



DOI: 10.18427/iri-2017-0099

# **Globális kihívások és lokális lehetőségek a nemzeti közigazgatások fejlesztésében. A magyar középszintű államigazgatás példája<sup>1</sup>**

**Barta Attila**

**Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar**

## *Bevezető gondolatok*

A lassan 10 éves távlatba kerülő pénzügyi-gazdasági válság utóhatásai, valamint az olyan országhatárokon átívelő kihívások, mint pl. az illegális migráció vagy a környezeti problémák, sok helyen az állami és közigazgatási szerep újragondolásához vezettek (Bohne & Graham, 2014:75, 88).<sup>2</sup> A tudományos diskurzusok nyomán napjainkban több irányzat is igyekszik átfogó választ adni a fenti és ezekhez hasonló kérdésekre. A nem ritkán egymással konkuráló, ugyanakkor egymásra kölcsönösen termékenyítőleg ható irányzatok között említhető meg a hálózatos, illetve többszintű kormányzás elképzelése, az e- és m-kormányzás, a hatékony állam koncepciója, vagy a neoweberiánus megközelítés. Különbségeik ellenére egy dologban valamennyi osztozik. A korábban uralkodó *New Public Management* (NPM) megszűnése/átalakulása után kívánnak hasznosítható alternatívát nyújtani a modern államokat érintő kérdésekre.

Áttekintésem során többször kitérek majd a jövő egyik lehetséges irányvonalának, a neo-weberi, másképp poszt-NPM útnak az ismertetésére (Randma-Liiv, é.n.; Drechsler, 2005), aminek középpontjában a jó, cselekvő állam áll, amely átveszi az Új Közmenedzsment egyes (korábban már bevált) megoldásait és azokat a klasszikus weberi bürokratikus modell megújításával ötvözi (G. Fodor & Stumpf, 2008). Ebben a gondolatrendszerben az állam megerősítésének, valamint a jogszerűség helyreállításának alapját a közhatalmi eszközök újbóli „felfedezése”, illetve a közigazgatás aktivitásának fokozása garantálja. Ezek nélkül elképzelhetetlen a hatékony és jó kormányzás.

---

<sup>1</sup> „A munka az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.”

<sup>2</sup> <http://www.iias-iisa.org/wp-content/uploads/RapportLausanne.pdf> [2017.02.22.]

## Magyar megoldások?

Magyarországon a fenti jelenségek különös aktualitással rendelkeznek, ugyanis azok a 90-es évek eleje óta kumulálódó problémákra rakódtak rá. A 2010-ben hatalomra került politikai erők részben a neo-weberi megközelítésre támaszkodva kezdték el az állam szerepének újragondolását.<sup>3</sup> Ennek a folyamatnak különösen fontos eleme volt a közigazgatás megújítása, azon belül pedig a Kormány irányítása alatt álló centralizált és hierarchizált államigazgatás integrációjának fokozása mind működési, mind pedig szervezeti értelemben. (OECD, 2015) Az általános törekvés az lett, hogy egy, a jelenkor kihívásaihoz jobban igazodó közigazgatás működjön az országban, olyan, amely nem csupán gyorsabb és sikeresebb a megsokasodott feladatok ellátásában, hanem olcsóbb is.

Pontosan a fentiek miatt a magyar közigazgatás immár 7 éve folyamatos mozgásban, átalakulásban van. Íme néhány példa az új/megújult közigazgatási elemekre. A központi közigazgatás összehangoltabb működésének biztosítása, valamint az összetartozó területek könnyebb irányítása érdekében ún. csúcsminisztériumok jöttek létre, valamint középszinten átalakult a Kormány területi képviselőinek rendszere (Kovács & Hajnal, 2016). Módosult a helyi önkormányzati joganyag (Nagy & Hoffmann, 2014) és a tisztviselőkre vonatkozó szabályozás is (Árva et al., 2017).<sup>4</sup> Széles körben elterjedt az elektronikus ügyintézés lehetősége, valamint 29 év elteltével újból működnek Magyarországon járások, melyek jelenleg az államigazgatás legalsó szintjét képezik. Az előbbieken túl a közigazgatási hatósági eljárásjog és bírászkodás újrakodifikálása is különösen fontos témakör (Balázs, 2016). Megállapítható, hogy a 2010 óta zajló átalakítások a közigazgatás valamennyi elemét érintik. A folyamat homlokterében egy átláthatóbb közigazgatás megteremtése áll, amely gyorsabb és olcsóbb működésre képes a korábbiakkal összevetve (Bartha, 2016).

A fentebb megnevezett elemek mindegyikének áttekintése meghaladná jelen munka kereteit. Tekintettel azonban arra, hogy az ügyfelek többsége eleve a közigazgatás végrehajtó szintjével kerül kapcsolatba, emiatt ez az a szint, ahol az újítások a legközvetlenebbül meg tapasztalhatók. A hátralevő részben így kifejezetten a Kormány területi képviselőinek rendszerével és a középszintű közigazgatás néhány jellemzőjével foglalkozom. A múltban is elterjedt volt (Gladden, 1972), de napjainkban is széles körben alkalmazott megoldás, hogy a központi kormányzat kifejezetten erre a célra létesített intézmények útján transzformálja, jeleníti meg akarátát az alacsonyabb igazgatási szinteken. A kontinentális államokban ennek régre visszanyúló hagyományai vannak. A francia prefektusi rendszer (*Préfet*), a svéd kormányzói intézmény

---

<sup>3</sup> [http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments\\_201201/recjurid121\\_6F.pdf](http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201201/recjurid121_6F.pdf) [2017.02.22.] és

[http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/a/15/50000/Magyary\\_kozig\\_fejlesztesi\\_program\\_2012\\_A4\\_eng\\_%283%29.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/a/15/50000/Magyary_kozig_fejlesztesi_program_2012_A4_eng_%283%29.pdf) [2017.02.22.]

<sup>4</sup> Lásd még a 2011. évi CXCV. törvényt, valamint a 2016. évi LII. törvényt.

(*Landsshövding*) éppúgy ebbe a körbe sorolható, mint az osztrák *Landeshauptmann* vagy a lengyel *Voivode* (Temesi, 2016). Magyarországon napjainkban a kormányzati akarat területi artikulálója a 20 ún. Fővárosi, Megyei Kormányhivatal (továbbiakban területi/középszintű kormányhivatal), valamint azok vezetői, a *Kormány megbízottak*.

A területi kormányhivatalok története viszonylag rövid, ennek ellenére meglepően eseménydús (Bartha, 2015). 2011. január 1-jén jöttek létre 15 dekoncentrált államigazgatási szerv fúziójából. Egy évvel később Magyarország Alaptörvénye a Kormány általános hatáskörű szerveként jelölte meg őket. A hivatalok vezetői, a kormány megbízottak ugyanebben az évben kiemelkedő jogosítványokat kaptak a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások összehangolására. 2013. január 1-től 175 járással és a fővárosban 23 kerületi hivatallal egészült ki a szervezetük. 2015. április 1-től a jogalkotó újabb szerveket olvasztott be a kormányhivatalokba, majd 2016/2017 fordulóján számos újabb feladatot telepített hozzájuk.

A fenti folyamat volumenének érzékeltetésére álljon itt néhány számadat. 2010-ben még 25-féle dekoncentrált államigazgatási szerv működött Magyarországon (Zöld-Nagy & Virág, 2013). Az intenzív szervezeti összevonások nyomán napjainkra ez a szám közel a harmadára csökkent. A 20 területi kormányhivatal megközelítőleg 36.000 főt foglalkoztat, ez a teljes magyar tisztviselői állománynak több mint a negyede. Nyilván ezzel arányban állnak a szervezetek további adottságai is. 2015-ben megközelítőleg 19 millió ügyet intéztek el a területi kormányhivatalok (összevetésképpen, Magyarországnak 2016-ban 9.830.485 lakosa volt).<sup>5</sup>

A magyar megoldás azért lehet érdekes és tanulságos, mert viszonylag rövid idő alatt sikerült a közigazgatás számos elemét úgy átalakítani, hogy közben a rendszer működőképes maradt. Persze elkerülhetetlen, hogy a reformok ne akasszák meg a közigazgatási ügyek vitelét, ugyanakkor az elhivatott tisztviselői munkának köszönhetően ezeket többnyire sikerült áthidalni. Az elmúlt években a politikai kontroll kiterjesztésével a közigazgatás könnyebben irányíthatóvá vált. Az állam megerősítésének az egyik felszíni megnyilvánulása a (re)centralizáció, valamint a Kormány területi képviseletének megerősítése.

Hasonlóan izgalmas fejleményeket tartogat a közigazgatás elektronizálása (Veszprémi, 2015), aminek előnyeit azonban nem csak az ügyfelek érezhetik (statisztikák szerint az eszközölt könnyítéseknek köszönhetően nagyságrendileg 12 Mrd Ft megtakarítás történt eddig). A fejlett szakrendszerekre szükség is van, hiszen az átalakítások nyomán létrejött szervezetek minden korábbinál nagyobbak és összetettebbek (ahogy azt fentebb is láthattuk), az általuk intézendő ügyek köre pedig nem ritkán hétről-hétre gyarapszik. Az információs társadalom közigazgatása tehát a bevált módszerek mellett nem tekinthet el ezeknek a modern megoldásoknak az alkalmazásától sem, mert különben alkalmatlanná válik napjaink kihívásainak leküzdésére.

---

<sup>5</sup> [https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat\\_tablak/tabla/tps00001.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabla/tps00001.html) [2017.02.21.]

## *Mit tartogat a jövő?*

A közigazgatás intézményei időről-időre megújulnak, amit az olyan megakrízisek, mint amilyen pl. a 2008-as volt, nélkülözhetetlenné is tesznek (Randma-Liiv & Savi, é.n.). Habár a problémák egy része a válságos időkben hasonló, ennek ellenére a nemzetközi körkép azt mutatja, hogy nincs univerzális megoldás. Az adminisztratív struktúrák napjainkban is alapvetően nemzeti mintázatúak, (szükségszerű korlátokkal ugyan, de) a nagy közigazgatási rendszerek a saját útjukat járják (Peters, 2012).

Összességében elmondható, hogy az elkövetkező 5-8 év fejlődési irányainak meghatározása során a privatizáció éppúgy az opciók között szerepel, mint ahogy a hatékonyság és teljesítmény fokozására való törekvés. Általános iránynak tekinthető az elektronikus közigazgatás kiterjesztése is, ahogy a partnerségi és a kooperációs hajlam fokozódása (Curry et al., 2014).

A magyar kormányzatnak egészen 2020-ig átfogó elképzelése van a közigazgatás fejlesztéséről, amelynek továbbra is meghatározó elemei maradnak a középszintű kormányhivatalok.<sup>6</sup> Az alapvető törekvés az, hogy a középszintű államigazgatásban olyan szolgáltatási alapegységek jöjjenek létre, amelyekben a lehető legtöbb hatósági ügy intézhetővé válik. A járási adminisztráció folyamatos fejlesztése ebbe az elképzelésbe illeszkedik, ugyanakkor differenciált módon. Ugyanis vannak olyan ügyek, amelyek valamennyi járásban intézhetők, míg mások több járásra kiterjedően. Mégis talán a közeljövő legelterjedtebb megoldása az ún. kiemelt járások intézményesítése lesz, ahol bizonyos ügycsoportokat csak meghatározott járási hivatalokban lehet majd intézni.

Az előbbiektől elválaszthatatlan az ügyfélkapcsolati pontok fejlesztése, ahol a legfontosabb az egyablakos ügyfélkiszolgálás minél teljesebb elérése. A hálózat fokozatos kiterjesztésén felül vannak már arra nézve is elképzelések, hogy a hatósági ügyintézésen túl más szolgáltatásokat is igénybe vehessenek az érintettek (pl. postai szolgáltatásokat, vagy akár értékpapírokat vásárolhassanak, esetleg közszolgáltatókkal tarthassanak kapcsolatot).

A fentiek áttekintése után úgy vélem bátran kijelenthető, hogy a magyar közigazgatás fejlesztése egy olyan úton halad, amit a globális kihívások alakítanak, ugyanakkor a magyar viszonyok is erőteljesen formálnak. Ahhoz, hogy közigazgatásunk valamennyi elemének helyét és szerepét megfelelően újragondolhassuk, támaszkodni kell a korábbi eredményekre éppúgy, ahogy tekintettel kell lenni a jelenlegi hiányosságokra is. Csak ezek birtokában válik lehetségessé a megfelelő irány kijelölése és az adekvát eszközök kiválasztása.

---

6

[http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf) [2017.02.22.]

## **Irodalomjegyzék**

- Árva Zsuzsanna - Balázs István - Barta Attila - Veszprémi Bernadett (2017). *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen
- Balázs István (2016). *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen
- Barta Attila (2015). A területi államigazgatást érintő 2015. évi integrációs folyamatok. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. 14-20.
- Barta, Attila (2016). The Next Generation of Capital and County Government Offices. Developments in Hungarian Middle-Level State Administration Since 2011. *Public Governance, Administration and Finances Law Review in the European Union and Central and Eastern Europe – Vol. 2. No. 1.*
- Bohne, Eberhard – Graham, John D. (ed.) (2014). *Public administration and the modern state. Assessing trends and impact*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, 75., 88.
- Curry, Dion – Blijleven, Wieke – Van de Walle, Steven: *Current and Future Trends in Public Sector Reform: The Views of Trade Unions and Consultants in Ten European Countries*. COCOPS Work Package 8 – Deliverable 8.4. <http://www.cocops.eu/> 25-26. (2014. 07. 29.).
- Drechsler, Wolfgang (2005). The Re-emergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, vol 6. pp. 98.
- G. Fodor Gábor – Stumpf István (2008). *Neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti Érdek, 7.
- Gladden, Edgar Normann (1972). *A History of Public Administration. From earliest times to the eleventh century*. Volume I-II. Cass, London.
- Kovács Éva - Hajnal György (2016). *A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig*. In: Jakab András - Gajdusчек György (szerk.). *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont JTI, Budapest.
- Nagy Marianna–Hoffmann István (szerk.) (2014). *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-Orac, Budapest.
- OECD (2015), Hungary: Reforming the State Territorial Administration, *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232921-en> (2016. 02. 16.).
- Peters, B. Guy – Pierre, Jon (ed.) (2012). *The SAGE Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd., 508.
- Randma-Liiv, Tiina (é.n.). *New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe*. [http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227\\_TED1\\_RandmaLiiv\\_NPMvsNWS.pdf](http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_RandmaLiiv_NPMvsNWS.pdf) 4. (2014. 07. 22.)
- Randma-Liiv, Tiina – Savi, Riin: Introduction to the Special Issue: The Impact of the Fiscal Crisis on Public Administration. *Administrative Culture* 15 (1) 4-9.
- Temesi István (2016). Az állam területi képviselete Európában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. 106-137.
- Veszprémi Bernadett (2015). *Az információs társadalom kihívásai és a közigazgatás reakciói*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen
- Zöld-Nagy Viktória – Virág Rudolf (2013). *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest: Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó.