PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2026/1., 3–27. • DOI: 10.32575/ppb.2026.1.1

Koi Gyula

A BÜROKRÁCIA SZEREPE A MODERN ÁLLAM KORÁNAK HAZAI KÖZIGAZGATÁSÁBAN[1]

ELMÉLETI TÉZISEK A VESZÉLYEK KORÁBAN

The Role of Bureaucracy in Domestic Public Administration in the Era of the Modern State
Theoretical Theses in the Age of Dangers

Dr. Koi Gyula PhD, tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék, koi.gyula@uni-nke.hu

A veszélyek korában élünk, amit háborúk, pandémia, válság színez sötétre. Azonban a bürokrácia jó és rossz időkben egyaránt velünk marad. A részkutatás általunk vizsgált kérdései közé tartozik többek között az, hogy a modern állam végül miért tér vissza mindig a bürokráciához. Miért a bürokratikus struktúra a megoldás, miért a szabályozottság, (túl)szabályozottság a modern közigazgatás jellemzője? A modern állam mibenlétének vizsgálata mellett a külhoni bürokrácia eredőit és hazai hátterét is bemutatjuk. A külföldi állami bürokrácia kapcsán francia, német, valamint angolszász szerzők elvi téziseit vizsgáljuk a szervezetszociológia, az igazgatásszociológia és a doktrinális jogtudomány területén. Ezen kérdéseket a különféle hazai szerzők munkáiban is kutatjuk. A tanulmány kitér egy esettanulmány körében a hazai közigazgatás bürokrácia-ellenes intézkedéseinek tanulságaira a 2010 és 2018 közötti időszakban. Úgy tűnik, a bürokrácia

[1] A tanulmány és a kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Tématerületi Kiválósági Program 2021 (TKP2021) kutatási projekt keretei között, a *Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások* című projektrészen belül, *A jó és hatékony közigazgatás feladatrendszere* elnevezésű alprojekt részeként, az 1. számú Kihívások a XXI. századi közigazgatásban megnevezésű kutatócsoportban készült. Az alprojekt, valamint a kutatócsoport vezetője Prof. Dr. habil. Patyi András PhD, egyetemi tanár volt. A TKP2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg. A kutatás lezárva: 2024. június 29.

az állami közigazgatás szükségképpeni létmódja, e tény előnyeivel és hátrányaival együtt, amely nincs meg jogi szabályok, olykor jogi túlszabályozottság nélkül.

Kulcsszavak:
bürokrácia, hierarchia, közigazgatás-tudomány, civil és katonai közszolgálat, összehasonlító közigazgatási jog

We live in an age of dangers, which is darkened by wars, pandemics, and crises. However, bureaucracy remains with us in good times and bad times, too. Among the questions examined in the sub-research are, among others, why does the modern state always return to bureaucracy in the end? Why is the bureaucratic structure the solution, why regulation and (over)regulation are the characteristics of modern public administration? In addition to examining the nature of the modern State, the origins and domestic background of foreign bureaucracy are also presented. In relation to foreign state bureaucracy, we examine the theoretical theses of French, German, and Anglo-Saxon authors in the fields of organisational sociology, administrative sociology, and doctrinal jurisprudence. We also research these questions in the works of various domestic authors. The study discusses the lessons of the anti-bureaucracy measures of the domestic public administration in the period between 2010 and 2018, within the framework of a case study. It seems that bureaucracy is the necessary way of life of state administration, with its advantages and disadvantages, which is not without legal rules, sometimes without legal overregulation.

Keywords:
bureaucracy, hierarchy, public administration science, civil and military service, comparative administrative law

AZ ÁLLAM IDŐBEN ÉS TÉRBEN

Előkérdések – módszertan

A jogtudományi módszertant magát 1945 utántól egyre inkább jellemzi a jogi gondolkodás törzsét és alapját adó jogdogmatikai (németül *Rechtsdogmatik*) vagy doktrinális jogtudomány *(doctrinal legal studies)* rendszerképző és fogalomépítő jellege,[2] valamint az empirikus jogtudományok (vagy inkább a jogról beszélő egyéb módszerű társadalomtudományi részterületek) megkettőződése. Ilyen empirikus jogtudomány (körébe eső) tudományos módszertant képvisel a jogszociológia, a jogi (igazságügyi) statisztika, a *big data,* a *law and economics,* a kritikai elméletek, a hálózatkutatás, a levéltártan stb.[3] Az általunk kutatott modern állam vizsgálatához az *államtan,* a bürokrácia vizsgálatához a *szervezetszociológia,* a *döntéselmélet*

[2] Szabó–Jakab 2015: 51–78.
[3] Fleck–Gajduschek 2015: 101–131.

(praxeológia), illetve az *igazgatáspszichológia* egyes megállapításainak tanulmányozása elengedhetetlen. (A továbbiakban saját, szűkebb kutatásunkra a részkutatás kifejezéssel utalunk.)

A kutatás egésze (amely a részkutatást is tartalmazza) a célkitűzéseket tekintve a jó és hatékony közigazgatás kérdéseit, a közigazgatás szervezetrendszerét, annak változásait, a közigazgatási szervezetrendszer felépítésének általános elveit veszi vizsgálat alá. Ezeket illetően a kutatási programunk kiemelten foglalkozik a centralizáció és a decentralizáció elveivel, azok gyakorlati működésének értékelésével, ideértve a Covid–19 koronavírus világjárvány (pandémia) rövid és hosszú távú hatásait. A kutatás az ágazati igazgatások (a szakigazgatások) eszközrendszerét, tételes jogi szabályozottságát és e szabályok érvényesülésének kérdéseit is vizsgálja, bár e tanulmány célkitűzése ennél szerényebb. E körben szükséges megállapítani, hogy a korábbi kutatások főként jogtudományi irányultságúak voltak. Ezt a módszertant egészíti ki (és írja felül helyenként) a – közigazgatás-tudományi és szervezéstudományi jellegű – megközelítés, amely választott témakörünket is jellemzi, úgy azonban, hogy a jogi módszertanra is figyelemmel vagyunk. A kutatás pedig mindemellett nem hagyja figyelmen kívül a közigazgatás tevékenységfajtáinak kérdését, továbbá azt, hogy a tudomány és az állami értelmezések miként tekintenek a közigazgatásra, a részkutatás esetében a bürokráciára. A kutatás egyik, részben általunk is megválaszolni törekedett kérdése, hogy milyen törvényszerűségek érhetők tetten a közigazgatásban.

A részkutatás általunk vizsgált kérdései közé tartozik többek között az, hogy a modern állam végül miért tér vissza mindig a bürokráciához. Miért a bürokratikus struktúra a megoldás, miért a szabályozottság, (túl)szabályozottság a modern közigazgatás jellemzője?[4] Ez utóbbi két megállapítás alkotja fő kutatási kérdéseinket. Kérdésfeltevéseinket befolyásolja néhány tudományelméleti előfeltevés. Ezek közé sorolható az is, hogy léteznek megismerhető és megismerhetetlen végső alapelvek. A megismerhetetlen végső alapelvek közé tartozik, hogy adottak bizonyos végső tudományos fogalmak. Ilyen az idő és tér fogalma, amely azt jelenti, hogy a fogalmak (esetünkben a bürokrácia) térbeli és időbeli kiterjedése nem ismerhető meg teljes terjedelmében. Ugyanígy megismerhetetlen végső alapelv az, hogy minden tudás viszonylagos (a valamennyi tudás viszonylagosságának alapelve). A megismerés nem más, mint összefüggések megállapítása szubjektív állapotok között.[5] Szükséges előrebocsátani, hogy tanulmányunkban több korábbi közigazgatás-tudományi munkánk eredményeire is támaszkodunk.[6]

A modern állam mibenléte

A modern állam születése nem ismeretes egy adott időponthoz kötötten. Egyes optimista szerzők a 15–16. századra helyezik az időpontot. A pesszimistább írók a 17. századot adják meg olyanként, mint ahol modern állami közhatalomról lehet beszélni. Az állam szót

[4] Lásd mindehhez Patyi András kutatásindító téziseit.

[5] Spencer 1909: 51–72; Howard 1908: 7–12.

[6] Koi 2013, 2014, 2020: 209–222, 2022a, 2022b: 409–434, 2023a, 2023b: 236–258. A bürokráciaelméletnek a miénktől eltérő alapállású és más fókuszú, értékes hazai feldolgozása a közszolgálati jog története kutatójának tollából (joghallgatóként írt TDK-munka): Sallai 2022.

a legtöbb szerző erre a közhatalmi jellegű államra alkalmazza, szemben az ókori polisszal (πόλις/ *πολιτεία*, polis, politeia; t. sz. *πόλεις*, *poleis*; vö. *civitas*) és *impériummal* (mint birodalom vagy császárság), vagy a középkori *regnum*-fogalommal. Max Weber (1864–1920) ennek ellentmondva egyenesen csak a modern időket tartja a teljes körű államfogalom kibontakozása bölcsőjének, utalva ezzel a 19. századra. Tehát a polgári magántulajdon, a polgári társadalom, a polgári állam korára mutat vissza ezzel. A modern állam megismerhetőségét az államtudomány általános részén belül a vegyes módszerű államtan kínálja, amely egyaránt él a jogtudomány, a szociológia, a politikatudomány metodikáival, ugyanakkor alkalmazza a történeti, rendszertani, összehasonlító és fogalomelemző módszertanokat egyaránt.[7]

A szakirodalmi megállapításokat összegezve, a modern magyar állam és egyben a modern közigazgatás[8] kialakulása az 1825-tel induló reformországgyűlésekkel indult meg. Később a konstrukció az 1848–1849-es forradalommal és szabadságharccal nyerte el helyét, majd az 1867-es kiegyezéssel és az annak nyomán meginduló fejlődéssel vált visszavonhatatlanná.[9]

A BÜROKRÁCIA SZEREPE

A bürokráciaelmélet külhoni eredői

A bürokrácia fogalmára utalva szokás a kifejezésre olyan módon hivatkozni, mint olyan szervezetrendszerre, amelyet nem választott (hanem kinevezett) tisztviselők alkotnak. A túlzott aktatologatást és rutint is fel szokták hozni egyes definíciók. (Az amerikai angol forrás a *red tape,* vörös szalag kifejezéssel él, amely a bürokrácia szóval fordítandó magyarra). Maga a bürokrácia kifejezés görög eredetű, és a francia *bureaucratie* alakban jelent meg a 18. század közepén, Jacques-Marie Gournay (1712–1759) francia közgazdász használta először, ahogyan Fred W. Riggs (1917–2008) egy francia nyelvű tanulmányában utal rá.[10] A bürokratikus hatalom eredője, amikor egy adott egyén vagy személyek csoportja ismeri a szervezet szabályait, eljárásait, és ezen tudást egy vágyott eredmény elérése céljából célszerű és gyors módon alkalmazza.[11] A bürokrácia kapcsán, a reformokat illetően gyakran kerül elő az adminisztratív terhek *(administrative burdens)* kifejezés, ahol a *burden* alapvetően (eredetileg) az anyagi terheket jelenti (a magyar közteherviselés is *public burden sharing* alakban adható vissza). Jelentheti ugyanakkor az adminisztratíve felmerülő költségeket, de érthetők rajta azok a terhek, amelyeket az állampolgár vagy vállalat nehézségként él meg (például engedélyeztetés, bevallási kötelezettség).[12]

Az igazgatásszociológia részének szokás tekinteni Max Weber (1864–1920) tevékenységét, aki az egyik legkiemelkedőbb társadalomtudós volt. A bürokráciát ő maga pozitív aspektusból

[7] Takács 2010: 110–115; Takács 2012: 12–13.
[8] Ereky 1942: 5–17.
[9] Temesi 2020: 76–80.
[10] Nichols 1997: 278–279; Riggs 1979.
[11] Ward 2008: 48–49.
[12] Ward 2008: 48–49; Patyi–Rixer–Koi 2014: 372–373.

tekintette. A bürokrácia okának a gazdasági változásokat, a pénzgazdálkodás kialakulását látta. Ezzel együtt az állam kezében koncentrálódtak a közigazgatás eszközei, a modern állam a költségvetés segítségével tartja kézben az állam működését, ellenőrizve az alárendelt hatóságok kiadásait (és bevételeit). Weber szerint – tisztán technikai alapon – a bürokratikus szervezet fölényben van az egyéb szervezeti lehetőségekkel szemben. A bürokrácia sajátosságaként jellemzi az alábbi tényezőket: pontosság, gyorsaság, egyértelműség, ügyismeret, folyamatosság, diszkréció (azaz diszkrecionális jogkör – vagyis jogszabályban biztosított jogkör a hatóság számára, hogy adott ügytípusban, adott feltételek esetén szabad belátása alapján döntsön), egységesség, szigorú alá-fölé rendeltség, szervezeti súrlódások, közigazgatási költségvetési megtakarításokra törekvés.[13]

Összefoglaltan a bürokráciáról vallott alapnézetei az alábbiak.

A hatáskörök és a hivatalnoki döntés terjedelme normatív előírt, szabályozott. Az ügyintézés – amelyre nézve a döntés kerete, terjedelme szabályozott – ezáltal normák alapján ellenőrizhető is. A hivatalnoki ügyintézés jellemzője, hogy az ügyeket főállású, a közigazgatásból élő kvalifikált szakemberek intézik, akik kötelezettségeik teljesítésére kiképzettek. Az egyes hivatalok, szervezeti egységek hierarchikusan tagoltak. A felső pozícióban lévők az alsóbbakat irányítják, illetőleg ellenőrzik. Az igazgatás ügyiratokon alapul, amelyeket megőriznek. Az írásbeliség a későbbi reprodukálhatóság és ellenőrizhetőség technikai előfeltétele. A hivatal (büró) – bizonyos szempontból – hivatalnokokból és ügyiratokból, aktákból tevődik össze. Az igazgatás az általános szabályok vezetése alatt áll, amelyek többé-kevésbé stabilak és átfogó jellegűek.[14] A bürokrácia kapcsán Weber azt is elmondja, hogy a bürokratikus szervezet térhódításának döntő oka kezdettől fogva az volt, hogy tisztán technikai szempontból fölényben volt az összes többi formával szemben.[15] Bürokratikus jelleget ölthet az (állami) közigazgatás mellett a magánigazgatás, a magánvállalat, az egyház, a párt is (a klasszikus európai viszonyok között).[16] Ez alapján tehát elmondható, hogy a közigazgatás bürokratikus szervtípus a szó nem pejoratív értelmében. Jellemzi a rögzített hierarchia és a szolgálati út elve, a hatóságok alá-fölé rendeltségének szilárdan rendezett rendszere.[17] Mindezekből megállapítható, hogy Weber és az ő nyomán számos angolszász (valamint kontinentális) szerző is komolyan vette a bürokráciát.[18]

Weber egyes műveinek az ötvenes években történt angolra fordításával az USA igazgatásszociológiája sokat tett a Max Weber-i tanítások elemzéséért.[19] Míg 1925-ben kikerülhetett egy végzett diplomás a London School of Economics and Political Science-ről úgy, hogy nem hallotta Weber nevét, a harmincas évektől megkezdődött a Weber-szövegek angolra fordítása, és 1937-re ennek előkészítése, majd 1947-ben részleges fordítása megtörtént a „szövegek szövegével", a *Gazdaság és társadalom*mal (*Wirtschaft und Gesellschaft*) is. E körben Talcott Parsons

[13] Lőrincz 2010a: 53–54; Szamel 2007: 265–267; Koi 2022a: 5. [13] pont.

[14] Weber (1987) [1921–1922]: 225–228; Weber (1958) [1921–1922]: 196–198; Tamás 2010: 316.

[15] Weber 1996: 75–76.

[16] Weber 1996: 61–67.

[17] Lőrincz 2010b: 99–101.

[18] Hood 1976: 10. Az egyéb bürokráciatípusokra: Arora 2006: 222–228. A tradicionális szervezetekre: Cohen et al. 1992: 45–47. Egyes afrikai fejleményekre: Fialaire 2017: 207–222.

[19] Erdélyi 1993: 72–74, 76–81.

(1902–1979) a weberi szöveg meglehetősen sajátos, „értelmező" fordítását produkálta mind a címet illetően, amint lentebb is láthatjuk, illetve olyan általános elméleti törekvéseket és metodológiai nézeteket tulajdonított Webernek, amelyek a szövegben nem voltak tetten érhetők.[20] 1947-ben Weber műve ilyen sajátságos értelmi átmeneten keresztül *The Theory of Social Economic Organisation* címmel jelent meg,[21] amely az USA kutatásainak részbeni módosulásaival már az egész világra hatással volt. (Maga Max Weber és felesége, Marianne Weber-Schnitger [1870–1954] egyébként jártak az USA-ban.)[22] Egyébiránt Weber a racionális állam (németül *Rationaler Staat*) körében is szót ejt a bürokráciáról. Úgy tartja, hogy a bürokrácia ugyan távolról nem az egyetlen modern szervezési forma, de mégis a bürokrácia nyomja rá a bélyegét a jelenkorra (1911–1920 – K.Gy.). Szerinte a jövő ugyanúgy a bürokratizálódásé, ahogy a gyár volt saját kora ugyan nem egyetlen, de tipikussá váló üzemformája. Száz év távolából elmondható, hogy a bürokratikus állami-közigazgatási működés (a vállalati megoldásokat előnyben részesítő *new public management* [új közmenedzsment, NPM] ellenére is) egyeduralkodó maradt ugyanúgy, ahogy a nagy gyárak és termelőüzemek, de különösen a multinacionális vállalatok szerepe is kiemelt ma az államok gazdaságát illetően. A bürokráciát már Weber is olyasféle entitásnak látta, amelytől nem egyszerű megszabadulni, ahol a bürokrácia egyszer teljes egyeduralomra jutott (ókori Egyiptom, császári Kína, kevésbé következetesen a késői Római Birodalomban és Bizáncban), onnan legfeljebb csak akkor tűnt el, ha az azt hordozó kultúra is kipusztult. A korabeli kínai mandarin nem szakhivatalnok volt, hanem irodalmi, humanista műveltségű *gentleman* (és persze ennek keretében komoly írás- és olvasástudással, írásjegy-ismerettel és korabeli udvariassági formák, szertartások, vallási nézetek ismertével bírt – K.Gy.). A késő római és a bizánci hivatalnok sokkal inkább volt a mai értelemben vett hivatalnok. Azonban mindegyik személyi körre bízott feladatok jóval szerényebbek és egyszerűbbek voltak a modern állam feladataihoz képest. [Ma is vannak szerényebb (bár fontos és szép) feladatok, például egy közgyógyigazolvány kiállítása, de nyilván egy atomerőmű építését engedélyező határozatot aláírni jóval nagyobb felelősség.] A modern hivatalnok számára elengedhetetlenné válik az intenzívebb képzettség és specializáció. Az USA zsákmányrendszerében a párttámogatással bekerülő hivatalnok ismerte a választás és a korteskedés részleteit, de nem volt speciálisan képzett szakember. Ma is igaz a megállapítás: „A jövő a bürokráciáé."[23] Kiemelendők az igazgatásszociológia körében Otto Haußleiter (1896–1969) törekvései, akinek az 1969-es *Verwaltungssoziologie* című munkája említendő,[24] valamint az USA-ban[25] tanult, ott is és Németországban is oktató Fritz Morstein Marx (1900–1969) kutatásai egyaránt. Utóbbi 1959-ben *Einführung in die Bürokratie* című könyvében[26] a bürokráciakutatásokat folytatta; foglalkozott a bürokrácia és a közszolgáltatások rendjének *(Leistungsordnung)* ellentétével. Másutt elemezte a köztisztviselő és a közigazgatási szerv támasztotta követelmények közötti

[20] Weber (1967) [1921–1922]: 73–80.
[21] Weber (1947) [1921–1922].
[22] Erdélyi 1993: 72.
[23] Weber (1956) [1911–1920]: 368–406. Magyarul: Weber 2003: 66–67.
[24] Haussleiter 1969.
[25] Az USA közigazgatási jogáról: Temesi 2021.
[26] Marx 1959.

személyes konfliktust. (A közhivatalnokok kiemelkedő szerepére és az összehasonlító fókuszra műve alcíme is utal: *Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum.*)

Kiemelkedő volt a közigazgatástan körében a társadalomtudományok egészében is rendkívül magasan jegyzett Niklas Luhmann (1927–1998) is.[27] A *Theorie der Verwaltungswissenschaft* című kötetében az igazgatással foglalkozó tudományok felmérését tűzte ki célul. Tervei szerint rendszer- és környezetelméletre támaszkodva, funkcionális alapú módszerrel végezte vizsgálódását. Egy olyan egységes, általános igazgatáselméletet szeretett volna megteremteni, amelynek eredményeit a közigazgatásra kívánta alkalmazni. Ez egyszerre volt feltárás, felleltározás és tervkészítés, ahogy erre a jeles társadalomtudós munkájának alcíme is mutat *(Bestandsaufnahme und Entwurf).* A luhmanni rendszerelmélet és világszemlélet közigazgatás-tudományra alkalmazása kijelöli a bürokrácia helyét és szerepét egyaránt.[28]

A kortárs Peter Pernthaler (1935–) emeritált innsbrucki közjog- és általános államtan professzor a bürokráciát *hierarchikus jelenségként* tételezi. Weber, Luhmann és Renate Mayntz (1929–) nyomán, az ő kutatásaikra utalva állapítja meg, hogy a szervezetek cél-eszköz séma (azaz a rendszerracionalitás) alapján működnek. Az akarategyeztetés szerinte a bürokrácián belül szervezeti és személyes intézkedések nyomán valósul meg, ahol a „rendszercélok" megvalósítása egyszerre a szervezet és ugyanakkor minden egyes tag cselekvése által, személyes célként is, a hatékonyság jegyében történik. A szervezeti célok teljesülése a hatékonyság állandó ellenőrzését igényli, ennek hiánya szankcionálandó. A bürokratikus hierarchia meglátása szerint kétféleképpen, két alapformában: munkacsoportokban és hierarchikus sorokban szervezhető. A munkacsoport mellérendelt tanácsadók csoportja egy vezető szerv, a törzskar körül. A hierarchikus sor a tipikusabb a közigazgatásban, amely az engedelmesség és a döntési hatáskör vonalán rendezi a hivatalnokokat, tipikusan egy miniszteriális szervezetben. A bürokráciában a szervezet akaratszerűen (és nem feladatszerűen) védett a külső környezettől, és Európában többnyire a semleges tisztviselői kar működik, amely csak a törvénynek és a belső utasításnak van alávetve, szemben az USA zsákmányrendszerében a kormánnyal politikai okokból együtt cserélődő hivatalnoki karral.[29]

A francia szervezetszociológia egyik fő művelője Michel Crozier (1922–2013) volt. Legnagyobb hatású műve, a *La phénomène bureaucratique (A bürokrácia jelensége)*[30] című 1964-es munkája angolul, lengyelül, olaszul, spanyolul, illetve 1981-ben magyarul is megjelent, amelyben kitér a bürokratikus szervezeti bizonytalanságokra is. A bürokráciával kapcsolatban a szervezetszociológiának, az igazgatásszociológiának két megközelítése alakult ki. A bürokrácia egyrészt az emberi tevékenység hatékony formája, így minden társadalmi cselekvés létrehozza a maga szervezetét, bürokráciáját (írja a német–olasz Robert Michels [1876–1936] 1912-ben), amikor már tudott volt a német Max Weber (1864–1920) jogász, szociológus, politológus, filozófus, közgazdász, vallástudós óta, hogy a bürokrácia az írásbeliség, az aktaszerűség (és a hivatalnoki aktarekonstrukciós képesség), a személytelen működés, az azonos eljárástípusok, a hatékonyság

[27] Lőrincz et al. 2000: 23. 45. lj.; Szamel 2007: 272–273; Koi 2022a: 5. [13] pont.
[28] Luhmann 1966.
[29] Pernthaler 1986: 158–200. Magyarul: Pernthaler (2003) [1986]: 344–345.
[30] Crozier 1963; Crozier 1981 [1963]: 269–316.

tulajdonságaival jellemezhető entitás. Azaz a bürokrácia ebben az esetben a társadalom működésének ideális modellje. (Ez a bürokrácia „pozitív felfogása", időben alapvetően első példája a porosz bürokratikus közigazgatás.) A második felfogás, hogy mivel a bürokrácia hatékony (vagy hatékony is lehet), nem ideális esetben összeférhetetlen lehet a demokratikus értékekkel, és emiatt küzdeni kell ellene, mivel alapvetően az USA tudósai szerint a bürokrácia „tumoros sejtburjánzás" (ez a bürokrácia „negatív felfogása"). Ennek körében Crozier azt bizonyította, hogy az alapvetően racionálisan működő bürokrácia esetében az észszerűtlen (diszfunkcionális) működési elemei is szükségesek az egyébként észszerű működés megvalósulásához, így „rendszeren belül" az észszerűtlen működés is észszerű, e szimbiózis törvényszerűségeit a bürokrácia „ördögi köreivel" *(circulus vitiosus)* Crozier vázolta fel.[31] A *circulus vitiosus* első eleme a személytelen formában megjelenő szabályok. A szabályok határozzák meg a közigazgatási szerv működését, magatartását. A *circulus vitiosus* második eleme, hogy akik döntenek, azok nem ismerik közvetlenül a problémákat, és akik ismerik közvetlenül a problémákat, azoknak pedig nincs döntési jogosultságuk. A *circulus vitiosus* harmadik eleme a vezetők és a szakértők viszonyára vonatkozik. Az elméleti modell szerint az egyes csoportok vezetőinek tevékenysége a centralizálásra irányul, amelynek célja egyebek mellett a szakértők funkciójának racionalizálása. Eközben a szakértők (legalábbis a modell megfogalmazása szerint) a rendszer számukra nélkülözhetetlen bizonytalanságának fenntartásáért küzdenek. A korábbi megállapításokat ezzel Crozier általános keretbe helyezte, és számos lényeges konklúziót is levont. A bürokrácia jellemzői nála a személytelen előírások, a döntések centralizációja, a hierarchikus kategóriák elszigeteltsége, az egyénre ható csoportnyomás, a párhuzamos hatalmi viszonyok, a bürokratikus személyiség kialakulása, a bürokratikus szervezetrendszer előnyös oldalai.[32]

Ismeretes megállapítás a hetvenes évek óta, hogy a Max Weber nevével jellemzett modell felváltása lehetségessé vált, mivel rugalmas alkalmazkodási képességei kimerültek. E körben újabban állóképességet vagy rezilienciát mondanának.[33] Ugyanezen időszak megfigyelése, hogy a szakigazgatások bürokratizmusa és technostruktúrája magában hordozza a diszfunkcionális jelleget.[34] Az NPM elméletképzése az 1990-es évektől 2008-ig határozta meg a közigazgatásról való gondolkodás angolszász és sok tekintetben európai irányát is. (1930-tól vált sok vonatkozásban az amerikai közigazgatási gondolkodás a világot meghatározó tényezővé, bár a francia–német kontinentális közigazgatási jogi gondolkodás sem vethető el.) Bár az NPM-et először Új-Zélandon, majd Ausztráliában alkalmazták, és áthatotta a brit közigazgatási reformokat, valójában az USA-ra jellemző *business administration*-típusú felfogás volt. Max Weber politikai-szociológiai-közgazdasági síkon elfogadott állammodelljével gyökeresen szakítva, minden elemében eltérő, új társadalmi modell kidolgozásával kecsegtetett: új típusú kormányzást és társadalomszervezési modellt ígérve. A koncepció lényege az volt, hogy az állam nem kitüntetett szereplője, hanem csupán egyik szereplője a folyamatoknak, amely korábbi hatalmát a helyi kormányzattal, az önkormányzatokkal és polgári *(civic)* egyesületekkel osztja meg.[35]

[31] Koi 2022a: 5. [13] pont.
[32] Lőrincz–Nagy–Szamel 1976: 344–357; Lőrincz et al. 2000: 160–178; Koi 2022a: 5. [14] pont.
[33] Berényi 1990: 6.
[34] Berényi 1990: 264–265.
[35] Kuhlmann 2017: 255–268.

Ezáltal az állam mérete és hatalma csökkenésre volt ítélve, gyakorlatilag az állam leépítése folyt az angolszász *lean government,* a francia *État modeste,* illetve a német *schlanker Staat* jelszava és koncepciója a legyengített államot fejezte ki. Az NPM piaci alapokon a privatizáció, a PPP, a kiszerződés *(contracting out),* a kiszervezés *(outsourcing),* a közbeszerzés *(public procurement),* a koncesszió eszközeivel olyan állami feladatokat akart az üzleti világra bízni, mint a törvényalkotás, az adóbehajtás, a szabálysértések megállapítása és szankciók kiszabása, a börtönök vagy a katonai objektumok őrzése, vagy a személyi igazolványok kiállítása. A közigazgatásban alkalmazni kívánták a versenyszellemet, illetve a közigazgatási szervektől bevételek szerzését várták el. Ezek a nézetek talán illeszkedtek a magántulajdon szentségét mindenek fölé helyező neoliberális Amerikai Egyesült Államokhoz (ahol az eszméket alkalmazták), de a közérdeket elsődlegesnek tekintő európai kontinens államaiban a bevezetés eltérő környezetben történt, ahogy a világ számos más államában is. Az USA történetében olvashattunk a gyenge állami közigazgatás jelenlétéről, illetve az állampolgári kezdeményezések erős hagyományairól, amely Európában nem jellemző. A 2008-as gazdasági világválság újra megmutatta az erős állam, a beavatkozás szükségességét, így az NPM kártyavárként omlott össze.[36] Az NPM bukása előtti időből fennmaradtak még korábbi kutatások, illetve Riggs munkássága nyomán, az ő vezetésével az a fejlődéstudományi irányvonal, amely a fejlesztő állam *(development governance)* eszméit vitte sikerre (először *development administration* néven)[37] olyan országokban, mint Japán vagy Szingapúr. Az eredmény- és célorientált, hatékony kormányzás mellett újrafogalmazták az állam szerepét. A piac és a verseny szerepének növelése és a már érintett „kisebb állam" csökkentő szerepe mellett a decentralizáció, a dereguláció, a menedzsmentinnováció és az ügyfél-orientáltság volt a jellemző.[38]

Az NPM 2008-as bukását követő időszakban a hatékony állam, a jó (megfelelő) kormányzás *(good governance)* követelménye fogalmazódott meg. A *good governance* a 2000-es évek termékeként a kormányzati döntéshozatalba és döntésekbe társadalmi szereplőket, civil szervezeteket kívánt bevonni. A konszenzuskeresés mellett az átláthatóság, a korrupció minimalizálásának hangsúlyozása jellemzi. Az újweberiánus állammodell (*neo-weberian state,* NWS) az NPM ellenében, a jogi szabályozás szerepe mellett a hatékonyság fontossága mellett érvel. A 2000-ben feltűnt Robert B. Denhardt (1942–2025) nevéhez kötődő új közszolgáltatás elmélet (*new public service,* NPS), amelyet feleségével, a szintén közigazgatás-tudós Janet Vinzant Denhardttal (1954–) együtt publikált. Az elmélet lényege, hogy az állampolgárokat jobban be kell vonni a helyi közösségek irányításába. Az emberek szolgálatát az elmélet fontosabbnak tartja, mint a kormányzást, irányítást.[39]

A döntéselmélet *(praxeológia)* jelentékeny kutatója, francia közigazgatási jogot vizsgáló kutatásai mellett az egyik legelismertebb néhai közigazgatás-tudós, Charles Debbasch (1937–2022) *Sciences administratives. Administration publique* (Közigazgatás-tudományok – közigazgatás)

[36] Lőrincz et al. 2000: 50–51. Az NPM jelentős kritikája: Lőrincz 2007b: 3–13; Bordás 2012: 3–6, 15–30; Koi 2022a: 19. [64] pont.

[37] Lőrincz 2007a: 37–39; Koi 2022a: 19. [65] pont.

[38] Huque–Zafarullah 2006.

[39] Denhardt–Denhardt 2000. Robert Denhardt monográfiát is írt a témáról. Lásd még a hazai jogirodalomból Vértesy 2014: 26; Temesi 2020: 72; Koi 2022a: 20. [67] pont.

című 1980-as könyvében[40] vizsgálta az adminisztratív döntés természetét. E döntések jellemző vonásai a kollegialitás, a koherencia, a tekintély, a formalizmus – a formák különbözősége, a jog (jogi aktusokban formalizált közigazgatási döntések) – jogi kodifikálás, az idő(tényező) szerepe. A döntési hatalom megosztását teszi lehetővé az adminisztráción belül a vezetés egysége, a specializáció, a kettő ellentmondása és az egyéb hatalomfelosztási technikák.[41] Azaz a döntéselmélet[42] detektálható számos vizsgált (döntési elemet tartalmazó) probléma tudományos hátttereként. Többféle döntési módszer, technika létezik a hétköznapokban is ismert *pro-con* listától kezdve, a szakmaibb *Bellman–Pontrjagin optimalitási tételen* át a *Monte Carlo-módszerig*. A variációk száma gyakorlatilag felleltározhatatlan.[43] Ugyanilyen metodika a *döntési térkép* is. E körben a megvalósítási modellt vetik össze a szolgáltatások működésével, továbbá a célokat vetik össze a pénzügyi és a finanszírozási eszközökkel. Érdemes néhány megállapítást figyelembe venni. Az épülettulajdonosok akadályozhatják a szolgáltatások működését az energiahatékonysági tevékenységkifejtés vonatkozásában. A projektumok mérete (az energiafogyasztás, energiamegtakarítás és/vagy befektetési lehetőségek tekintetében) túl kicsi ahhoz, hogy gazdasági szempontból életképesek legyenek (például a tranzakciós költségek vagy energiamegtakarítási szintek tekintetében), vagy hogy az ellátási piac számára vonzók legyenek. A pénzügyi eszközök közül érdekes az adósságdekonszolidáció *(debt deconsolidation)*[44] mint az államadósság átütemezésével (konszolidációjával) ellentétes folyamat, azaz az államadósság átütemezésének elmaradása.[45] Egyesek a döntéselmélet kapcsán a mesterségesintelligencia-kutatásokra is támaszkodva meglehetősen aggodalmat keltő döntéshozatali és szuverenitáselméleti jövőképet vázolnak fel. A joguralom (és a jogállam) a viszonylagos békés demokráciák dobogó szíve a II. világháború óta, amely feltételezi a demokráciát, amely egyenlő lehetőséget biztosít az egyének számára a társadalomban, hogy részt vegyenek a rájuk hatással lévő szabályokkal kapcsolatos politikai döntéshozatalban. Végső soron egyenlő joguk van a döntéshozatali folyamat

---

40 Debbasch 1980.

41 Debbasch művének részlete magyarul: Lőrincz et al. 2000: 188–199; Koi 2022a: 5. [15] pont.

42 Kaufmann 1982: 17–35; Mezey 2008: 5–25; Krogerus–Tschäppeler 2012: 5–12.

43 Krogerus–Tschäppeler 2012: 160–167, 213–216.

44 „Climate Alliance coordinates CITYnvest, a Horizon2020 project on innovative financing for energy efficiency, which implements wide-scale refurbishment programs in three pilot regions (Liège (BE), Rhodope (BG) and Murcia (ES). In two of the three regions, Liège and Murcia, the debt deconsolidation problem creates a significant threat to achieve the project's targets." *Position paper debt deconsolidation EPC 19 February 2016.*" CITYnvest 2017.
A világhálós forrásra lásd az alábbiakat: *Final public debt consolidation briefing* 2014. Érdekes, hogy az idézet a CITYnvest programra utal vissza. A kis számú előfordulás miatt ezek alapján a *debt deconsolidation* fogalma nem kellően dekonstruálható számunkra. Az idézett szöveg csupán annyit mond, hogy az adósságdekonszolidáció veszélyt jelent a projektumok megvalósítása számára. A fogalom alighanem az adósságkonszolidációval ellentétes gazdasági folyamat kialakulására utalhat.

45 „Increase in public debt and debt deconsolidation: The impact on public sheet is a measure for whether the financing solutions that are implemented in the model generate more or less increase in public debt and allow or not public debt deconsolidation. This refers to ESA (European System of National and Regional Accounts) neutrality." Az államadósság növelése és az államadósság átütemezésének elmaradása: A költségvetést ért hatás olyan intézkedés, amely az mutatja, hogy a modellben megvalósított finanszírozás kisebb vagy nagyobb mértékű államadósság-növekedést generál-e, és ez [az államadósság csökkenése esetén] lehetővé teszi-e az államadósság átütemezésének elmaradását. CITYnvest [é. n.].

kimenetelének meghatározásához. Néhány kulcsfontosságú mesterségesintelligencia-narratíva dekonstrukciója és néhány konkrét mesterségesintelligencia-kihívás joguralmi szempontú vizsgálata azt mutatja, hogy amennyiben megmarad az értelmes politikai mérlegelés tere, akkor a hatalom tekintetében a szuverenitás átruházható (!) az új MI-szuverénre (!). Ezt egyben az állampolgárság mint önrendelkezés digitális kiáltványának tekintik. Ennek megőrzését támogatja a demokratikusan legitim kormányzás és joguralom a digitális korban.[46]

A bürokráciaelmélet egyes hazai vetületei

Magyary Zoltán (1888–1945) alapvető munkájában egyetlen szöveghelyen említi a bürokráciát, ahol kiemeli a szó francia nyelvben történt megjelenését. Magyarázatul azt is hozzáteszi, hogy a korban élenjáró francia bürokratikus rendszer az úgynevezett kollegiális rendszer ellentéte (amely Concha Győző munkásságából lehet ismerős). A bürokratikus rendszer arra megy vissza, hogy Armand-Jean du Plessis-Richelieu (1585–1642), Jean-Baptiste Colbert (1619–1683) és François-Michel le Tellier-Louvois (1641–1691) idejében, az általuk kifejlesztett szervezetben az államigazgatás főágainak egy-egy iroda, *bureau* állott a rendelkezésére.[47]

Szentpéteri István (1926–2002) az igazgatás marxista és lenini koncepciójának[48] felvázolása mellett kitér az európai megközelítésekre, kiemelten a francia–német „közbürokráciára"[49] és az egykorú kortárs (hatvanas–hetvenes évekbeli) szervezetelméleti új irányokra (*human relations,* racionális szervezetek).[50]

Tamás András (1941–) a korábban már idézett Weber-elemzésén túl a Denhardt-házaspár és az NPM/NWS vizsgálata kapcsán utal számos szervezeti jellemző elemzésével arra, hogy a bürokratikus szervezet „szélárnyékba kerül".[51]

Újabb szerzők a szervezéstudomány és a szervezetszociológia klasszikus panorámájának vizsgálata során kihangsúlyozták és kiemelték a vezetéstan szerepét, olyan új szemléletet mutatva be, mint a sajátos japán vezetéselméleti modell.[52] A hazai döntéselmélet körében említik

[46] Caunas 2022: 56–76; Koi 2023c: 85–93.

[47] Magyary 1942: 58. Ugyanakkor másutt büroépületekre és bürotechnikára is utal: Magyary 1942: 510–511, 511–512.

[48] Vlagyimir Iljics Lenin (1870–1924) vonatkozásában az átmeneti korszak első éveinek (1917 után időszak) kapcsán nemhiába jegyzi meg a másodlagos irodalom, hogy bonyolult, nehéz kérdésnek minősítette a bürokratizmust, amelyet a szovjethatalmat súlyosan veszélyeztető jelenségként ítélt meg. Berényi 1990: 272–273. Ennek a korszaknak a terméke volt részben az 1905-ös orosz forradalomra mutató előzményekkel a „harmadik elem", a *tretyij element,* azaz az erősen proletarizálódott (vagy ha tetszik, *white trash*) cári orosz, majd szovjet szakhivatalnok. Weber 1996: 64–65. Az Amerikai Egyesült Államok déli államaiból eredő *(poor) white trash*, azaz fehér proletár kifejezésre (amely nem a posztmodern kor terméke): Weber (1987) [1921–1922]: 305 (főszöveg); 328. (Erdélyi Ágnes magyarázó jegyzete). Ez részben felidézi a rasszfüggetlen (de alapvetően többségében szintén a proletariátust magában foglaló) *misera plebs contribuens,* azaz szegény [tkp. nyomorult] adózó nép *terminus technicust,* amely kifejezést tömeg/csőcselék értelemben is használták (bár többnyire nem a negatív jelentésmező, hanem inkább a sajnálatos jelleg kiemelése a szokásos).

[49] Szentpéteri 1974: 125–139, 148–163.

[50] Szentpéteri 1974: 82–88, 379–392. Vö. még Szamel 1973.

[51] Tamás 2010: 318.

[52] Horváth 2002: 37–72, 171–200.

az adminisztratív modellt,[53] kitérve arra,[54] hogy egyaránt lehetséges egy döntéselméleti irányultságú igazgatásszervezési modell.

A bürokráciacsökkentés külhoni példája

A bürokráciacsökkentés típuspéldája lehet maga az állami szférát érintő reform. Szükséges szólni Jacques Ziller (1951–) önálló reformelméletéről, amelyet magam korábban a Budapesti Corvinus Egyetemen, később pedig a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen a közigazgatás alapintézményei tárgy, valamint a közigazgatás-elmélet, illetve az ezt felváltó közigazgatáselmélet és közigazgatás-fejlesztés oktatásába bevittem. Előzetesen utalunk arra, hogy Ziller honfitársa, Alain Plantey (1924–2013) helyesen mutat rá arra a tényre a francia nyelvű irodalomban – mintegy „torkánál ragadva meg a kérdést" –, hogy minden reformra igaz, hogy nem csupán abban állnak, hogy elhatározzák és kihirdetik azokat, hanem szükséges tényleges végrehajtásuk is.[55] Jacques Ziller elmélete a reformok különféle szintjeit ismerteti. Elmélete ismer mikroreformot, mezoreformot, makroreformot, illetőleg átfogó (globális) reformot (államreformot) és egyéb reformtípusokat. A mikroreformok olyan változtatási kísérletek, amelyek a közigazgatás vagy működése számára még azonosítható elemet (információt) hordoznak (például egy határozott idejű kinevezést kiegészítenek az „életre szólóan" kifejezéssel, és ezzel a kinevezés határozatlan idejűvé válik). Ez a magyar terminológiában csupán kiegészítésnek minősül. A mezoreformok úgymond a „középszinten" helyezkednek el, ide lehet érteni szerinte egy vagy több, a külhoni jogrendből származó kifejezés körülhatárolását, átültetését, bevezetését a hazai jogrendszerbe. A makroreformok olyan változtatási kísérletek az alkotmányos rendben, amelyek nem jelentik szükségképpen az írott alkotmány felülvizsgálatát. Erre példa lehet az Egyesült Királyság vagy Spanyolország decentralizációs reformja. Az átfogó (globális) reformok olyan változtatási kísérletek, amelyek valamennyi szintre kihatnak. Ziller ilyennek tartja a Margaret Thatcher (1925–2013) irányította brit reformot a 20. század nyolcvanas, illetőleg Franco Bassanini (1940–) olaszországi reformjait a 20. század kilencvenes éveiből.[56] Ez a típus tulajdonképpen az államreform. (Véleményünk szerint itt már elvárható minimálisan az alkotmány – esetenként átfogó – megváltoztatása is, sőt az átfogó reform „perihéliumban" új alkotmányt, esetenként akár új államformát is hozhat.) Ziller a reformok egyéb fajtáit is ismerteti. A legkevésbé jelentős az elnevezések reformja. Ilyen lehet egy közigazgatási szerv vagy közigazgatási jogintézmény átnevezése, esetleg új elnevezés behozatala. (Ehhez hozzátehetjük, hogy gyakran más név örve alatt[57] az államok esetleg a már

[53] Zoltayné Paprika 2005: 62–63.

[54] Vértesy 2020: 330–351.

[55] Plantey 1978: 238–239.

[56] Ziller 2003: 68–69, 105–106.

[57] Például e körben ismert szaknyelvi, helyenként a politikai újságírásban használt, esetenként a köznyelvbe bekerült kifejezések: kiigazítás, egyszerűsítés/szimplifikáció, csökkentés, átalakítás, gyorsítás, csomag, csomagterv, gyors csomagterv, program, akcióprogram, „mesterterv". Az átalakítás (a szovjetorosz peresztrojka), valamint a gyorsítás (uszkarenyije) az 1985-ös gorbacsovi intézkedések közül lehet ismerős a „haladottabb" olvasók számára.

unalomig ismert valamely korábbi reformot „újratöltve" *[reloaded]* óhajtják polgáraikkal elfogadtatni.) Erre példa nézetünk szerint az euroatlanti államok közigazgatási gyakorlatából, amikor a minisztérium köztisztviselői egy adott feladatot régebbi tervezetek leporolása útján kívánnak megoldani. Ismert még egyéb esetként a közszolgálati reform, a strukturális reform és a működési reform mint lehetséges reformtípus.[58]

Németországban 2007 októberében új szabályozás segítette a vállalatok érdekében a bürokráciacsökkentést. A német Statisztikai Hivatal megállapította, hogy a bürokratikus költségek 31,2 milliárd euróval csökkentek éves szinten. Ugyanakkor a vállalati rezsiköltségek is csökkentek évi 39 milliárd euróval, beleértve a más EU-tagállamokban tevékenykedő német vállalatokat. A tartományoknál és a településeknél konkrétan meg nem határozható nagyobb összeg maradt. Ugyanakkor eltöröltek 90 ezer előírást, 1800 önálló törvényt, 55 ezer egyedi normát, 2728 rendeletet és 40 ezer egyéb előírást.[59]

Fontos szót ejteni e körben arról a tényről, hogy a közigazgatáson belül vannak sajátos, hivatali elnevezések. Ezek nézetünk szerint nem keverhetők a vállalati, a magánszféra körében ismert elnevezésekkel. Így az értekezlet nem lehet *meeting,* a nyitóértekezlet sem *kick-off meeting,* a terv az nem *project,* az ügyfelező vagy területen lévő kollégák esetében sem célszerű a *front office* vagy *back office,* vagy más efféle elnevezés, ahogy, mondjuk, az összehasonlító közigazgatási jogban sem hívják az összehasonlítást/jogösszehasonlítást *benchmarking*nak.[60] A közigazgatás enyhén szólva sem a vállalatigazgatás „kihelyezett tagozata". A jogalkotás terén is tragédia a *benchmarking* kifejezés felbukkanása. A közigazgatásnak, a közhivatalnoki állománynak megvan a saját nyelvezete, *terminus technicusai,* a magyar hivatali nyelv esetében lassan 185 éve folyamatos a szaknyelv haladása.[61]

A 2019. december 31-én megjelent Covid–19-világjárvány (pandémia) új helyzetet hozott a világ számára. Az élet és testi épség védelme az állampolgárok mozgásszabadságának jelentős korlátozásával járt, így a közigazgatás működése sok területen ezáltal csökkentett módban folyt, míg az egészségügyi igazgatásra, magukra a kórházakra, orvosokra, a gyógyítást végző más személyekre rendkívüli teher hárult. A közigazgatásokat ért kihívás tipikus példája a rendkívüli (különleges) jogrendek és a rendeleti kormányzás bevezetése, vagy a polgári egészségügyi intézmények katonai személyek általi irányítása, azaz olyan eset, amikor ugyan nem háborúban, illetve a háborús vagy műveleti pusztítások utáni helyreállítások, hanem a konkrét egészségügyi veszélyhelyzet idején „lép hátra" a polgári közigazgatás, és vált (részben) katonai üzemmódba, nyitva a katonai (köz)igazgatás felé.[62] Nyilván nem ez az a korszak, amikor

[58] Ziller 2003: 70. A hazai jogirodalomban: Koi 2006: 498–499. Ziller kapcsán a fentiekben írtakra lásd még: Koi 2023c.

[59] Spiegel 2007; Focus 2007.

[60] Lőrincz 2009.

[61] Koi 2013: 32–40, 2014: 124–135.

[62] A világjárvány előtti (részben alatti) korszak igazgatási kérdéseire: Koi 2021: 425–446, 2022b: 409–434, 2023b: 236–258.

a jogszabályok „gránitszilárdságát" helyénvaló számonkérni.[63] A katonai igazgatás kérdése nem olyasmi, amellyel a közigazgatás tudománya ne foglalkozott volna. Elég a szervezéstani körből James David Mooney (1884–1957) katonai szervezetekkel foglalkozó munkájára utalni, amelyben a lépcsőzetesség és a funkcionális alapelvek kialakulása mellett a nagyvezérkar szerepét is tárgyalta.[64] Maga Fred Warren Riggs (1917–2008), az összehasonlító közigazgatás jeles kutatója megállapításokat tett a katonai közigazgatás *(military administration)* kapcsán, hangsúlyozva, hogy a katonai vezető réteg a közigazgatás legnagyobb „fegyveres ereje", és a téma tanulmányozása a közigazgatás tudományának mintegy a keretét adja. Kiemeli a katonai hírszerző ügynökségek fontosságát is.[65] Magyarországon a világjárvány idején a veszélyhelyzet során a Magyar Honvédség a kórházak zavartalan működése, valamint az egészségügyi dolgozók segítése céljából közreműködött a kórházak irányításában.[66]

A bürokráciacsökkentés hazai példája

A latin nyelvű írásbeliség III. Béla (1148–1196; ur. 1172–1196) korára a kancellária 1180 utáni oklevéladási gyakorlatával megszilárdult, bár maga a király soha nem rendelte el az ügyek kötelező írásba foglalását. A kora középkori hazai városi jogkönyvek legszabályozottabb és legjelentősebb példája, a 15. század első harmadában keletkezett Budai jogkönyv *(Ofner Stadtrecht)* már tartalmazott bürokratikus formulákat.[67] A közigazgatás reformját részben a reformkor (1825–1848), majd az 1848-as áprilisi törvények érlelték meg, de a modern állam, a modern közigazgatás bürokratikus problémái csak a kiegyzéstől váltak égetőbbé.

A jelen korszakban a hazai bürokráciacsökkentés jellegzetes példája a két Államreform Bizottság felállítása. A 2006. június 15. és 2007. július 1. között, a második Gyurcsány-kormány által létrehozott kormánybizottság célja a közigazgatásra vonatkozó államreform megvalósítása volt. Az elképzelés az volt, hogy a közigazgatási szervek kidolgozzák reformjavaslataikat, amelyeket a bizottságnak megküldenek. A bizottság a javaslatokat szakmai-szakmapolitikai szempontból elemezte. A bizottság létrehozatalának alapja a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 40. § (1) bekezdése volt, amely szerint: „A kormány meghatározott feladatok ellátására kormánybizottságokat alakíthat, melyeket meghatározott kérdésekben döntéshozatali jogosultsággal ruházhat fel." A bizottságot az államreform előkészítésével és

---

63 Más témában, eltérő szóválasztással, hasonló problémáról ad számot Huber 2017: 1075–1082.

64 A mű második kiadása: Mooney 1947. (Eredeti kiadása 1937-es, harmadik kiadása 1954-es.) Egy részlete magyarul: Mooney (2007) [1947]: 111–118. A Covid-járvány alatti katonai és rendőri intézkedésekről: Koltay–Török 2021.

65 Riggs 2006: 954–955.

66 A Magyar Honvédség által a kórházakban ellátott feladatokról szóló 499/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet; a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 36. § (1) bek. *k)* pontja. Rácz 2022: 463–464. Továbbá Rácz 2020: 323–372; Rácz 2023: 329–360.

67 Blazovich–Schmidt 2001. Az igazgatásra: Blazovich–Schmidt 2001: I. 69–79 (magyar nyelvű értékelés), 187–199 (német nyelvű értékelés). A normaszöveg magyarul: Blazovich–Schmidt 2001: I. 337–339 (51–55. pontok a városkönyvről, írásbeliségről, igazgatásról magyar nyelven). A jogkönyv városi közigazgatási szabályainak klasszikus elemzése: Davori Relković 1905: 166–175.

megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyzeti kérdésekről szóló 1061/2006. (VI. 15.) Korm. határozat alapján hozták létre. A bizottság elnöke az akkori kormányfő volt, alelnöke és a titkárság munkájának irányítója Draskovics Tibor, az államreformért felelős kormánybiztos. A bizottság tagja volt öt miniszter (*ex officio* jelleggel, azaz hivatalból): Kiss Péter szociális miniszter mint a miniszterelnököt helyettesítő miniszter, Szilvásy György, a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter, Veres János pénzügyminiszter, Takács Albert igazságügyi és rendészeti miniszter, Horn Gábor, a Miniszterelnöki Hivatal koalíciós koordinációért felelős államtitkára. A bizottság felkért, szakértői tagjai voltak: Botka László, Nagy János, Mázsa Péter, Repa Imre, Sárközy Tamás és Vértes András. A bizottság üléseinek állandó meghívottja volt a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos, Bajnai Gordon. A bizottság az üléseit kéthetente tartotta, elemezte a közigazgatási szervek által a bizottsághoz kötelezően benyújtott reformterveket, szabályozási javaslatokat, amelyek a Kormány elé terjesztéséről vagy átdolgozásra visszaküldéséről a bizottság döntött. A kormánybiztos vezette az üléseket, javaslattételi és véleményezési joga volt, a kormányülésen pedig beszámolási kötelezettsége volt.[68]

A 2011. évi húsvéti Alaptörvény szakított az 1949. évi XX. törvény, a szovjet sztálini–buharini, oroszból fordított Alkotmány emlékével.[69] Később került sor az új Államreform Bizottság felállítására.

A Kormány 2014 végén létrehozta az Államreform Bizottságot (ÁRB). Az ÁRB az *Államreform II. – a bürokráciacsökkentés programja* elnevezésű program egyes intézkedéseinek tudományos és társadalmi megalapozására javaslattevő, véleményező és tanácsadói tevékenység elvégzésére jött létre, elnökévé a Nemzeti Közszolgálati Egyetem akkori rektorát, Patyi Andrást kérték fel. Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat értelmében a Bizottság tagjai voltak: Lázár János Miniszterelnökséget vezető miniszter, Pintér Sándor belügyminiszter, Varga Mihály nemzetgazdasági miniszter, Balog Zoltán emberi erőforrások minisztere, Trócsányi László igazságügyi miniszter, Kovács Zoltán, a Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkára, Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke, Vukovich Gabriella, a Központi Statisztikai Hivatal elnöke, Dancsó József, a Magyar Államkincstár elnöke, Naszvadi György volt államtitkár, Parragh László, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnöke, Kovács Árpád, a Költségvetési Tanács elnöke, Jávor András, a Magyar Kormánytisztviselői Kar elnöke és Füredi Károly nyugalmazott államtitkár.[70] Az Államreform Bizottság 2014. november 6-án kezdte meg munkáját, és 2018 augusztusáig működött. Az ÁRB-t létesítő határozatot az 1378/2018. (VIII. 13.) Korm. határozat 1. pontja hatályon kívül helyezte 2018. augusztus 14. napjával.[71] A kormányhatározat öt nagy szabályozási kérdéskört vetett fel,[72] amelyek közül kiemelendő az állami humán tőke reformja, az állami szolgáltatások

[68] Lőrincz 2010a: 149–150. 1061/2006. (VI. 15.) Korm. határozat az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyzeti kérdésekről.

[69] Horváth 2019: 361–384.

[70] Miniszterelnökség [é. n.]; Patyi 2018: 149. főszöveg és 31. lábjegyzet, 2023: 372.

[71] Miniszterelnökség 2014; Patyi 2018: 149. 32. lj.; Patyi 2023.

[72] Patyi 2018: 149; Patyi 2023: 372.

reformja, az állami ügyintézés reformja, valamint a területi közigazgatás átalakításának folytatása, továbbá a jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálata.[73]

A hatósági eljárások egyszerűsítésére irányuló törekvés egyrészt csökkenteni kívánta az ügyféli terheket, egyszerűbbé kívánta tenni az ügyintézést és növelni a versenyképességet, egyben nagyobb garanciát nyújtani a tisztességes ügyintézéshez való joghoz. Ilyen a 2010–2014 közötti kormányzati ciklusban megvalósított, az 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozatban elfogadott, a lakossági ügyfelekre háruló adminisztratív terhek csökkentését célzó *Magyary Program* Egyszerűsítési Programja, valamint az 1405/2011. (XI. 25.) Korm. határozatban megfogalmazott Egyszerű Állam Program, amely a *vállalkozói* adminisztratív költségek csökkentésére irányult. A közigazgatás fejlesztésének központi dokumentumaként időközben elfogadták a *Közigazgatási és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020* című dokumentumot. E körben a hatósági eljárások fejlesztése összefüggésben volt a stratégia által megfogalmazott „egyszerű állam" létrehozásához kötődő feladatokkal (dereguláció, a jogszabályok folyamatos felülvizsgálata, szabályozási párhuzamosságok megszüntetése). Az ügyintézés egyszerűsödésének irányába hatott a kormányhivatali belső integráció is.[74] 2015-ben az állami szolgáltatások és az állami ügyintézés reformjának keretein belül a közigazgatási hatósági eljárásban fizetendő *igazgatási szolgáltatási díjak* indokoltságának és költséghatékonyságának felülvizsgálatára is sor került. Ekkor született meg előbb egy külön törvény, és egy kormányrendeletet is kiadtak ebben a tárgykörben.[75] Később egyéb jogszabály is született a tárgykörben.[76] A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításoknak egyik további példája a szakirodalom szerint a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat. Ez a jogi instrumentum segítette a közigazgatási hatóságok által lefolytatott eljárásokra vonatkozó általános és különös jogszabályok módosítását, az állampolgárok és a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentését, illetve az eljárások egyszerűbbé és gyorsabbá tételét. Az előkészített, majd elfogadott törvények intézkedései négy fő kategóriába sorolhatók: az általános eljárási szabályok felülvizsgálata és egyszerűsítése, az ügyintézési határidők csökkentése, az engedélyhez kötött tevékenységek körének csökkentése, valamint az anyagi jogi szabályok egyszerűsítése. A végül a *közigazgatási bürokráciacsökkentéssel* összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvényben bevezetett módosítások amellett, hogy kisebb mértékben egyszerűsítették a hatóságok adminisztratív terheit, érintettek néhány ágazati szintű speciális eljárási szabályt, így például módosították a hagyatéki eljárásról, a közúti közlekedésről, valamint az anyakönyvi eljárásról szóló törvényt is. Az utolsó, átfogó Ket.-módosítás 2015-ben az *észszerű határidőn belüli ügyintézés* követelményének érvényre

[73] Patyi 2018: 149. 33. lj.; Patyi 2023: 372. 860. lj.

[74] 1475/2015. (VII. 20.) Korm. határozat a bürokratikus terhek egyszerűsítésének intézkedési tervéről; Patyi 2023: 373. főszöveg és 861. lj.

[75] 2015. évi CXCIV. törvény az egyes hatósági eljárások illetékének és igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről; 392/2015. (XII. 11.) Korm. rendelet egyes hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről; Patyi 2023: 373. főszöveg és 862. lj.

[76] 2017. évi II. törvény a közigazgatási ügyintézéshez kapcsolódó egyes illetékek és díjak megszüntetéséről; Patyi 2018: 151. 36. lj.; Patyi 2023: 373. főszöveg és 863. lj.

juttatására törekedett. A gyorsabb ügyintézés érdekében a törvény az általános 21 napos ügyintézési határidőt szélesebb formában érvényesítette, valamint a hosszabb ügyintézési határidőket is felülvizsgálta, 140 határidőszabályt érintve ezzel. A közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében az *engedélyezési eljárások* rendszerét is átalakította a törvény. A korábban engedélyhez kötött tevékenységeket már a bejelentést követően is lehetett folytatni, tehát a korábban engedélyhez kötött tevékenység számos esetben *bejelentési* eljárássá alakult át.[77] A közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében az egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2016. évi XXXII. törvény és a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény az automatizált döntéshozatal szabályait érintette főként. A törvényhez kapcsolódóan adta ki a Kormány a 440/2016. (XII. 16.) Korm. rendeletet (a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes kormányrendeletek módosításáról), illetve született meg az 56/2016. (XII. 22.) NGM rendelet a bürokráciacsökkentéssel érintett egyes miniszteri rendeletek módosításáról.[78]

ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK

Úgy tűnik, a fentiek alapján, a bürokrácia az állami közigazgatás szükségképpeni létmódja, e tény előnyeivel és hátrányaival együtt, amely nincs meg jogi szabályok, olykor jogi túlszabályozottság nélkül.

A korábbi elvi megállapítások, a fenti hatályos, illetve már időközben hatályon kívül helyezett jogforrások, a részben azonos, részben változó tudományos nézetek sora a bürokrácia kapcsán is arra tanít minket, hogy a helyes elemeket meg kell tartani (és továbbfejleszteni), a tévedéseket pedig ki kell küszöbölni, függetlenül attól, hogy az emberiség fejlődése veszélyesebb, avagy békésebb szakaszában élünk-e éppen. A bürokrácia minden időben kutatási téma a közigazgatás tudománya, valamint a vállalati szervezéstan művelői számára egyaránt.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Arora, Ramesh K. (2006): *Public Administration in India. Continuity and Change.* New Delhi: Rajat Publications.

Berényi Sándor (1990): *Közigazgatás a modern társadalmakban.* Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

[77] 75/2015. (XII. 22.) BM rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes belügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról; 35/2015. (XII. 23.) NGM rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben a nemzetgazdasági miniszter hatáskörébe tartozó egyes miniszteri rendeletek módosításáról; 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról; Patyi 2018: 153. főszöveg és 37. lábjegyzet; Patyi 2023: 375. főszöveg és 864. lábjegyzet.

[78] Patyi 2018: 154. főszöveg és 39. lábjegyzet; Patyi 2023: 375. főszöveg és 866. lábjegyzet.

Blazovich László – Schmidt József (2001): *Buda város jogkönyve I.–II.* Szeged: Szegedi Középkorász Műhely.

Bordás Mária (2012): Gondolatok a közigazgatás-tudományról. *Polgári Szemle,* 8(3–6), 11–31.

Caunas, Karine (2022): The Challenges of AI: A Rule of Law Perspective. In Fromage, Diane (szerk.): *Jacques Ziller, a European Scholar.* San Domenico di Fiesole: European University Institute, 56–76. Online: https://doi.org/10.2870/098663

Cohen, Allan R. et al. (1992): *Effective Behavior in Organisations. Cases, Concepts, and Student Experiences.* Homewood, Illinois – Boston, Massachusettes: Richard D. Irwin Publishing.

Collins F., Howard (1908): *Spencer Herbert synthetikus filozófiájának kivonata. Spencer Herbert előszavával. Az ötödik angol kiadás fordítása. Pekár Károly életrajzi bevezetésével.* Ford. Jászi Oszkár – Pekár Károly – Somló Bódog – Vámbéry Rusztem. Budapest: Grill Károly Könyvkiadóvállalata.

Crozier, Michel (1963): *La phénomène bureaucratique.* Paris: Seuil.

Crozier, Michel (1981) [1963]: *A bürokrácia jelensége. Esszé a modern francia szervezeti rendszerek bürokratikus tendenciáiról, valamint a társadalmi és a kulturális rendszerrel való kapcsolataikról.* Ford. Sebes Anna. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Davori Relković Néda (1905): *Buda város jogkönyve (Ofner Stadtrecht).* Budapest: Stephaneum Nyomda Rt.

Debbasch, Charles (1980): *Sciences administrative. Administration publique.* Paris: Dalloz.

Denhardt, Robert B. – Denhardt, Janet Vinzant (2000): New Public Service: Serving, Rather Than Steering. *Public Administration Review,* 60(6), 549–559. Online: https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117

Erdélyi Ágnes (1993): *Max Weber Amerikában. Weber hatása és fogadtatása az angol-amerikai filozófiában és társadalomtudományban.* Budapest: MTA Filozófiai Intézete.

Ereky István (1942): *A modern magyar közigazgatás kialakulása.* Pécs: Dunántúli Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda.

Fialaire, Jacques (2017): L'organisation des métropoles dans les États d'Afrique noire francophones. In Perroud, Thomas et al. (szerk.): *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou.* Paris–Millaud: Institut de recherche juridique de la Sorbonne – Université Paris I Panthéon, 207–222.

Fleck Zoltán – Gajduschek György (2015): Empirikus kutatás a jogban. In Jakab András – Menyhárd Attila (szerk.): *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal.* Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 101–131.

Haussleiter, Otto (1969): *Verwaltungssoziologie. Gegenstand, Geschichte, Gegenwartsprobleme.* Baden-Baden: Nomos.

Hood, Cristopher C. (1976): *The Limits of Administration.* London: John Wiley & Sons.

Horváth Attila (2019): „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, kinyilvánítjuk érvénytelenségét," In Patyi András (szerk.):

Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról. Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás. Budapest: Dialóg Campus, 361–384.

Horváth Imre (2002): *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus.

Huber, Peter M. (2017): Demokratische Selbstbestimmung als neuer „Rocher de Bronze" des deutschen Staatsrechts. In Perroud, Thomas et al. (szerk.): *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou.* Paris–Millaud: Institut de recherche juridique de la Sorbonne – Université Paris I Panthéon, 1075–1082.

Huque, Ahmed Shafiqul – Zafarullah, Habib szerk. (2006): *International Development Governance.* Boca Raton – London – New York City: CRC Press – Taylor and Francis Group.

Kaufmann, Arnold (1982): *A döntés tudománya. Bevezetés a praxeológiába.* Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Koi Gyula (2006): A kínai közigazgatási reform egyes kérdései. *Állam- és Jogtudomány,* 47(3), 495–509.

Koi Gyula (2013): *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája. Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), Concha Győző (1846–1933), Magyary Zoltán (1888–1945).* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Koi Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyary-iskola koráig.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó.

Koi Gyula (2020): A 18–19. századi kontinentális közigazgatás-tudomány szerepe a járványkezelésben. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A Covid–19-világjárvány hatásai a jogrendszerre.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 209–222.

Koi Gyula (2021): A közegészségügyi igazgatás és a járványügy szerepe a honi közigazgatás-tudományok egyes elméleti művelőinek munkásságában. In Rixer Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra.* Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 425–446.

Koi Gyula (2022a): Közigazgatás-tudomány [szócikk]. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia.* Online: https://ijoten.hu/uploads/kozigazgatas-tudomany.pdf

Koi Gyula (2022b): Közegészségügyi igazgatás és járványkezelés angol példái a 19. század első harmadától az első világháborúig. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II. A Covid–19-világjárvány hatása a jogrendszerre.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 409–434.

Koi Gyula (2023a): A magyar közigazgatás-tudomány [szócikk]. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia.* Online: https://ijoten.hu/uploads/a-magyar-kozigazgatas-tudomany.pdf

Koi Gyula (2023b): Hogyan kezelte a hazai jog, a közigazgatás, és a közigazgatás-tudomány a spanyolnátha kérdését? Egy száz évvel ezelőtti történet a koronavírus-járvány korából visszatekintve. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér: *Jogi diagnózisok III. A Covid–19-világjárvány hatása a jogrendszerre.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 236–258.

Koi Gyula (2023c): Többnyelvű ünnepi kötet az EU közigazgatási jog neves kutatójának tiszteletére. Jacques Ziller, az európai tudós. *Új Magyar Közigazgatás,* 16(2), 85–93.

Koltay András – Török Bernát szerk. (2021): *Járvány sújtotta társadalom.* Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.

Krogerus, Mikael – Tschäppeler, Roman (2012): *52 döntési modell.* Budapest: HVG-ORAC.

Kuhlmann, Sabine (2017): Comparing Local Government Systems and Reforms in Europe. In Perroud, Thomas et al. (szerk.): *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou*. Paris–Millaud: Institut de recherche juridique de la Sorbonne – Université Paris I Panthéon, 255–268.

Lőrincz Lajos – Nagy Endre – Szamel Lajos (1976): *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai.* Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Lőrincz Lajos et al. (2000): *Közigazgatás-tudományi antológia I. Amerikai Egyesült Államok, Franciaország.* Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

Lőrincz Lajos szerk. (2007a): *Közigazgatás-tudományi antológia*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

Lőrincz Lajos (2007b): Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle,* 1(2), 3–13.

Lőrincz Lajos szerk. (2009): *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út.* Ford. Kincses László – Koi Gyula – Linder Viktória. Budapest: OECD – MTA Jogtudományi Intézet.

Lőrincz Lajos (2010a): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest: HVG-ORAC.

Lőrincz Lajos (2010b): A szociológia a közigazgatás szervezetéről. In *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 99–101.

Luhmann, Niklas (1966): *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf.* Berlin: Grote.

Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete működése jogi rendje.* Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

Marx, Fritz Morstein (1959): *Einführung in die Bürokratie. Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum.* Neuwied: Luchterhand.

Mezey Gyula (2008): *Bevezetés a döntési módszerekbe.* Budapest: E-Government Alapítvány.

Mooney, James D. (1947): *The Principles of Organization.* New York City: Harper & Row.

Mooney, James D. (2007) [1947]: A katonai szervezetekről. In Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia I. Amerikai Egyesült Államok, Franciaország.* Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 111–118.

Nichols, Wendalyn R. szerk. (1997): *Random House Webster's Unabridged Dictionary.* New York City: Random House.

Patyi, András – Rixer, Ádám szerk. – Koi, Gyula társszerk. (2014): *Hungarian Public Administration and Administrative Law.* Passau: Schenk Verlag.

Patyi András (2019): A Ket. további (végsőnek bizonyuló) átalakításai és az Ákr. megalkotása az Államreform II. – A bürokráciacsökkentés programja sodrásában. In Patyi András – Varga Zs. András (2018): *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei.* Budapest: Dialóg Campus, 149–154.

Patyi András (2023): A Ket. további (végsőnek bizonyuló) átalakításai és az Ákr. megalkotása az Államreform II. – A bürokráciacsökkentés programja sodrásában. In Lapsánszky András – Patyi András – Varga Zs. András: *A magyar közigazgatási jog általános tanai.* Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 372–375.

Pernthaler, Peter (2003): Az állam szervezete [1986]. Ford. Gyarmati Franciska Kata – Stummer Attila. In Takács Péter szerk. (2003): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből.* Budapest: Szent István Társulat, 333–384.

Pernthaler, Peter (1986): Die Organisation des Staates. In Pernthaler, Peter: *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Wien – New York City: Springer, 158–200.

Plantey, Alain (1978): *Réformes dans la fonction publique.* Paris: LGDJ – R. Pichon – R. Durand-Auzias.

Rácz Lilla (2020): Rendeleti kormányzás a különleges jogrendben – a koronavírus-járvány első hullámai alatt Magyarországon hozott veszélyhelyzeti kormányrendeletek rendszerezése és rövid bemutatása (2020. március 11. [15 óra] – 2020. június 18.). In Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A Covid–19-világjárvány hatása a jogrendszerre.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 323–372.

Rácz Lilla (2022): Rendeleti kormányzás Magyarországon járványügyi készültség és a második veszélyhelyzeti kormányzás idején (2020. június 18. – 2021. február 8.). In Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II. A Covid–19-világjárvány hatása a jogrendszerre*. Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 435–488.

Rácz Lilla (2023): Hatályon innen és túl – a koronavírus-járvány alatt elfogadott rendkívüli intézkedések továbbélése a háborús veszélyhelyzetben. (A koronavírus-világjárványra hivatkozással kihirdetett veszélyhelyzet(ek) alatt kibocsátott kormányrendeletek egyes rendelkezéseinek a háborús veszélyhelyzetben való érvényesüléséről). In Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok III. A Covid–19-világjárvány hatása a jogrendszerre.* Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 329–360.

Riggs, Fred W. (1979): Introduction. Évolution sémantique du terme bureaucratie. *Revue Internationale des Sciences Sociales,* 31(4), 605–627.

Riggs, Fred W. (2006): Conclusion: Impact of Globalization on the Study and Practice of Public Administration. In Otenyo, Eric E. – Lind, Nancy S. (szerk.): *Comparative*

Public Administration: The Essential Readings. Amsterdam–Oxford: JAI Press – Elsevier, 917–967.

Sallai Balázs (2022): A bürokráciáról – újra. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* 10(2), 60–80. Online: https://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.3

Spencer, Herbert (1909): *Alapvető elvek.* Ford. Jónás János. Budapest: Grill Károly Könyvkiadóvállalata.

Szabó Miklós – Jakab András (2015): A jogdogmatikai kutatás. In Jakab András – Menyhárd Attila (szerk.): *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal.* Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 51–78.

Szamel Lajos (1973): *Legal problems of Socialist Public Administrative Management.* Ford. Pulai Gábor. Budapest: Akadémiai Kiadó.

Szamel Lajos (2007): A közigazgatás-tudományok fejlődése a Német Szövetségi Köztársaságban. In Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia.* Budapest: HVG-ORAC, 243–324.

Szentpéteri István (1974): *Az igazgatástudomány szervezéselméleti alapjai.* Budapest: Akadémiai Kiadó.

Takács Péter (2010): Bevezető: a modern állam. In Takács Péter (szerk): *Államelmélet I.* Budapest: Szent István Társulat, 110–128.

Takács Péter (2012): *Államtan. A modern állam és elmélete.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Tamás András (2010): *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest: Szent István Társulat.

Temesi István (2020): A közigazgatás tudományos kutatása. A közigazgatással foglalkozó tudományok. A közigazgatás-tudomány és irányzatai. In Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata.* Budapest: HVG-ORAC, 38–82.

Temesi István (2021): *Közigazgatás az Amerikai Egyesült Államokban.* Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft.

Vértesy László (2014): *Az állami beavatkozás joga és hatékonysága.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Vértesy László (2020): Döntés a közigazgatásban. In Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata.* Budapest: HVG-ORAC, 330–351.

Ward, Leroy J. (2008): *Dictionary of Project Management Terms.* Arlington, Virginia: ESI International.

Weber, Max (1947) [1921–1922]: *The Theory of Social and Economic Organisation.* Ford. A. M. Henderson, Talcott Parsons. Glencoe, Illinois: The Free Press – The Falcon's Wing Press.

Weber, Max (1956) [1911–1920]: Die rationale Staatsanhalt und die moderne politischen Parteien und Parlamente. Staatssoziologie. In *Staatssoziologie.* Berlin: Duncker & Humblot, 368–406.

Weber, Max (1958) [1921–1922]: Bureaucracy. In Gerth, Hans Heinrich – Wright Mills, Charles (szerk.): *From Max Weber: Essays in Sociology.* Oxford: Oxford University Press, 196–198.

Weber, Max (1967) [1921–1922]: A bürokratikus igazgatási testtel rendelkező uralom. In *Gazdaság és társadalom. Szemelvények.* Ford. Józsa Péter. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 73–80.
Weber, Max (1987) [1921–1922]: Legális uralom bürokratikus igazgatási csoporttal. In *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. 1. Szociológiai kategóriatan.* Ford. Erdélyi Ágnes. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 225–228.
Weber, Max (1996) [1921–1922]: A bürokratikus uralom lényege, feltételei, és kibontakozása. In *Gazdaság és társadalom 2/3.* Ford. Erdélyi Ágnes. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 61–99.
Weber, Max (2003): A racionális állam. Államszociológiai töredék [1911–1920]. Részlet. Ford. Kemény István – Józsa Péter. In Takács Péter szerk. (2003): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből.* Budapest: Szent István Társulat, 38–70.
Ziller, Jacques (2003): Vrais et faux changements dans les administrations en Europe. *Revue Française d'Administration Publique,* 47(105–106), 67–79.
Zoltayné Paprika Zita (2005): *Döntéselmélet.* Budapest: Alinea Kiadó.

Internetes források

CITYnvest (2017): *Scheme Decision Map Barriers Tool.* [Brussels]: CITYnvest – Horizon 2020. Online: https://www.ccre.org/en/papers/index_broch_by_active/page:5
CITYnvest [é. n.]: Definitions. Online: http://www.citynvest.eu/content/definitions
Final Public Debt Consolidation Briefing (2014). Online: http://www.gbccroatia.org/upload/stranice/2014/08/2014-08-28/51/finalpublicdebtdeconsolidationepcbriefing.pdf
Focus (2007): Milliardenlast für die Wirtschaft. *Focus,* 2007. október 24. Online: https://www.focus.de/finanzen/news/milliardenlast-fuer-die-wirtschaft-buuerokratie_id_1801111.html
Miniszterelnökség (2014): Megkezdte munkáját az Államreform Bizottság. *Miniszterelnökség,* 2014. november 6. Online: https://2015-2019.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/megkezdte-munkajat-az-allamreform-bizottsag
Miniszterelnökség [é. n.]: *Államreform Bizottság.* Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/d/d8/20000/%C3%81llamreform%20Bizotts%C3%A1g%20tagjai.pdf
Spiegel (2007): Bundesbürokratie verschluckt 30 milliarden Euro. *Spiegel,* 2007. október 23. Online: https://www.spiegel.de/wirtschaft/belastung-fuer-firmen-bundesbuerokratie-verschluckt-30-milliarden-euro-a-513157.html

Jogi források

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról
2015. évi CXCIV. törvény az egyes hatósági eljárások illetékének és igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről
2016. évi XXXII. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében az egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról
2016. évi CXXVII. törvény közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról
392/2015. (XII. 11.) Korm. rendelet egyes hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről
441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról
440/2016. (XII. 16.) Korm. rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes kormányrendeletek módosításáról
499/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során a Magyar Honvédség által a kórházakban ellátott feladatokról
75/2015. (XII. 22.) BM rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes belügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról
35/2015. (XII. 23.) NGM rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben a nemzetgazdasági miniszter hatáskörébe tartozó egyes miniszteri rendeletek módosításáról
56/2016. (XII. 22.) NGM rendelet a bürokráciacsökkentéssel érintett egyes miniszteri rendeletek módosításáról
1061/2006. (VI. 15.) Korm. határozat az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyzeti kérdésekről
1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat a Magyary Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról
1405/2011. (XI. 25.) Korm. határozat a vállakozói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló Egyszerű Állam című középtávú kormányzati programról
1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat az Államreform Bizottság felállításáról
1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról
1475/2015. (VII. 20.) Korm. határozat a bürokratikus terhek egyszerűsítésének intézkedési tervéről
1378/2018. (VIII. 13.) Korm. határozat az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat hatályon kívül helyezéséről

Koi Gyula igazgatásszervező (BA), jogász (dr. jur.), PhD (állam- és jogtudomány), tudományos főmunkatárs (NKE ÁNTK Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék); tudományos munkatárs (ELTE TK Jogtudományi Kutatóintézet Alkotmány- és Közigazgatási Jogi Osztály); vezető kutató (PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, OTKA K-135979. számú *Sustainability and law* kutatás). Fő kutatási területe a magyar és külföldi közigazgatás-tudományok (közigazgatás-elmélet és jogi [kritikai] szövegkiadás), továbbá a Kínai Népköztársaság és az Oroszországi Föderáció közigazgatási és alkotmányjoga, valamint a fenntarthatósági jog és a jogi bibliográfia. A Magyary Zoltán-életmű kritikai szövegkiadását végzi. Számos országban tett kutatóutat, tartott előadást, vett részt konferencián vagy oktatott (Amerikai Egyesült Államok, Ausztrál Államszövetség, Kínai Népköztársaság, Szingapúri Köztársaság, Tajvan és mintegy 20 egyéb ország). Elsősorban angol, francia, latin, német, orosz, valamint – limitáltan – kínai nyelven dolgoz fel forrásokat.