmet* élvez, míg Amerikában az állami tulajdon ki sem alakult, abból a feltételezésből kiindulva, hogy az csak alacsony hatékonyságú lehet. Az európai szemlélettől általában idegen a *közhatalmi feladatok magánosítása* is.

Az amerikai neoliberalis gazdaságfilozófia által létrehozott kisebb és olcsóbb állam valójában tehát a közszolgáltató szektor – kisebb részben egyes közhatalmi feladatok – *piacosítását* jelentette, amellyel az állam megszabadult a közszolgáltatások szabályozásától és fenntartásától. Mindez ténylegesen alacsonyabb állami kiadásokat eredményezett, de azon a feltételezésen alapult, hogy a piaci mechanizmusok hatékonyabban működtetik a közszolgáltatásokat, mint az állam. Az amerikai közigazgatásban, amely kezdettől az üzleti és menedzsmentkultúrán alapult, az amerikai neoliberalizmus sikeres lehetett, de Európában a legtöbben ezt erősen megkérdőjelezték.

Ennek ellenére az európai államok többsége, közfeladatai ellátása során, ma már egyre inkább alkalmaz magánjogi eszközöket, például polgári jogi szerződést köt magánjogi szervezetekkel bizonyos állami tevékenységek végzésére, egyes gazdasági ágak területén állami tulajdonban levő vállalkozásokat működtet, vagy közpénzekből finanszíroz olyan fejlesztéseket, amelyeket üzleti vállalkozások valósítanak meg. A *magánjog* ilyen módon történő beépülése a közszférába szintén az államtudományok interdiszciplináris jellegét erősíti.

A *biztonságpolitika* – kiemelt jelentőségénél fogva – olyan új terület az állami feladatok rendszerén belül, amely jóval túlmutat a hagyományos rendészeti igazgatás módszereinek alkalmazásán, és egyre inkább jelenti a komplex, hadászati, műszaki, környezetvédelmi, szervezési eszközöket is magában foglaló új terület kialakulását. Mindez szintén kihívást

jelent az államtudományon belül egy diszciplináris megközelítés felé, abban az értelemben, hogy a biztonság ma már olyan komplex társadalmi problémakör, olyan globális kérdés, melynek megoldásában csak a tudományos kutatások jelenthetik az egyedüli tartalékot.

A 21. század talán legfontosabb jelensége a globalizáció. Ez újrarajzolja – többek között – a nemzetközi biztonsági környezetet, és sok tekintetben az emberi lét aspektusait is: felerősíti a politikai vezetés háborúban játszott szerepét, megnövelheti a bizonytalanság elemeit és a különböző kultúrák egymás iránt érzett ellenséges érzületét.⁴

A hidegháború után egyértelművé vált, hogy a hagyományos biztonságpolitikai nézetek számos kérdésre nem voltak képesek megfelelő választ adni, ezért átalakításra szorulnak. Míg korábban, a hidegháború alatt az ellenség a másik nemzetállam képében könnyen azonosítható volt, addig jelenlegi világunkban a biztonság olyan problémákat vet fel, amelyeket nem lehet megoldani a korábban kiépült keretek között. A nemzetközi rendszer szereplőinek száma jelentősen megnőtt, amelynek eredményeként az államokon kívül a nemzetközi szervezetek, a transznacionális vállalatok és a nem kormányzati szervezetek is vitathatatlanul a rendszer teljes jogú szereplőivé váltak. A globalizáció felgyorsította a nemzetállami központú gondolkodás háttérbe szorulását, a világ így sokkal összetettebbé vált. A jelenlegi nemzetközi kapcsolatok rendszere a kölcsönös függőséggel, az egymásba kapcsolódó érdekhálózatokkal és a kölcsönös egymásrautaltsággal jellemezhető a leginkább.

Bizonyos, korábban létező biztonsági problémák sokkal intenzívebben jelennek meg, és a globalizált világban egyre közvetlenebb fenyegetést jelentenek. A nemzetközi terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek, de természetesen a hagyományos fegyverek terjedése is, illetve az illegális migráció és a szervezett bűnözés közvetlenül fenyegetik a világ minden államát.⁵ Ennek oka az a gyökeres átalakulás, amelyet a határok fokozottabb átjárhatósága, így a globalizáció mennyiségi és minőségi kiterjedése jelent. Az országok közötti áru- és információforgalom, a tőke szabad áramlása, valamint a migráció felgyorsult, és korábban soha nem látott lehetőségeket teremtett. A fokozott nyitottság ugyanakkor együtt jár azzal is, hogy a pozitív hatások mellett a különböző negatív jelenségek is egyre kifejezettebben érvényesülnek a világ államaiban.

A 20. században a biztonságot a szuverén államok védelme jelentette, amelynek eszköze elsősorban a fegyveres erő alkalmazása volt. A hi-

degháború befejeződésével új bizonytalansági források váltak ismertté, és ezek alapján új biztonságpolitikai elképzelések születtek.

A 2001. szeptember 11-i terroristatámadásokat követő időszakban, a nemzetközi terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni küzdelemben új stratégiákat alkottak nemzetközi szinten, és ezek jelentős változásokat eredményeztek a jogi szabályozás területén. Kérdés, hogy az új biztonsági kihívások elleni hatékony fellépés hogyan egyeztethető össze olyan hagyományosan kialakult közjogi értékekkel, mint az alkotmányosság, a jogállamiság és az állampolgári jogok tisztelete. Más megfogalmazásban, a jogi szabályozás tudja-e követni a terrorizmus elleni küzdelemmel szemben egyre erőteljesebben megfogalmazódó hatékonysági követelményeket anélkül, hogy olyan demokratikus elvek, mint a nyitottság, szabadság, tolerancia, ne sérüljenek.

A biztonság garantálása olyan közérdekű feladatnak tekinthető, amely a nemzetközi szervezetekben, valamint a nemzetállamok részéről is, a közigazgatás területén, az ún. átfogó megközelítés alkalmazását követeli meg, azaz a különböző állami közhatalmi eszközök – katonai, titkosszolgálati, bűnüldözési, igazságszolgáltatási és közigazgatási – egyidejű alkalmazását, de ennek következtében a hatékonysági követelmények, valamint az államszervezet és a jogrendszer hagyományosan kialakult értékei között ellentmondás feszül.⁶

A hatékony állam kérdése az európai államtudományok egyik kiemelt területe, de tudományos vizsgálatára eddig csak a közszektor más területein – mint a közszolgáltatások, a jogalkotás, jogalkalmazás, állami tulajdon és közpénzek – került sor. A biztonság – amely az állam új típusú, komplex feladata, és amelyre a honvédelmi, rendészeti, polgári igazgatási és bűnüldözési jelleg egyaránt jellemző – a hatékonyság szempontjából azért kiemelt jelentőségű, mert olyan új jogintézmények létrehozását teszi szükségessé, amelyek meglehetősen idegen testet képeznek az európai közigazgatási kultúrában.

Az Európai Unió egyre erőteljesebben vesz részt a nemzetközi biztonságpolitika kialakításában, ennek eredményeként új stratégiát dolgozott ki, és megvalósítására új szervezetrendszert hozott létre.⁷ Ehhez pedig olyan jog-

**A hatékony állam
kérdése az európai
államtudományok egyik
kiemelt területe ...**

szabályi keret kidolgozására volt szükség, amely összhangban van az Európai Unió alapszerződéseiben foglalt értékekkel és célkitűzésekkel, valamint az Alapjogi Chartával is. A demokratikus és jogállami értékek tisztelete kiemelt fontosságú az uniós biztonságpolitika számára, amellet, hogy a hatékonysági követelmények is egyre nagyobb jelentőséget kapnak.

A hatékonyság követelményének fokozott érvényesítése ugyanakkor megkérdőjelezett néhány hagyományos jogelvet a fejlett nyugati államok jogrendszereiben is.

A jogi szabályozással szemben elvárt követelmény, hogy igazodjon azokhoz a hatékonysági elvárásokhoz, amelyeket a nemzetközi biztonságpolitikák megfogalmazznak. Ez a közpolitikai cél abban foglalható össze, hogy a biztonságpolitikai stratégiáknak nemcsak a gyorsaság szempontját kell szem előtt tartaniuk, hanem azt is, hogy a fellépés koherens, célorientált és költséghatékony legyen, a szükségesség és arányosság elvein alapuljon, valamint hogy a vonatkozó szabályok világosan és adekvát módon kerüljenek megfogalmazásra. Az Európai Unió önmagával szemben megfogalmazott kritikája szerint a jogi szabályozás sokszor képtelen követni ezeket a hatékonysági szempontokat, amelyek eredményeként a biztonságot veszélyeztető jelenségekkel szembeni fellépés eszközei lassúak, inadekvátak és alacsony hatásfokúak.

A hatékonysági szempontok érvényesülésének azonban van egy lényeges korlátja. A terrorizmus például veszélyezteti a nyugati típusú demokráciákban kialakult olyan értékeket, mint az emberi jogok, a plurális társadalom, a szabadság, amely utóbbi – többek között – a félelem nélküli életet és a biztonságot jelenti. Fontos ezért, hogy az alkalmazott állami közhatalmi eszközök ezeket az értékeket tartsák tiszteletben.

A konkrét jogintézmények szabályozásával szemben a kérdés úgy merül fel, hogy milyen mértékben indokolt, hogy korlátozzák a jogállami kritériumokat, illetve egyes állampolgári jogokat, mint például a személyes adatok védelméhez, a tulajdonhoz, a tisztességes eljáráshoz, az emberi méltósághoz vagy a személyi szabadsághoz való jogokat.

AZ ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY TÖRTÉNETI ÉS ÖSSZEHASONLÍTÓ VONATKOZÁSAI

Az állam működését az állammal foglalkozó munkák már az ókortól és a középkortól kezdve vizsgálták a politikai hatalomgyakorlás és az er-

kölcs szempontjából. Legjelentősebb képviselői ennek az irányzatnak Arisztotelész és Machiavelli.⁸

A liberálkapitalizmus időszakában az állam egyre inkább a jogtudomány vizsgálódásának tárgyává vált. Ebben az időszakban a *jogpozitivizmus* és a *természetjog* dilemmáinak tudományos vitája jellemzően arra irányult, hogy az állam működését szükséges-e egyetemes értékekre is építeni.

A természetjogi iskola megteremtésében Hugo Grotius, Thomas Hobbes, John Locke és Benedictus Spinoza említhetők a legnagyobb hatásúnak.⁹ Ebben az időszakban jelentek meg olyan, az állammal szemben megfogalmazott, és a mai napig ható jogelvek, mint az alkotmányosság, jogállamiság, hatalommegosztás és az állampolgári jogok alkotmányos szabályozása.

A jogpozitivisták szemlélet lényege, hogy az állam működését – az értékektől függetlenül – jogi szabályozás alá kell rendelni, ami az állam működését állandóvá és kiszámíthatóvá teszi. Ennek területe a törvényalkotás, amelyben a legfőbb garanciát jelentette, hogy a törvényalkotás joga a népszuverenitást megtestesítő legfőbb közhatalmi szerv, a parlament hatáskörébe tartozott. A pozitív jogi szemlélet az államra vonatkozó jogi szabályozás számára nem állapít meg eleve alkalmazandó, örök érvényű értékeket, a hangsúlyt az állam szabályszerű működésére helyezi. A jogpozitivisták szemlélet értékmentes, abban az értelemben, hogy nem tud magyarázatot adni az olyan esetekre, amikor az állam demokratikus működése, a jogszabályszerű működés ellenére is, veszélybe kerül.

A természetjogi és a jogpozitivisták iskola által hangsúlyozott jogelvek végső soron azt a célt szolgálták, hogy az állami hatalomgyakorlás – a liberális gazdaságfilozófia értékeinek, a gazdasági verseny, a vállalkozás, a tulajdon és a szerződés szabadságának, a gazdasági jogegyenlőségnek, valamint az állampolgári jogoknak a védelmében – korlátozás alá essen.

Ezek a liberális jogelvek válaszként fogalmazódtak meg a feudális abszolútizmus túlzott beavatkozási törekvéseivel szemben, amely a közjó szempontjaira hivatkozva legitimálta az állam korlátlan hatáskörét a gazdasági és társadalmi viszonyok minden területén. A *rendőrállam* pejoratív elnevezés ebben az időszakban vált általánossá, az eredetileg a közrend- és közbiztonság védelmében erőteljesen fellépő államra vonatkozóan.

A jogállamiság egyik – Európában a liberálkapitalizmus idején kialakult – értelmezése szerint az állam szervei csak jogi felhatalmazás alapján járhatnak el, csak azt tehetik meg, és csak úgy, amire a jogszabályok feljogosítják. Ebben az időszakban vált gyakorlattá, hogy a parlament által

**... a közigazgatás célja,
végső soron, a közérdekű
problémák megoldása.**

hozott törvények a legfőbb jogforrások, amelyek végrehajtása a közigazgatás feladata, más szóval, a közigazgatás csak a törvények alapján és annak keretei között alkothat rendeleteket.

A jogállamiság ebben az értelmezésben a joghoz kötöttséget és a törvényességet jelentette. Szokás ezt a jogállami koncepciót *liberális jogállam* elnevezéssel illetni.

Az állam tevékenysége – a köz- és magánjog kettősségéből következően – közjogi szabályok alá került, amelynek funkciója egyfelől a közérdek érvényesítése volt, másfelől pedig az egyének autonómiájának védelme az állami beavatkozással szemben. A közjogi szabályozással szemben elvárás volt, hogy az állam szerveinek tevékenysége részletes jogi szabályozás alá tartozzon annak érdekében, hogy a joghoz kötöttség elve minél következetesebben érvényesíthető legyen. A közjogi szabályozást – a közigazgatási jogdogmatika alapján – tovább finomították, a cél a jogi normák minél pontosabb körülírása és alkalmazása volt. Ennek a törekvésnek az eredményeként a közigazgatás egy idő után túlszabályozottá, a jogi szabályozás pedig öncélúvá vált, mert szem elől tévesztette, hogy a közigazgatás célja, végső soron, a közérdekű problémák megoldása.¹⁰

Az *amerikai közigazgatásban* a jogállamiságnak ez a felfogása nem alakult ki – ellentétben az európai közjogi fejlődéssel –, mivel nem volt olyan központi hatalom, mint Európában a feudális abszolutizmus, amelynek ellenében szükség lett volna az állam szerepének meghatározására, azaz az állami beavatkozás jogi eszközökkel történő korlátozására. Az amerikai felfogás központi hatalomtól való idegenkedését mutatja mégis, hogy az amerikai közigazgatás kezdettől fogva decentralizált volt, az öngazgatás és az önszerveződés hagyományaira épült, és nem alakult ki a közjog-magánjog kettőssége sem.¹¹

A parlament, mint a népszuverenitás gyakorlójának hatalma, az európai liberális jogállami felfogásban semmilyen eszközzel nem volt korlátozható. A jogállamiságnak ez a liberális megközelítése formális, mivel a jog-

szabályoknak való alávetettség önmagában nem lehet jogállami, ha az állam – a parlamenti szuverenitásra hivatkozással – a jogi szabályozás tartalmának meghatározásában korlátlan hatalommal rendelkezik.

Az *alkotmányos jogállam* – amely a jogállamiság kritériumaként bizonyos elveket is felállít – az általánosabb értelmezésben azt a követelményt jelenti, hogy a törvényeknek az alkotmány rendelkezéseihez kell igazodnia.¹² Az alkotmány mint alaptörvény a kor követelményeinek megfelelő értékeket fogalmaz meg, alapjogok és alapelvek formájában.

A legtöbb európai alkotmány, mint egyik alapelve, maga is tartalmazza a jogállamiság követelményét, amelynek az alkotmányjog-tudomány és az alkotmánybírói jogértelmezés többféle értelmet tulajdonít. A közhatalom korlátozása szempontjából azonban az alkotmányos jogállamiság az *alapjogok* és a *hatalommegosztás* alkotmányban történő szabályozását jelenti.

A liberálkapitalizmus idején az uralkodó gazdaságfilozófia az állam gazdaságba történő be nem avatkozása mellett érvelt, amelyhez az alkotmányban a tőkés gazdasági rend alapjait lefektető *gazdasági alapjogok* szolgáltak biztosítékként. Ebben az időszakban az egyént az ugyancsak a közhatalom korlátozását jelentő *politikai és szabadságjogok* alkotmányos szabályozása védte a túlzott állami beavatkozástól.

A jogtudományi megközelítéssel párhuzamosan, illetve azt megelőzően is, már a feudális abszolutizmus idején, kialakultak az állam vizsgálatára vonatkozó olyan tudományok, amelyek az állam működését *racionalis szempontok* szerint képzelték el.

Itt kell megemlítenünk a *kameralisztikát*, amely a közigazgatásra vonatkozó pragmatikus igazgatási és pénzügyi ismereteket foglalta össze. A statisztika tudományos alkalmazása ebben az időszakban azért vált széles körűvé, mert a társadalmi folyamatok elemzésével és feltárásával segítette az állami feladatok eredményesebb ellátását.¹³ A *közgazdaságtudomány* jelentősége – Adam Smith és David Ricardo munkáinak eredményeként – az állam működésének szempontjából, hogy az állam gazdasági beavatkozását nagymértékben adekváttá tette a gazdasági folyamatok, különösen a piaci mechanizmusok természetének leírásával.

A 19. század végétől kezdődően az államtudományok két, markánsan eltérő irányban fejlődtek tovább.¹⁴ A *német államtudomány* – amely maga is interdiszciplináris volt – hosszú időre meghatározta a kontinentális európai államtudományi felfogást. A *filozófiai* megközelítés – Kant és Hegel munkássága nyomán – az államot céljával és mibenlétével össze-

függésben, valamint a történeti fejlődéshez és a joghoz való viszonyában vizsgálja.

Lorenz von Stein és Max Weber munkáikban ekkor alapozták meg az államtudomány *szociológiai* megközelítését is, amely az állam működésére vonatkozó törvényszerűségek feltárására irányult.

Az állam *közgazdaság-tudományi* szempontú vizsgálata ebben az időszakban annak elemzését jelentette, hogy az állam – a gazdasági liberalizmus jogelveinek tiszteletben tartása mellett – hogyan lásson el olyan új, gondoskodó feladatokat, mint az infrastruktúra működtetése, a szolidaritás elvének, azaz az elesettek állami támogatásának érvényesítése. Mindez egyben az állami szerepvállalás növelését is jelentette, amely a közszolgáltató szektor, ezen belül a szociális ellátórendszer és a gazdasági közszolgáltatások kiépüléséhez vezetett. Az államtudomány ennek hatására olyan új szemlélettel bővült ki, amelyik az állami tulajdon és a közpénzek eredményes felhasználását, az adórendszer adekvát voltát, a közérdek meghatározását, valamint a köz- és magánszféra elhatárolását tekintette céljának. A német államtudomány ebben az időszakban jellemzően egyre inkább *elméleti* megközelítésűvé vált.

Az *angolszász országok* államtudománya – a német államtudomány absztraktságával ellentétben – *pragmatikus* szempontokra épült, ami az angol államtudományban az utilitarizmust jelentette, az amerikai szemléletben pedig a menedzsmentelvek alkalmazását.

A legnagyobb hatású felfogás kétségtelenül az amerikai volt, amelyik az üzleti szféra szervezéstudományi módszereit alkalmazhatónak vélte a közigazgatásban is, nem ismerve el, hogy köztük ebből a szempontból alapvető és áthidalhatatlan különbségek lennének. Ennek a módszertannak a gyakorlatban történő alkalmazását a legteljesebben az *Új Közmenedzsment* dolgozta ki az 1980-as évek elején. Az amerikai közigazgatás-tudomány számára a jogi szabályozás kérdése kevésbé fontos kérdés, mivel a közigazgatás hatékony működését nem a jogi szabályozás alapján, hanem az üzleti szemlélet érvényesülésének mértékével összefüggésben tartja megvalósíthatónak.

Az amerikai tudományági felosztásban az államtudomány ismeretlen fogalom, a *kormányzást* – amely alatt az állami közhatalmi szervek tevékenységét értik – az alkotmányjog és a politikatudomány vizsgálja. Az amerikai politikatudomány is alapvetően pragmatikus szemléletű, és elsősorban az empirikus kutatásokra épít.

AZ UTÓBBI ÉVTIZED VÁLTOZÁSAINAK HATÁSA
AZ EURÓPAI ÁLLAMTUDOMÁNYOKRA

Az európai államtudományokban az elmúlt évtizedben alapvetően két területen mentek végbe változások.

A neoliberais gazdaságpolitika válságának eredményeként, az állam szerepének drasztikus csökkentése mellett érvelő Új Közmenedzsmenet az utóbbi évtizedben kezdik egyre inkább olyan színben feltüntetni, mint a gyenge, korlátozott hatalmú, irányításra képtelen állam kialakulásáért felelős tényezőt.¹⁵ Ilyen értelemben a hatékony állam fogalmába egyre inkább beleértik az *erős államot* is, amelyik a közérdekű problémákat határozottan és gyorsan oldja meg.

Annak ellenére, hogy a neoliberais gazdasági ideológia az elmúlt évtizedben általános elutasításra talált, nem jelenti azt, hogy a gyereket is kiöntötték volna a fürdővízzel együtt, és a hatékony állam követelménye is háttérbe szorult volna. Sőt, ezzel ellentétesen, a hatékonyság szempontja egyre inkább előtérbe került az európai államokban is, mert a gazdaság érdekei ezt kívánták meg: a költségvetési mutatók, az államadósság mértéke, a gazdaság innovatív képessége, a regionális fejlesztések, a fenntartható fejlődés mind olyan *gazdasági szempontok*, amelyek csak az állam hatékony fellépésével érvényesíthetők.

A neoliberalizmust az európai szemlélet sokkal inkább a megszorításokra épülő gazdaságpolitika – más szóval a jóléti állam leépítése – és az állam piacszabályozó szerepének visszaszorítása miatt utasította el.

Az Új Közmenedzsmenet hatékonysági megoldásai – *új tartalommal* kiegészülve – Európában, napjainkban is, másodvirágzásukat élik.¹⁶ Az üzleti elvek és a menedzsmennttechnikák alkalmazása mellett azonban az állami döntések külső és belső ellenőrzése – nyitottság, átláthatóság, elszámoltathatóság –, kiszámíthatósága, politikai-szakmai szempontjainak kiegyensúlyozása, illetve az állam szolgáltató jellege – hozzáférhetőség – is hangsúlyossá válik.

Olyan gazdasági érdekek, mint a költségvetési egyensúly, az államadósság alacsony szintje, a gazdasági növekedés, a gazdasági versenyképesség növelése érdekében egyre nagyobb jelentőséget kap a közgazdaságtudomány eredményeit felhasználó gazdasági kormányzás – ezen belül különösen a *közpénzügyek* – tudományos vizsgálata is. Az állam le-

gitimitásának legfontosabb alapját ugyanis ma már egyre inkább az a gazdasági háttér jelenti, amelyik a gazdaság adekvát működésének biztosítása révén az egyének jólétét szolgálja.

Az állam szerepével kapcsolatos új felfogásra a nemzetközi folyamatok és a globalizáció is erőteljes hatással vannak. A modern nemzetközi rendszer vizsgálatának közjogi szemlélete ezeket a változásokat már nem képes adekvát módon elemezni, ami egy új, *társadalomtudományi nézőpont* kialakítását teszi szükségessé.

Az erős állam hangsúlyozásának hatására a legutóbbi időkben az alkotmányjog tudománya azt kezdi vizsgálni, hogy a liberális jogállami felfogás – amely a közhatalom jognak való alávetettségét jelenti –, valamint az alkotmányos jogállam – amely a hatalommegosztás és az alapjogok alkotmányos szabályozását célozza – veszélybe kerül-e a hatalomkoncentrációs tendenciák hatásaként, és hogy milyen súlyú legyen az alkotmánybíróságok szerepe az állam *gazdasági kormányzással* kapcsolatos tevékenységeinek felülvizsgálatában. Ez azért lényeges, mert a túlzott jogállami követelmények fékezhetik az államot a közérdekű problémák gyors és hatékony megoldásában.

A gazdasági alkotmányosság nemcsak a tökéletes gazdasági rend alapjait kifejező liberális gazdasági alapjogokat, hanem egyre inkább a gazdasági racionalitás és a hatékonyság szempontjait is magában foglalja. Az alkotmányos szabályozás napjainkban már számos olyan gazdasági hatékonysági követelményt is szabályoz, amelyet a költségvetési és monetáris politikának, valamint az állami tulajdon kezelőjének be kell tartania.

Az alkotmányos normák a gazdasági kormányzást nem öncélúan korlátozzák, hanem – már a liberálkapitalizmus időszakától kezdődően – az a szerepük, hogy a gazdasági beavatkozás számára a játékszabályokat megállapítsák.

A gazdasági kormányzás története annak a dilemmának a története, hogy az állami beavatkozás a gazdasági célt hogyan tudja úgy elérni, hogy a piaci folyamatok azt ne fordítsák az ellenkező irányba. Erre nincs recept a közgazdaság-tudományban. A teljes gazdasági liberális piaci anomáliákhoz vezet, míg a túlzott állami beavatkozás – ennek extrém példája a szocialista tervgazdaság – a gazdaság hatékony működését akadályozza. A jó gazdaságirányítás – a legáltalánosabb megfogalmazásban – a piaci folyamatokhoz való *adekvát alkalmazkodást* jelenti.¹⁷

Mindez felhívja a figyelmet az állam társadalmi rendeltetésével kapcsolatos kérdések tudományos vizsgálatára, amely a *politológiai nézőpont* alkalmazását teszi szükségessé az államtudományon belül.

A kontinentális európai közigazgatási rendszerekben a 19. században kialakult a *weberi modell*, amely centralizált, joghoz kötött, és a közjog-magánjog kettősségére épült. A weberi közigazgatás arra a korra modellezett, amikor a közigazgatás még főleg rendészeti tevékenységet végzett, amelyhez a törvényesség és a joghoz kötöttség voltak a leginkább illő elvek. A hatósági jogalkalmazásban ennek fontossága ma sem kérdőjelezhető meg.

A liberálkapitalizmus idején – amikor a weberi modellen alapuló közigazgatás kialakult – az állam cselekvési szabadságát a jogállami elvek korlátozták. Ekkor még azért nem merült fel, hogy a joghoz kötöttség akadályozza az állami akarat gyors és hatékony végrehajtását, mivel az állammal szembeni elvárás a gazdasági folyamatokba történő be nem avatkozás volt, amely a gazdasági játékszabályok betartásának felügyeletére, valamint a közrend fenntartására szorított.

A 19. század végétől az állam feladata a gazdasági anomáliák megoldása volt, amelynek következményeként az állam gazdaságot befolyásoló szerepe megnőtt. Létrejött a versenyjog, a fogyasztóvédelmi jog, és az állam a gazdasági tevékenységeket minőségi, biztonsági okokból is egyre szélesebb körű *szabályozás* alá vonta. Ekkortól bővültek ki az állami feladatok a *szolgáltató* és *gondoskodó* funkcióval: az állam közüzemei útján – vagy a magánvállalkozások állami támogatásával – infrastrukturális közszolgáltatásokat szervezett, és jóléti intézményeket működtetett.

Az európai közigazgatási jogban mindez két irányban indított el változást. Az állami beavatkozás szükségességére az európai, joghoz kötött közigazgatás – továbbra is szem előtt tartva azt az elvet, hogy a közigazgatás csak azt teheti meg, amire a jogszabályok feljogosítják – úgy reagált, hogy az állami beavatkozás eszközeit is minden részletre kiterjedően szabályozta a jog eszközével. Ekkor még tovább fejlesztették a hatósági jogalkalmazás és a közszolgáltatások szervezése jogi szabályozásá-

Ekkortól bővültek ki az állami feladatok a szolgáltató és gondoskodó funkcióval ...

nak *dogmatikáját*, mely utóbbi, bár nagy figyelmet fordított rá, mégsem tudta megoldani a közjog-magánjog kettősségére épülő közigazgatásban azt a kérdést, hogy a közszolgáltatást üzemeltető vállalkozás jogi státusát és a közigazgatási szervvel kötött szerződést tekintve a közjog vagy a magánjog alá tartozzon, illetve a két jogág elemei hogyan ötvöződjenek. Ez különösen akkor okozott gondot a közigazgatási jogdogmatikának, amikor a közszolgáltatás állami tulajdonhoz kapcsolódott.

Ekkortól vált meghatározóvá Európában a *rendeleti jogalkotás* is, amellyel a közigazgatás – a kerettörvények között – egyre inkább elsődleges módon szabályozta a gazdasági viszonyokat, mivel a parlament a gazdasági folyamatok bonyolultabbá válásával egyre kevésbé volt alkalmas a gyors, szakértelmet igénylő döntések meghozatalára.

A 20. század elejétől az európai államokban egyre inkább kézzel foghatóvá válik, hogy a közigazgatás jogi szabályozásával szembeni jogállami követelmények, a joghoz kötöttség, valamint a parlament ellenőrző szerepe fékezi az államot abban, hogy a közérdekű problémákat gyorsan és eredményesen megoldja.

A weberi modell a közigazgatás más tevékenységi területein – mint a közszolgáltatások, az állam gazdasági programjai, a szociálpolitika, az állami tulajdon és a közpénzek kezelése, vagy a pénzpiac szabályozása – egyre kevésbé értelmezhető, mert a hatékonysági követelmények egyre hangsúlyosabbakká válnak. A közigazgatás személyi állományában is, a hagyományos, jogi szabályozásra koncentráló módszerek helyett a humán erőforrás-menedzsment és a public leadership elvei sokkal eredményesebben képesek a köztisztviselőket a minőségi munka végzésére ösztönözni.

Mindez egyértelműen a *menedzsmenttudományok* beépülésének szükségességét jelenti a közigazgatás-tudomány keretei közé.

A legutóbbi évtizedben az európai államok gyakorlatában kialakult az ún. „neoweberi modell”, mely a jogi szabályozás helyett a hatékonyság szempontjait tartja szem előtt.¹⁸ Ez a jelenség egyrészt azzal függ össze, hogy a weberi modellbe az amerikai üzleti és menedzsmentelvek abban a formájukban nem illeszthetők be, ugyanakkor a weberi modell idejétmúlt, és nem alkalmas a hatékonysági követelmények érvényesítésére.

A *hatékony állam és a jogállam konfliktusának* kérdése Európában az 1980-as években, az amerikai neoliberalizmus hatására merült fel éle-

sen, amikor elkezdték vizsgálni, hogy a weberi közigazgatásban az amerikai közigazgatási kultúrában elfogadott és a gyakorlatban is széles körben alkalmazott üzleti és menedzsmentelvek alkalmazhatók-e.¹⁹

Az Új Közmenedzsment alkalmazását ellenzők elsőként azt az érvet hozták fel, hogy csak az Európában kialakult, centralizált és joghoz kötött közigazgatás képes a közérdek képviselőjére. Arra azonban nincs válasz – azon az evidencián túl, hogy az európai közigazgatásban a közérdeket a kormány határozza meg, amelyet a hierarchiára és a jogi szabályozásra épülő közigazgatás végrehajt –, hogy mit kell közérdeknek tekinteni.

Az amerikai közigazgatásban az Új Közmenedzsment elmélete szerint a *közérdek* – amely az üzleti szféra és a középosztály lobbitevékenységének eredményeként formálódott – a közigazgatás hatékonysága, amit csak a piaci igazgatás elvei, és nem a kormány tud érvényesíteni. A hatékonyság – mint egyik lehetséges közérdekű cél – az európai közigazgatásban akkor válhat a kormány által képviselt közérdekké, ha a közvélemény ezt határozottan támogatja, és a kormányt a gazdasági kényszer is motiválja.

Az európai közigazgatás hagyományait féltők azzal is érveltek, hogy a közigazgatás Európában – politikai meghatározottsága miatt – nem a profitelvet követi, hanem a politika által meghatározott szempontokat. Ezért a közigazgatás üzleti szemlélet alá helyezése a gazdasági szféra túlzott befolyásának engedne teret, ami gyengítené a közigazgatást és a politika által – jól vagy rosszul – képviselt közérdek érvényesítését.

Tény, hogy az amerikai közigazgatás soha nem különült el lényegesen a magánszférától, ezért az Új Közmenedzsment sem tartotta az üzleti szférához képest annyira eltérőnek a közigazgatás sajátosságait, amely akadályát képezhette volna az üzleti elvek alkalmazásának. A közigazgatás politikai meghatározottsága is jóval kisebb az amerikai demokrácia lobbitevékenységre épülő hagyományai miatt.

A leginkább helytálló érvelés az Új Közmenedzsment európai alkalmazásával szemben az *eltérő közigazgatási kultúra*.²⁰ Az amerikai közigazgatásban a közpolitikai célok megvalósítása erős késztetést jelent a közigazgatás számára, akkor is, ha erre a közigazgatást törvények nem kötelezik. Az európai közigazgatás – ezzel ellentétesen – egy közérdekű problémát úgy old meg, hogy abban a tárgykörben törvényt alkot, és részletesen szabályozza a szervezetet, az intézményeket és az eljárási sza-

bályokat. Az amerikai közigazgatás számára – hagyományai szerint – az a legfontosabb szempont, hogy a közfeladatot a legeredményesebben lássa el, mert emiatt a közvélemény részéről is erős nyomás nehezedik rá. Az európai szemlélet ugyanakkor sokkal inkább arra determinált, hogy a jogszabályok minél pontosabb betartására koncentráljon, és kevésbé arra, hogy a tényleges eredményt rendszeresen figyelemmel kísérje. Magát a hatékonyság követelményét – amennyiben feltételezzük, hogy ez kormányzati szándék – is a jog eszközeivel akarja szabályozni: kötelezi a hatékonyság figyelembevételére a közigazgatási szerveket, vagy szervezeteket állít fel a megvalósításukra és ellenőrzésükre.

Ezért az európai állam és közigazgatás hagyományait megtartva, annak keretei között épültek ki az állam működését hatékonyabbá tevő intézmények, mint például a jogalkotási folyamatban a közpolitikai szemlélet és a hatásvizsgálat²¹, a közszolgáltatások szervezésében a piaci elvek alkalmazása, a jogi szabályozásban az adminisztratív terhek csökkentése, vagy a jogalkalmazás területén az elektronizálás.²² Az elektronikus közigazgatás széles körben történő alkalmazása másfelől nemcsak a menedzsmenttudományok, hanem egy új tudományág, az *informatika* bevonását is jelenti az államtudományok körébe.

JEGYZETEK

¹ *Elemzések a közszféra korrupciós kockázatairól*. Gyűjteményes tanulmánykötet a 2011. évi integritás felmérés adataiból. Szerk.: Szente Zoltán, Állami Számvevőszék, Budapest, 2012.

² Lőrincz Lajos: *A hatékony állam*. Magyar Közigazgatás, 2005/8., 453. o.

³ Bordás Mária: *A közigazgatás gazdaságtana – a gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái*. Unió Kiadó, Budapest, 2009, 57. o.

⁴ John Tomlinson: *Globalization and Culture*. University of Chicago Press, 1999, 1–2. o.

⁵ Hadnagy Imre József: *Néhány gondolat a terrorizmus elleni harc időszzerű társadalmi, katonai és rendvédelmi kérdéseiről konferencián elhangzottakhoz*. Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények, ZMNE, Budapest, 2003, 95–98. o.

⁶ Carlo Rintakoski–Mark Autti: *Comprehensive Approach, Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management Based on the Comprehensive Approach Seminar*. Seminar publication, Helsinki, 2008. június 17., 19. o.

⁷ Dr. Francisco Javier Solana de Madariaga: *A Secure Europe in a better world. European Security Strategy*. Brüsszel, 12 December, 2003, 1–2. o.

⁸ Takács Péter: *Államtan*. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2011, 13–28. o.

- ⁹ Takács, i. m. 128–136. o.
- ¹⁰ Lőrincz Lajos: *Közigazgatás tegnap, ma, holnap*. Tér és Társadalom, 1999/3., 8. o.
- ¹¹ Uo. 6–7. o.
- ¹² Ádám Antal: *A közigazgatás értéköttsége az alkotmányos jogállamban*. Tér és Társadalom, 1999/3., 19–20. o.
- ¹³ Takács, i. m. 13–29. o.
- ¹⁴ Takács, i. m. 120–150. o.
- ¹⁵ Lőrincz Lajos: *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*. Közigazgatási Szemle, 2007/8., 6. o.
- ¹⁶ Jenei György: *A köztisztviselési menedzsment reformjának torz magyar folyamatai az EU-tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok*. In: *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Szerk.: Verebélyi Imre, Imre Miklós, Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 37–52. o.; Gajduschek György: *A közigazgatási eredményesség – piaci hatékonyság? Avagy alkalmazható-e a piaci ideál a közigazgatásban?* In: *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*. Szerk.: Lőrincz Lajos, MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2009.
- ¹⁷ Bordás, i. m. 92–94. o.
- ¹⁸ Geert Bouckaert: *Changing World, Changing Public Administration: New European Trends* c. előadása, Stumpf István: *Changing Role of the State* c. előadása. *Changing Public Services in a Changing World Conference about Current Trends in European Public Administration*, Budapest, 2009. április 24.; Lőrincz: *Közigazgatási reformok...*, i. m. 10. o.
- ¹⁹ Lőrincz Lajos: *Hatékony és demokratikus a közigazgatásban*. *Prudentia Iuris Gentium Potestate – Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére*. Szerk.: Nótári Tamás, Török Gábor, MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2010, 265. o.
- ²⁰ Lőrincz: *Közigazgatási reformok...*, i. m. 7. o.
- ²¹ Kovácsy Zsombor–Orbán Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*. Dialóg Campus, Pécs–Budapest, 2005.
- ²² L. M. Vaquero–L. Roedro Merino–J. Garaces–M. Lindner: *A Break in the Clouds: Toward a Cloud Definition*. *ACM SIGCOMM Computer Communication Review*, Volume 39, Issue 1., 2009.; Dr. P. Taylor: *Renovation Nation*. White Paper. www.govtech.com/renovationnation