

BALÁZS ISTVÁN: A KÖZIGAZGATÁS VÁLTOZÁSAIRÓL
MAGYARORSZÁGON ÉS EURÓPÁBAN A RENDSZERVÁLTÁSTÓL
NAPJAINKIG (DEBRECEN: DE ÁJK 2020) 271.

<https://doi.org/10.51783/ajt.2021.1.08>

E recenzió témája prof. dr. Balázs Istvánnak, a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar (DE ÁJK) Közigazgatási Jogi Tanszék tanszékvezetőjének és az Eötvös Loránd Kutatói Hálózat (ELKH) Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet tudományos főmunkatársának 2020-ban megjelent munkája. A DE ÁJK gondozásában kiadott, *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig* c. kötet címéhez hűen tematikájában és időhorizontját tekintve átfogó munka.

Abban a szerencsés helyzetben vagyok, hogy tanszéki kollégaként végig követtem a kötet megírásának szinte teljes folyamatát a nyers kézirat elkészülésétől egészen a kiadói munkálatokig. Rálátásomat csak teljesebbé tette az a tény, hogy a kötet előzményeinek tekinthető 2011-es, valamint 2016-os kiadásoknál is technikai szerkesztőként közreműködtem, és ennek köszönhetően ismerem, hogy milyen ívet járt be a monográfia a korábbi kiadásoktól napjainkig.

I. A SZERZŐ MOTIVÁCIÓI, A KÖTET CÉLJA ÉS RENDELTETÉSE

Annak ellenére, hogy a közigazgatás folyamatosan alkalmazkodik az őt magában foglaló társadalmi, gazdasági és kulturális közeghez, az elmúlt évtizedekben olyan jelentős regionális eseményeknek (pl. rendszerváltás) és megakríziseknek

(pl. globális pénzügyi-gazdasági válság, világjárvány) voltunk/vagyunk érintettek, amelyek markáns hatást gyakoroltak, illetve gyakorolnak az állam és közigazgatás korábban megszokott működésére. Balázs István olyan színes és mozgalmas közigazgatási szakmai pályát tudhat maga mögött, ami átfogó gyakorlati tapasztalatokon nyugszik (pl. központi közigazgatásban betöltött vezetői feladatok), valamint széles körű elméleti-tudományos ismereteket is ötvöz (lásd részvételét hazai és nemzetközi közigazgatási kutatásokban).

A szerző szakmai-tudományos motivációja döntően az, hogy a kiadvány révén az elmélet és a gyakorlat számára is jól hasznosítható szintetizált ismereteket adjon át. Tekintettel arra, hogy ez csak nagyobb időtáv vizsgálata révén valósítható meg, a kötet időhorizontja felöleli az elmúlt harminc év változásainak lényegi elemeit, mindezt pedig azzal a céllal teszi, hogy: „...mind az oktatás, mind pedig a kutatások elősegítése érdekében betekintést adjon az elmúlt évtizedek [hazai és európai] közigazgatásának alakulásába, segítsen megérteni a változások mibenlétét és értékelni azok eredményeit.” (7. o.) Úgy vélem, hogy ez a törekvés jól rávilágít a szerző oktatói-kutatói habitusára. Amellett, hogy a munka mindvégig objektív és mértéktartó marad, Balázs István jó stílusban és megfelelő érzékkel mutat rá a sikeres és kevésbé sikeres adminisztratív megol-

dásokra, illetve közigazgatás-fejlesztési törekvésekre.

Egy rövid kitérő erejéig rögtön hozzá kell tennem, hogy a kötet nem egymagában álló kiadvány. Balázs István aktív és folyamatos publikációs munkát végez. Számos további, a jelen kiadvánnyal harmonizáló munka látott napvilágot az elmúlt évek folyamán Balázs István társszerzőségében, valamint szerkesztői irányításával. Csak néhányat említve a közelmúltból a többszerzős dogmatikus, illetve tétele jogi munkák közül: *Helyi önkormányzatok*,¹ *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész*,² *Közigazgatási jogi alaptanok*,³ *Közigazgatási eljárások*,⁴ *Közigazgatás-elmélet*,⁵ *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*.⁶ Noha e recenzióknak nem célja e szakkönyvek ismertetése, hangsúlyozni kell, hogy a felsorolt kiadványok – eltérő rendeltetésüknek és felhasználási módjuknak megfelelően – különböző pontokon erősítik, illetve kiegészítik egymást (lásd pl. a kormányzás vagy a közigazgatástudomány témaköreit).

¹ ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Helyi önkormányzatok* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2014).

² BALÁZS István (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész 1–2.* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2015).

³ BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok* (Debrecen: DE ÁJK 2019).

⁴ ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási eljárások* (Debrecen: DE ÁJK 2019).

⁵ ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet* (Debrecen: DE ÁJK 2020).

⁶ ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – Veszprémi Bernadett: *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó 2020).

II. GONDOLATOK A SZAKKÖNYV FORMAI, SZERKESZTÉSI, STILISZTIKAI JELLEMZŐIRŐL

A kötet a végső formázástól függően megközelítőleg kétszázhetven oldalnyi, valamivel több, mint tizennégy szerzői ív terjedelmű, ami a két oldal hosszúságú előszó és a felhasznált irodalmakat rendszerező, megközelítőleg hatoldalas rész mellett tíz önálló szerkezeti egységre oszlik. A korábbi kiadásban ezeket két nagy részre bontotta a szerző, egy három fejezetből álló magyar, valamint egy hat témakört ismertető európai közigazgatásról szóló blokkra. A legújabb kiadásban sokkal áramvonalasabb struktúrával találkozunk, így véleményem szerint még jobban visszautákröződik a Balázs István által jegyzett szakkönyv tematikai sokszínűsége. Bár csupán formai, technikai meglátás, de éppen az előbbieket miatt úgy vélem, hogy a munka későbbi kiadásaiban érdemes lehet akár egy tárgymutató beépítésén is elgondolkozni.

Elteltekintve ehelyütt egyelőre a fejezetek mélyebb ismertetésétől, most csupán azt emelném ki, hogy a szerző láthatóan törekedett arra, hogy a közigazgatás valamennyi aspektusát ismertesse (feladatrendszer, szervezet, eljárás, személyzet), amihez a korábban említett több évtizedes elméleti munkássága és gyakorlati tapasztalatai biztos hátteret nyújtanak.

A kötet szövegezése nem egyszerűen leíró, hanem sokkal inkább elemző, értékelő. Mindez egyértelművé teszi az olvasók számára, hogy Balázs István nem szimplán külső megfigyelőként veti papírra gondolatait. Szakmai életútja lehetővé tette számára, hogy aktív résztvevője legyen a magyar közigaz-

gatás több különböző szegmensét érintő átalakításnak is. Ezen felül nemzetközi szervezetekben (pl. Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet, Európa Tanács Helyi- és Regionális Közhatalóságok Állandó Bizottsága) végzett munkája révén más országok közigazgatásának kihívásairól is széles körű ismereteket szerzett. Mindezek jelentősen hozzájárulnak a monográfia gördülékeny, olvasmányos stílusához. A számos hasznos kiegészítő információval szolgáló lábjegyzetek, valamint a kötet végén található irodalomjegyzék – amelyet akár az internetes hivatkozásokkal is lehetne gyarapítani, amennyiben erre a későbbiekben mód nyílik – hasznos kiindulópontot jelentenek mindazok számára, akik egy-egy résztében szeretnének jobban el mélyülni.

III. TARTALMI ÉSZREVÉTELEK

A hátralevő részben – a teljesség igénye nélkül – igyekszem néhány alapvető megállapításra és összefüggésre rámutatni, amelyek Balázs István munkáját olvasva fogalmazódtak meg bennem.

A szerző az I. fejezetben szisztematikusan áttekinti a magyar közigazgatási rendszerváltás céljait, eredményeit, valamint az „Európai Közigazgatási Térség” által felvetett fejlesztési igényeket, továbbá rámutat különféle tendenciákra a közszolgálat, a hatósági eljárásjog és a közigazgatás-fejlesztés témakörei területén. Ez a megoldás és szerkesztési mód nem csupán amiatt hasznos, mert 1990 után kisebb vagy nagyobb sikerrel, de minden kormányzat megpróbálkozott a közigazgatás intézményrendszerének valamilyen mértékű átalakításával, hanem azért is, mert a témában esetleg kevésbé járatos avagy azzal még éppen

csak ismerkedő olvasók (pl. felsőoktatási hallgatók) számára amolyan szakmai „sorvezetőként”, „ugródeszkaként” szolgálhat a későbbi fejezetekben részletesen áttekintett témákhoz.

A kötetben számos helyen fontos cezúraként jelenik meg a 2010-es esztendő (nem véletlen, hogy a II. fejezet eddig tart, a III. pedig innen kezdődik). Habár a 2010-től napjainkig terjedő időszak közigazgatásunk rendszerváltás utáni történetének csupán az egyharmada, az elmúlt évtizedben történt adminisztratív átalakítások számossága és kiterjedtsége miatt komoly kihívást jelent ennek az időszaknak az átfogó elemzése és pontos következtetések levonása. A szakmai munkák általában egyetértenek abban, hogy a mögöttünk álló évtizedben a magyar közigazgatás centralizáltabbá vált, valamint több pontján (így pl. a központi, valamint a területi államigazgatásban) integráltabbá is. Balázs István munkájának egyik erőssége éppen abban rejlik, hogy a vizsgált jelenségeket és fejleményeket kontextusba helyezi, ami kétségtől fokozza megállapításai időtállóságát.

A kötet a IV. fejezettől kezdve kilép a magyar keretből és áttér az általánosítható európai fejlődési folyamatok és tendenciák ismertetésére. Az európai közigazgatás és közigazgatási jog, különösen pedig az Európai Közigazgatási Tér értelmezése kapcsán újfent visszaköszön a szerző azon törekvése, hogy precízen, ugyanakkor olvasmányosan mutassa be az egyes témaköröket, ami által azok közigazgatási kutatások számára éppúgy használhatók, ahogy az egyetemi oktatásban. Az ezt követő fejezetekben olvashatunk a kormányzásról és különböző kormányzati intézményrendszerekről (V. fejezet),

megismerhetjük a közszolgáltatásban alkalmazott külföldi megoldásokat (VI. fejezet), valamint Balázs István kiemelten foglalkozik a helyi önkormányzatok kérdéskörével (VII–VIII. fejezetek) és a IX. fejezetben a kormányok területi képviseletének intézményes megoldásaival. Valamennyi esetben tipizál, ahol szükséges és lehetséges, nemzetközi dokumentumokat elemez, következtetéseket fogalmaz meg, továbbá rámutat az azonosítható trendekre, tendenciákra [többek között a karrierrendszerek újjáéledésére, az új területi dimenziók, például nagyvárosi régiók sajátosságaira, valamint az ún. poszt-New Public Management (röviden poszt-NPM) időszak néhány közigazgatás-fejlesztési jellemzőjére].

A kötet keretes szerkezete jól kirajzolódik, ha egymás mellé állítjuk az I., valamint a X. fejezetben írtakat. Míg

előbbi, ahogy azt fentebb ismertettem, a vizsgált tárgy körök általános áttekintéséhez nyújt hasznos iránytűt, addig utóbbi a jelen és jövő azonosítható közigazgatási változásait, azok új irányait és prioritásait tekinti át. Mindent egybe vetve Balázs István munkája olyan szakmai vállalkozás, ami sikerrel ötvözi az elméleti álláspontokat és gyakorlati tapasztalatokat. Azon túl, hogy alkalmas arra, hogy a magyar közigazgatás elmúlt harminc évének főbb eseményeit egységben láttassa, megfelelő kitekintéssel szolgál más európai államok megoldásaira is. Ezzel pedig nem csupán a magyar közigazgatás-tudományt gyarapítja, de segíti a közigazgatás kérdései iránt érdeklődő, nem szakmai közönséget is abban, hogy a végrehajtó hatalom változásait megismerhessék.

*Barta Attila**

* Egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 4028 Debrecen, Kassai út 26. E-mail: barta.attila@law.unideb.hu.