

BARTA ATTILA: TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS MAGYARORSZÁGON
(BUDAPEST: GONDOLAT 2013) 317.**

Mélyreható változások történtek a magyar közigazgatási szervezetrendszerben az utóbbi időben. Az államigazgatási és az önkormányzati rendszer is jelentősen átalakult. Ezek az intézményátalakítások kivételes lehetőségeket biztosítanak a közigazgatás-tudományi kutatások számára: egy frissen lezárult korszak mindig kiváló kutatási terep, ahogyan az új korszaknyitással kapcsolatos ésszerű várakozások megfogalmazása, a korszakváltás értékelése is számos izgalmat rejt. Nem utolsósorban ezek az elemzések és tanulmányok jellemzően népszerűek, hiszen még mindig lehet számítani azokra az olvasókra, akik igénylik az átélte intézményes változások jobb megértését és megismerését.

Barta Attila jó érzékkel választotta meg kutatási témáját, és a disszertáció megvédése után a piaci igényeknek megfelelően gyorsan kötetként is megjelentette azt. Igaz, ez a gyorsaság nem használt a könyvnek. A téma aktualitása és fontossága nehezen tudja feledtetni a szöveg egyenetlenségeit, kisebb-nagyobb szerkesztési hiányosságait,¹ és alapvető módszertani problémáit. Ebben az írásban elsősorban az utóbbiakra szeretnék koncentrálni.

Egy 2011-ben megjelent európai kitekintésű német közjogtudományi kézikönyv magyar közjogtudományt bemutató fejezetének szerzője szerint a rendszerváltás utáni magyar közigazgatás-tudományban nincsenek módszertani alapon elkülönülő iskolák.² Ez egy megfontolásra érdemes állítás. Még ha nem is tartható. Egy

** Ez az írás a K 108790. sz., 'A modern állam változásai' című OTKA-program keretében készült. A tanulmány írása idején a szerző az osztrák kutatási alap (OEAD) támogatásában részesült.

¹ Jó példa erre a 18. o.-on egy korábbi tanulmányból megmaradt funkcióját veszített mondat, amely az időközben megváltozott címre utalna. De a történeti rész gondolatjeles felsorolásokkal szabdalta, előadásvázlatra emlékeztető kifejtése sem fogadható el egy értekezésben, ahogyan az összehasonlító rész *wikipédia* hivatkozásai is kiválthatóak lehettek volna, stb.

² András JAKAB: „Ungarn” in Armin von BOGDANDY – Sabino CASSESE – Peter M. HUBER (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band IV. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft* (Heidelberg: C.F. Müller 2011) 385.

közel egyidőben készült másik áttekintés³ megkülönbözteti a közigazgatási jogi irányzatot, és a szociológiai módszereket is alkalmazó igazgatástudományi, szervezéstudományi megközelítést. Igaz, ez az áttekintés inkább a tematikus különbségekre fókuszál, mint a módszertani eltérésekre. Sokan vannak azok, akik nálam kompetensebben írhatnak a mai magyar közigazgatás-tudomány különféle irányairól, és formálódó iskoláiról.⁴ Ebben az írásban, ha lesz is néhány elnagyolt utalásom ezzel kapcsolatban, nem teszek arra kísérletet, hogy egy átfogó helyzetértékelést adjak erről. A kérdésfelvetés mégis tanulságos lehet, ugyanis a magyar közigazgatás középszintjének⁵ térszerkezeti változásairól szóló monográfiának sem a módszertani reflexió az erőssége. De az világosan felismerhető, hogy a munka a közigazgatási jogi irányhoz köthető. A módszertani kérdés tehát úgy hangzik, hogy egy a közigazgatási szervezet reformjáról szóló kutatás építhető-e a jogászi módszerre.

A közigazgatás területi változásának irányait egyfelől a közhatalom gyakorlásának egységét érvényre juttató területi állam logikája határozza meg, másfelől pedig az igazgatás funkcionális differenciálódása, amely az egyre szélesebb és összetettebb feladatokat ellátó szakigazgatás horizontális együttműködését igényli. Azt, hogy a közigazgatás-szervezés logikáját éppen melyik irány befolyásolja, alapvetően a közhatalom-gyakorlás adott politikai feltételei határozzák meg.⁶

A területi állam logikája szerint a közhatalom-gyakorlás egységét akkor lehet biztosítani, ha az állam képes arra, hogy közvetlenül elérje a polgárait.⁷ Ez bizonyos területi nagyság fölött már csak a decentralizáció segítségével lehetséges, amely így is egy vertikális szervezettelépítést eredményez. A vizsgálóbíró intézménye Angliában, vagy az intendánsok Franciaországban, vagy éppen a főispánok a magyar igazgatásban ennek a törekvésnek és belátásnak voltak az eszközei és eredményei. A decentralizáció vagy centralizáció mértéke az alsóbb szintek autonómiájának a mértékétől függ.

A közfeladatok szélesedésével és a közszolgáltatások nyújtásával a közigazgatás-szervezésnek egyre változatosabb szakigazgatási céloknak kellett megfelelni.

³ JÓZSA Zoltán: „A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről” *Magyar Közigazgatás-tudományi Közöny* 2009/1–2. 4–20.

⁴ A Horváth M. Tamás által vezetett debreceni közszolgáltatási kutatócsoportra mint már egy jól körvonalazható közigazgatás-tudományi iskolára lehet tekinteni, amely a kortárs politikai gazdaságtani és szociológiai módszerek alkalmazásával egészíti ki a jogi anyag elemzését. Az ugyan-ezen a karon működő Balázs István vezette közigazgatási jogi tanszék, ahová Barta Attila is tartozik, egyértelműen a hagyományos jogászi módszer követője a közigazgatási jogban.

⁵ A kötet címválasztása pontatlan, hiszen nem csupán az államigazgatási rendszert tárgyalja, hanem az önkormányzati struktúra változásaira is folyamatosan kitér.

⁶ Arthur BENZ: „Die territoriale Dimension von Verwaltung” in Klaus KÖNIG (szerk.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert* (Baden-Baden: Nomos 2002) 207–228.

⁷ Az államigazgatás centralizált és hierarchikus rendszere történetileg arra alakult ki, hogy a központhoz kötődő szervezeti egységei útján a döntéseket az ország teljes területén egységesen érvényesítse (16. o.). Olyan közigazgatási szervek, amelyek a központi államigazgatási szervek végrehajtó funkcióját látják el, és tevékenységüket – amelynek legfőbb jellemzője a közhatalmi irányultság – a felettes szerv irányítása és ellenőrzése mellett, végrehajtási önállósággal végzik (17. o.).

Ez a funkcionális differenciálódás gyengíti a politikai ellenőrzés lehetőségét, és a szakértői elit befolyását növeli, amely inkább a horizontális intézményi kapcsolatok erősítésében érdekelt.

A közigazgatás középszintjének stratégiai jelentősége éppen abban rejlik, hogy ezen a szinten lehetséges leginkább a területi elvből következő közhatalmi érdekek és a különböző szakigazgatási szempontoknak az összehangolása. Vagy másképpen szólva, itt dől el, hogy a politikai szándék inkább a közhatalmat gyakorló területi állam igényeit preferálja, vagy pedig a funkcionális differenciálódás logikájának hogy nagyobb teret.

Barta könyvének a központi témája ezeknek a szerkezeti változásoknak a nyomon követése a magyar intézménytörténetben. Nagy ívű munka, de ahhoz képest, hogy milyen bonyolult folyamatok határozták meg az intézményszervezet fejlődését, a szerző csupán a jogszabáylelemzés és az intézményleírás szintjén marad, a derekasan elolvasott és hivatkozott történeti munkák szempontjai viszik előre az áttekintést.

Annak ellenére, hogy a könyv a közigazgatás területi értelemben vett középszintjét érintő változásokról szól (jellemzően egy sok korszakváltással tarkított történeti értekezés keretében), semmit nem tudunk meg arról, hogy a szerző szerint milyen tényezők alakíthatják és lehetnek hatással az intézményszervezés ilyen stratégiai döntéseire. Néhány idézett és kinyilatkoztatott összefüggés kivételével⁸ a bevezető és az összegző részben a szerző nézeteiről nem tudunk meg többet. Ahhoz képest, hogy mi volt a könyv célkitűzése,⁹ ez kétségtelenül meglepetés.¹⁰

A szerző módszertani önértelmezése szerint munkája alapvetően „a joganyag normatív értelmezésén, valamint a kapcsolódó szakmai anyagok feldolgozásán alapult” (20. o.). Ez a hagyományos jogászai módszer választása, amely a közhiedelemmel ellentétben, önmagában még nem jelent egy módszertani elköteleződést valamely jogászai jogelmélet irányában (például jogpozitivizmus). A kérdés inkább az, hogy abban az esetben, amikor valaki a közigazgatási intézményrendszer változásait kutatja, és ezekről a változásokról akar tudományos igényű állításokat ten-

⁸ „Mi a magyarázata a területi államigazgatás rendszerváltás utáni sajátos fejlődésének Magyarországon? [...] Belpolitikai okokból, megfontolásokból és nemzetközi indíttatásból szakított a jogalkotó a korabeli közigazgatási megoldások jelentős részével. [...] Az erőteljes decentralizáció, a területi helyett a települési szint előtérbe helyezése, az államigazgatás helyett az önkormányzatok prioritálása, a Kormány területi képviselőit rendezetlenségük együttesen okozták a területi államigazgatás sajátos fejlődését.” (22. o.) „Nem láttam ugyanis közvetlen okozatosságot a 2010-ben megindult látványos strukturális átalakítások, valamint az azt megelőző reformkísérletek kudarcai között.” (23. o.)

⁹ „Munkám fő célkitűzése a magyar közigazgatás fejlődésének meghatározó időszakában a területi államigazgatást érintő korszerűsítési kísérletek elemzése és összevetése a nemzetközi folyamatokkal, majd ezek alapján következtetések levonása. Alapvető kérdésnek tekintem, hogy vajon a magyar területi államigazgatás fejlődése illeszkedik-e az európai tendenciákhoz, vagy sajátos utat jelent?” (20. o.)

¹⁰ Pedig annak, hogy milyen tényezők lehetnek hatással ezekre a folyamatokra, meglehetősen jól feltárt irodalma van. Lásd pl. Christopher POLLITT – Geert BOUCKAERT: *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and Neo-Weberian State* (Oxford: Oxford University Press 32011); ZUPKÓ Gábor: *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón* (Budapest: Századvég 2002).

ni, megfelelő-e ez a módszer. Ezzel a módszerrel csupán az intézményi változások alapvető tényeit lehet rekonstruálni; mely jogszabályok, milyen hatáskörrel és feladatokkal hoztak létre különböző igazgatási szervezeteket. De a változások tényezőiről nem tudunk meg semmit. A jogászai módszer ebben nem képes eligazítani.

Ez a módszertani háttér nem jelenti azt, hogy a szerzőnek ne lenne világos elképzelése a helyes közpolitika irányairól. A probléma inkább az, hogy nem tisztázott, hogy ezeknek az állításoknak hol vannak a forrásai. A történeti hűség kedvéért felidézem a szerző legfontosabb állításait az elmúlt időszakok közigazgatási reformjairól:

„Egységes kormányzati vezénylés híján a reformelképzelések nem mehettek át a gyakorlatba. A gyakori modellváltások, amiket javarészt a megkésett külső megfelelési kényszer (például NPM, regionalizáció) inspirált, instabillá tették területi államigazgatásunkat. A mögöttünk álló két évtized átalakítási törekvései mind az integráció fokozását célozta a középszintű államigazgatásban.” (249. o.)

A kívánatos közpolitikai irányt pedig a neoweberi államfelfogás jelenti.

„Hazánkban jelenleg a korábbi NPM-irányzat ellenhatásaként egyre hangsúlyosabbá válik az a nézet, amely az állam megerősítését szorgalmazza oly módon, hogy a klasszikus weberi megközelítést helyezi középpontba, de azt a kor kihívásaihoz igazítja. Ez azt jelenti, hogy az állam nem mond le a területi képviseléről, ezt erősíti a szervezeti integráció is.” (253. o.)

Ezzel együtt a szerző azt is elismeri, hogy „a kor kihívásaihoz” igazított magyar neoweberi modell is diffúz eredményekhez vezetett a középszint átalakítása után, „az ágazati dekoncentrált szerveket nem vonták össze, helyette differenciálatlanul megkezdtek azok területi kormányhivatalokba olvasztását. Az integrált szakigazgatási szervek mellett továbbra is megmaradtak az önálló dekoncentrált államigazgatási szervek” (255. o.). Barta értékelése szerint:

„a kiegyensúlyozatlanság nem mérséklődött, hanem egy másik végletbe csapott át. [...] A közigazgatás középszintjén államigazgatási hegemonia uralkodik. Ez nem a partneri viszonyokat előnyben részesítő állam ismertetőjegye. Az állami szerepkör Európa-szerte újra erősödik, de ezzel párhuzamosan az állam nem szorítja ki a többi szereplőt a feladatellátásból, hanem számukra újfajta partnerséget ajánl.” (258. o.)
„Az államigazgatás középszintű alrendszerének véleményem szerint egy alapvetően homogén, szisztematikusan felépített közeget kell képeznie. Ennek az elvárásnak csak egy strukturálisan és feladatait tekintve is integrált állami adminisztráció felel meg.” (259. o.)

A fentiek alapján érdemes lett volna kifejteni, hogy mit ért a szerző az „államigazgatás középszintjének homogén, szisztematikus közegén”. Milyen elvek mentén lehet egy igazgatást homogénnek és szisztematikusnak nevezni? A szakirodalom-

ban gyakran idézett problémát, a területi állam közhatalmi igényeinek és a funkcionális differenciálódás feszültségét, és az ebből következő alapvető problémákat nem tárgyalja a könyv. Ez azért sajnálatos, mert minden közigazgatási reform értékelésének az alapját az ezen elvekre vonatkozó viták jelentik. A *New Public Management* irányzat körüli viták is erről szólnak, ami a területi közigazgatás kérdését illeti. A ki nem fejtett érvek egyik jellemző példája, hogy a könyv az utóbbi idők szervezetátalakításának egy tényezőjére utal visszatérően, általában negatív összefüggésben, ez pedig a *New Public Management* irányzat.¹¹ Abban, hogy a világon mindenhol sok vitát kiváltó irányzatnak a magyar intézményreform-kísérletekre gyakorolt valós hatásáról milyen keretek között érdemes gondolkodni, Hajnal György tanulmánya¹² jól eligazíthat bennünket, ezért itt fontosabb lehet számunkra a „mumus” módszertani jelentősége. Ezzel kapcsolatban csak két összefüggésre mutatok rá, az első az elemzés módszertani jellegzetességére utal.

A *New Public Management* (továbbiakban: NPM) alapvetően egy közigazgatás-politikai irányzat, amely átfogó állításokat tesz a közigazgatás átalakításának kívánatos irányairól. Kétségtelen, hogy az NPM jól beazonosítható irányban mozdította ki a területi igazgatás szerkezetét, amely inkább kedvezett a funkcionális differenciálódásnak, mint a területi állam közhatalmi igényei maradéktalan teljesítésének, azonban az NPM nemcsak a közpolitikai célkitűzéseivel gyakorolt elemtáris hatást a közigazgatás-tudományra, hanem alapvetően megváltoztatta annak módszertanát is. Nagyobb hangsúly helyeződött a közgazdaságtanban alkalmazott intézményelméleti módszerekre és a közpolitikai elemzésekhez nélkülözhetetlen empirikus kutatásokra, az ezeket értelmező politikai gazdaságtani szótár vált a közigazgatási átalakítások és változások alapvető elemző nyelvezetévé (közösségi döntések racionális elméletei, a megbízó-ügynök modell alkalmazása, stb.). Ebben a diskurzusban a csak a szabályozás rekonstruálására vállalkozó hagyományos jogász módszer feladata a jogrendszer tényeinek hiteles „feltárlása” lett.

Ez persze nem jelenti azt, hogy csupán a politikai gazdaságtan területén otthonos politológusok és közgazdászok képesek hozzájárulni az intézményátalakítások és reformok értelmezéséhez. S azt pedig különösképpen nem jelenti, hogy elvitatnánk a közigazgatási jog hagyományos témáinak a relevanciáját (a jogállamiság, hatalommegosztás, közigazgatási bíraskodás, közigazgatási eljárás stb.), de a jogász módszer teljesítőképességéhez való reflexív viszony kialakítása nem kerülhető

¹¹ „A közigazgatás középső szintjére egészen az 1980-as évekig egy viszonylagos állandóság és egyensúly volt jellemző, ezen belül a területi államigazgatás a közigazgatás szűk értelemben vett intézményrendszerének egyik legstabilabb elemeként funkcionált. [...] Ezen a helyzeten változtatott a nyolcvanas évek decentralizációs hulláma. [...] Ehhez a folyamathoz kapcsolódott a versenyszférából átvett hatékonysági és költségcsökkentő megoldásokat hirdető New Public Management. [...] Az irányzat gyors elterjedéséhez jelentősen hozzájárult, hogy az OECD, a Világbank és az EU támogatta megoldásainak az átvételét. [...] Az NPM államtalanító attitűdjének következménye az állami szerep fokozatos leépítése, néhol az állami karakter önellenmondásokkal terhelt kialakulása lett. A neoliberais államfelfogás és az ennek keretében alul- vagy egyáltalán nem szabályozott piaci mechanizmusok ugyanis elgyengítették az államot és annak végrehajtó apparátusát.” (41. o.)

¹² HAJNAL György: „Adminisztratív politika a 2000-es években. Az ügynökség-típusú államigazgatási szervek dinamikája 2002–2009 között” *Politikatudományi Szemle* 2011/3. 54–74.

meg.¹³ E reflexió eredménye lehet egy olyan belátás, amely a közigazgatási szervezet fejlődéséről szóló kutatás során, különböző tudásterületek egyidejű és együttes alkalmazása mellett dönt. Egy ilyen döntés után pedig a lényegi módszertani kérdés a különböző tudásterületek igazságigényének az összehangolása lehetne.

Ez a könyv azonban nagyon messze van ezektől a kérdésfelvetésektől.

A második összefüggés, amelyre érdemes utalni, az a magyar szakirodalomban elterjedt nézet, amely az NPM és a neoweberi irány szükségyszerű ellentétére épül.¹⁴ Kétségtelen, hogy a területi igazgatás terén jól beazonosítható preferenciáik vannak, de azt állítani, hogy itt két rivalizáló normatív államfelfogás vitájáról lenne szó, az komoly félreértések forrása lehet.¹⁵ Ennél már csak az lehet félrevezetőbb, ha a 2011 utáni intézményátalakítások és a neoweberi irányzat között szorosabb összefüggéseket keresnénk. A neoweberianusok demokratikus jogállam és az átlátható állam iránti elkötelezettsége ugyanúgy nem illeszkedik a 2011 után épülő állami struktúra tényleges gyakorlatával,¹⁶ ahogyan a kétezres évek magyarországi kiszervezési gyakorlatai sem értelmezhetők az NPM eszméi megvalósításának. A tényleges gyakorlat leírásai, a szakértői reformjavaslatok és a tudományos vitában elfoglalt álláspontok között érdemes különbséget tenni. Ahogyan az NPM angolszász gyakorlatának neoweberianus kritikáját is érdemes a maga összefüggésében értékelni. Ezzel szemben a Barta könyvében szereplő utalások e szakirodalmi viták háttérben meglehetősen nehezen értelmezhetőek, vagy egyszerűen csak felszínesek.

Miért fájó az alaposabb módszertani megfontolások hiánya? Leginkább azért, mert dacára a közigazgatás térbeli szerkezetére vonatkozó szabályozás nagy történeti távlatú bemutatásának, az elemzésnek nincs különösebb tanulsága. Nem vitás a szerző szakértői tudása ezen a jogterületen, de ez a szakértői tájékozottság önmagában nem képes tudományos teljesítményt megalapozni.

Sólyom Péter*

¹³ A jogászai módszer határaitól szóló vita a német közigazgatás-jogi diskurzusban volt igazán jelentős, amely az NPM német változatának az ún. *Steuerungswissenschaft*nak a hatására bonatkozott ki. Lásd erről Claudio FRANZIUS: „Funktionen des Verwaltungsrechts im Steuerungsparadigma der Neuen Verwaltungswissenschaft” *Die Verwaltung* 2006. 335, ill. Helmut SCHULZE-FIELITZ: „Staatsrechtslehre als Wissenschaft: Dimensionen einer nur scheinbar akademischen Fragestellung. Eine einführende Problemskizze” in Helmut SCHULZE-FIELITZ: *Staatsrechtslehre als Mikrokosmos* (Tübingen: Mohr Siebeck 2013) 219–254, kül. 246–248.

¹⁴ G. FODOR Gábor – STUMPF István: „Neoweberi állam és jó kormányzás” *Nemzeti Érték* 2008/3. 5–26.

¹⁵ JENEI György: „Válaszút? Neoweberianus szintézis vagy neopatrimonális elfajulás” *Nemzeti Érték* 2008/4. 44–66.

¹⁶ Lásd erről POLLITT–BOUCKAERT (10. l.) 118–119.

* PhD, egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 4028 Debrecen, Kassai út 26.

E-mail: solyom.peter@law.unideb.hu.