

A DEBRECENI EGYETEM HABILITÁCIÓS FÜZETEI
TUDOMÁNYEGYETEMI KAROK
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

**BEVEZETŐ TÉZISEK
CIKKGYŰJTEMÉNYHEZ**

A közigazgatás változásai Magyarországon és Európában
(1990-2010)

ÍRTA

DR. BALÁZS ISTVÁN

aki

KÖZIGAZGATÁSI -ÉS SZERVEZÉSTUDOMÁNYOK TUDOMÁNYÁGBAN
habilitáció elnyerésére pályázik

DEBRECEN
2010

I. A témaválasztás indokoltsága és aktualitása

A habilitációs eljárásban a kandidátusi fokozat megszerzését követő időszakban végzett tudományos tevékenység dokumentálására és a tudományos habitusom megítélésére a közigazgatás elmúlt két évtizedben történő változásait feldolgozó publikációimból készített gyűjtemény szolgál.

A témaválasztást több dolog is indokolja. Egyrészt az érintett időszakban többnyire olyan funkciókat töltöttem be, mely közvetlenül, vagy közvetve kapcsolatban állt a közigazgatás fejlesztésével hazai és nemzetközi szinten egyaránt. Másfelől szakmai-tudományos munkámmal magam is hozzájárultam a közigazgatás fejlesztéséhez. A tanulmánykötet így egyben visszapillantást is jelent erre a közigazgatás-fejlesztési szempontból is változatos és dinamikus két évtizedre.

A közigazgatás folytonosan változó rendszer, de az elmúlt évtizedek geopolitikai változásai különösen nagymértékben érintették az állam és a közigazgatás szerepkörét. Ezek a változások egymással ellentétes impulzusokat is tartalmaztak, melyek alaposan kikezdték a közigazgatás tradicionális értékrendjét is.

A visszatekintés aktuális, mert a közigazgatás fejlődése zsákutcának minősülő tévútjai után még ma sincsenek határozott irányok a jövő felé. Elég csak az új közmenedzsment irányvonalára, vagy éppen a regionalizáció problémakörére gondolni.

II. Kutatásaim célja

Mivel a tanulmánykötetben az elmúlt évtized publikációiból választott munkák szerepelnek, így magától értetődően mindegyiknek meg volt a maga aktualitása, valamennyi meghatározott indítókok alapján készült.

A közös cél alapvetően a közigazgatás és az ezzel foglalkozó tudományok fejlesztéséhez való hozzájárulás. Vannak azonban a tanulmányok közt vegyes, kutatási és oktatást elősegítő anyagok is.

III. A kutatásoknál alkalmazott módszerek

A tanulmányoknál alkalmazott kutatási módszerek attól függően változtak, hogy az adott tanulmány milyen okból készült. Ennek megfelelően az alkalmazott módszerek közt megtalálható a pozitív jogi megközelítést alkalmazó, az empiriára támaszkodó és tapasztalatokat elemző, a történeti és nemzetközi összehasonlító metódus egyaránt.

A közigazgatási jog nagy kézikönyve például leíró, pozitivista módszert alkalmaz a kiadói céloknak és a szerkesztői kívánalmaknak megfelelően, míg a közszolgálat változásaival, vagy az állam területi képviselőivel foglalkozó tanulmányok nemzetközi összehasonlító és elemző módszereken alapulnak.

IV. Kutatási eredményeim összefoglalása

1. A magyar közigazgatási rendszerváltás tudatos előkészítő munkája eredményeként, melyben magam is részt vehettem, 1990. nyár végére Magyarországon is kialakult a plurális polgári demokratikus jogállamokra jellemző osztott közigazgatás. Ebben a felülről lefelé szervezett és hierarchikusan működő államigazgatás, valamint a helyben választott testületek által irányított és egymással mellérendeltségben működő önkormányzati típusú helyi közigazgatási szervek együtt jelentik a civil közigazgatást. A tudatos rendszerváltó törekvéseken belül azonban - több publikációmban is hangoztatott meglátásom szerint - nem sikerült a közigazgatás minden területére azonos figyelmet fordítani, így az államigazgatási szervekre és a közigazgatás működésére, valamint személyi állományára kevesebb figyelem jutott, mint az önkormányzati rendszer kiépítésére.

A rendszerváltást követő első évtized közigazgatás-fejlesztési törekvései ennek az egyensúlytalan helyzetnek a felszámolására irányultak.

Mindeközben nem csupán a fejlett polgári államokra jellemző közigazgatási intézményrendszer kiépítésének és meghonosításának feladatával kellett szembenézni, hanem az EU csatlakozás folyamatához kapcsolódóan az új tendenciákat is figyelembe kellett venni.

A helyi demokrácia alapintézményeinek számító helyi önkormányzatok kialakítása méltán kapott politikai prioritást, a szocialista állam sajátosságának tekintett

tanácsrendszerű helyi igazgatás felváltásának nem volt alternatívája. Ezt várta el tőlünk akkor a demokratikus értékeket őrző, közvetítő Európa Tanács, melynek önkormányzati kartáját a hatályos magyar önkormányzati törvény szinte teljes egészében átvette, de ezt követelte meg a politikai rendszerváltás is.

Mindez persze nem jelenti azt, hogy az államigazgatásban semmi sem történt volna. A központi közigazgatásban, a miniszteriális struktúrában kialakult a politikai változó és a szakmai állandó struktúra, 1992-re elfogadásra került a karrierrendszerű közzolgálatot bevezető köztisztviselői törvény, a dereguláció eredményeképpen megtisztult és átláthatóbbá vált a hatályos közigazgatási jogrendszer is.

Ezek az eredmények azonban nem változtattak azon, hogy egy egyensúlytalan rendszer alakult ki a magyar közigazgatásban, ahol egy komplex és reform értékűnek tekinthető és akként kezelt helyi önkormányzati rendszer mellett egy alulkezelt államigazgatás működött, mely ráadásul koncepciótlanul fejlődött illetőleg helyenként (pl. területi államigazgatás) túlburjánzott.

A rendszerváltás utáni első kormányciklus közepére világossá vált az többekhez hasonlóan általam is megfogalmazott kritika , hogy a jól működő polgári államhoz nélkülözhetetlen hatékony közigazgatás csak úgy építhető ki, ha egymásra figyelemmel, koherens módon fejlődik a közigazgatás mindkét nagy alrendszere. Önmagában pedig nem érték sem az államigazgatás, sem pedig az önkormányzati közigazgatás, mindkét alrendszernek demokratikusan, szakszerűen és a polgárokat szolgáló módon kell működnie.

Ennek érdekében fogadta el a Kormány a komplex közigazgatási fejlesztési programját az 1026/1992. (V.12.) Korm. számú határozatában. Ennek maradéktalan megvalósítására azonban a kormányciklus hátralévő idejében már nem volt idő.

Az 1994-ben hivatalba lépő Kormány kiemelt figyelmet fordított a közigazgatás korszerűsítésére, ennek nyomatékosítására létrehozta a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosi intézményét.

Az állami szerepvállalást radikálisan korlátozó „Bokros csomag” keretében kapott megbízást a kormánybiztos a közigazgatás korszerűsítésének középtávú reformprogramja kidolgozására. Az előkészítésben részt vehetett minden tudományos

műhely és országos konferenciák sora szolgálta a szakmai alternatívák megalapozottságát.

Az 1100/1996 (X.2.) Korm. számú határozat fogadta el a részletes reformprogramot, ami azonban nem képezte a határozat normatív részét.

A reformprogram külön kiadvány formájában jutott el minden közigazgatási szervhez és megjelent szakmai-tudományos kiadványokban is.

Maga a határozat normatív része az 1996-ban esedékes feladatokat, valamint mellékletében a középtávú reformfeladatok 21 pontban foglalt fő irányait tartalmazta. A fő irányokat pedig külön feladatterv bontotta le a kormányzati ciklusra. (2039/1997. (II.12.) Korm. számú határozat.)

Az 1998-ban hivatalba lépett Kormány változatlanul úgy ítélte meg, hogy továbbra is szükséges a közigazgatás tudatos fejlesztését szolgáló feladattervek elkészítése (2013/1999. (II. 13.) Korm. számú határozat). A 1999-2000. évekre pedig az 1052/1999. (V. 2.) számú határozat fogalmazta meg a fő feladatokat.

A 2001-2002. évekre szóló konkrét közigazgatás-fejlesztési feladatokat a 1057/2001. (VI. 21.) számú határozat tartalmazza.

A feladattervek sokrétű konkrét intézkedései nagyrészt beleilleszthetők voltak az 1100/1996. (X. 2.) számú kormányhatározat mellékletében foglalt fő irányokba, azonban jó néhány ponton új prioritások és feladatok is kialakultak.

a.) Az 1100/1996. (X.2.) Korm. számú határozatban megfogalmazott középtávú reform célkitűzései a következők voltak:

- A határozat mellékletében foglalt 21 fő irány alapvető célkitűzése volt, hogy az 1990-ben kialakult új típusú közigazgatásnak – melyben az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás együtt jelenti a közigazgatást – véglegesen alakuljanak ki a rendszerkeretei és alapintézményei.
- A stabilizált struktúrájú közigazgatás szolgálhat csak megfelelő alapjául a hatékonyan és magas szakmai színvonalon működő minőségi és szolgáltató közigazgatásnak. A rendszerkeretek és alapintézmények közé olyan kérdések

tartoznak, mint a közigazgatási eljárás újraszabályozása, a területi közigazgatási szervek rendszere, az önkormányzatok törvényességi ellenőrzési mechanizmusa stb.

- Az új típusú közigazgatási rendszer struktúrájának rögzítését követően a fő figyelem a közigazgatási munka eredményességének növelésére, a minőség javítására és a szolgáltató jelleg kialakítására kellett, hogy irányuljon. Ez volt a második legfontosabb célcsoport.

- A struktúra stabilizálása és a működés megjavítása egy korszerűbb, jogszerűbben működő megfelelően ellenőrzött ugyanakkor a közigazgatás döntéseit megfelelő szankciókkal kikényszeríteni képes közigazgatás kialakulását szolgálta.

- A korszerűbb közigazgatás jellemzője a bürokratikus jelenségek elleni folyamatos vezetői fellépés, valamint a feladataival arányos létszámú, de az állami és önkormányzati pénzeszközöket (közpénzeket) költségtakarékosan felhasználó stabil szakmai személyi állománnyal rendelkező közigazgatás léte, ezért kiemelt feladat volt ennek megteremtése.

b). Az 1999-2000-es években a Kormány közigazgatási stratégiáját a kormányprogramba foglalt prioritások, a rendszerváltás óta eltelt időszak közigazgatásának tapasztalatai és az európai uniós csatlakozás követelményei határozták meg. A megelőző pontban jelzett új tendenciákat, mint a regionalizációt, vagy a piaci módszerek közigazgatási alkalmazását célzó új közmenedzsmentet ekkor kísérelték meg adaptálni.

A közigazgatás-fejlesztés körében felmerülő, az 1999-2000. évekre megfogalmazott távlati és konkrét feladatokat a Kormány 1052/99. (V. 21.) sz. határozata (a továbbiakban: Korm. határozat) tartalmazta.

A Korm. határozatban foglalt közigazgatás-fejlesztési stratégiai célkitűzések az alábbiakban foglalhatók össze:

- az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási szervek által végzett szolgáltató típusú,
- polgárbarát, hatékony és átlátható,
- a szakmai tudás által vezérelt politikamentes, teljesítményorientált, stabil közszolgálat kialakítása, továbbá

- az összkormányzati szempontok, érdekek érvényesítésére alkalmasabb közigazgatás kialakítása és megvalósítása alapvető feltételeinek megteremtése, valamint
- a jogállamiságnak megfelelő, átlátható, gyors és szakszerű közigazgatási eljárások biztosítása.

A nagy strukturális reformok továbbvitele mellett ebben az időszakban előtérbe került a közigazgatás működése hatékonyságának az Európai Unió színvonalára történő fokozatos felfejlesztése, melyhez javítani kellett a kormányzati döntések stratégiai előkészítésének minőségét, a meghozott döntések végrehajtásának koordinációját és a végrehajtás ellenőrzését.

A Kormány 1999 májusában fogadta el a közigazgatás-fejlesztés 2000-ig terjedő konkrét feladatait tartalmazó határozatát, melynek szakmai előkészítését én fogtam össze és megjelent benne a korábbi publikációim számos eleme is. A Korm. határozatban szereplő fontosabb nevesített szabályozási irányelvek csoportjai a következők voltak:

- Az államigazgatás továbbfejlesztésének egyik fontos célkitűzése a feladataival arányos létszámú, de a feladatait magasabb szinten megvalósítani képes szervezet kialakítása. Ehhez el kellett végezni az államigazgatási szervek feladat- és hatásköreinek folyamatos felülvizsgálatát. Ahol az állami beavatkozás szükségtelen – vagy más, nem közigazgatási eszközökkel is biztosítható – ott azok államigazgatási jellegét meg kellett szüntetni (dereguláció).
- A továbbra is szükséges államigazgatási feladatok esetében törekedni kellett arra, hogy azok az ügyfelekhez legközelebbi szintre kerüljenek; területi vagy helyi államigazgatási szervekhez, illetve települési önkormányzati jegyzőkhöz (dekoncentráció).
- Fontos szempont volt a feladat- és hatásköri vizsgálatnál az is, hogy az államigazgatási feladat- és hatáskör nem utalható-e a helyi önkormányzatokhoz (decentralizáció).
- A minisztériumokat mentesíteni kellett a konkrét, egyedi államigazgatási ügyektől, helyettük a stratégiát tervező, a koordinációs, információs, ellenőrzési és jogi

szabályozási feladatokra kellett a hangsúlyt fektetni. Folytatni kellett az 54 nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek még mindig nehezen áttekinthető, egymástól igen eltérően működő és aránytalan méretű rendszerének felülvizsgálatát. Az ilyen típusú szervek főként hatósági tevékenységet végeznek. Ugyanakkor szerepük az Uniós csatlakozás folyamatában fontos és a későbbiekben is meghatározó lesz. Az e körbe tartozó szervek önállóságát és szakszerű működését erősíteni szükséges, ugyanakkor irányításukat egy-egy miniszter vagy a kormányfő alá kell helyezni, a személyes felelősség fokozottabb érvényesíthetősége érdekében.

– A területi államigazgatási szervek az államigazgatás konkrét cselekvésének legfontosabb szervei. Számuk 1998-ig harmadával csökkent, de a felesleges párhuzamosságokat nem sikerült kialakítani, működési területük pedig nem harmonizált. A területi államigazgatási szervek működésének összehangolását és ellenőrzését javítani, illetve növelni akarta a Kormány a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok, mint a kormány területi szervei útján, megteremtve a területi államigazgatás integrált működtetésének feltételeit.

– Vizsgálni kellett emellett az ország közigazgatási területi beosztását és – amely általában a feltételek adottak voltak – a területi államigazgatást fokozatosan a megyék helyett a regionális alapokra kellett helyezni. Ugyanakkor a régiók szintjén működő önkormányzatokat csak később; a területfejlesztési régiók és a regionális szinten működő államigazgatás tapasztalatait figyelembe véve később kívánták kialakítani.

– Az államigazgatás működéséhez fontos eljárási előírásokat felül kellett vizsgálni és a piacgazdaság, továbbá a modern közigazgatás igényeinek megfelelően újra kellett szabályozni a több mint negyven éve hatályban lévő 1957. évi IV. törvény helyett. Az új szabályozásban az átlátható, gyors és szakszerű alapeljáráshoz megfelelő jogorvoslati rendszert szándékoztak kapcsolni úgy, hogy a közösségi érdekeket kifejező jogszabályokat megsértőkkel szemben a közigazgatási megfelelő, hatékony szankciókat tudjon érvényesíteni.

– Cél volt a szolgáltató típusú közigazgatás kiépítéséhez szükséges a közigazgatási információs és ügyfélszolgálati rendszerek fejlesztése, a közigazgatási informatika programszerű és egységes kezelése.

- A közigazgatást megvalósító emberi tényező szerepe meghatározó fontosságú a közigazgatási célok megvalósításában. A közszektorban foglalkoztatott több mint 800 ezer munkavállaló jogállására vonatkozó több, egymástól eltérő törvényi szabályozást az egységesítés irányába kellett felülvizsgálni.
- A közszolgálatban foglalkoztatottakkal kapcsolatos követelményeket úgy kívánták továbbfejleszteni, hogy a szaktudás és a hatékony munkavégzés határozza meg az előmenetelt és a foglalkoztatás biztonságát, és ki akarták alakítani a valódi közszolgálati életpályát.
- A kulturált, színvonalas munka biztosítása és a korrupció elleni fellépés érdekében meg szándékoztak alkotni a közszolgálati Etikai Kódexet és az érvényesítéshez szükséges intézményrendszert.
- A helyi önkormányzati közigazgatási rendszer alapvetően bevált alapjára, a hatékony működéshez, a további decentralizációhoz, a köz érdekében végzett ellenőrzés megfelelő szintű kiépítéséhez még további lépéseket terveztek.
- A több mint 3100 helyi önkormányzatot számláló dezintegrált önkormányzati rendszerünkben megfelelő jogi szabályozással, szervezeti és pénzügyi ösztönzőkkel akarták kialakítani, illetve támogatni az önkormányzati feladatok ésszerű keretek közötti, hatékonyabb és szakszerűbb ellátásának rendszerét.
- A vázolt célkitűzéseket a helyi önkormányzati alapjogok sérelme nélkül az önkormányzatok teljesítőképességétől függő differenciált feladat- és hatáskör-telepítéssel, valamint az önkormányzatok kistérségi társulásainak ösztönzésével akarták elérni. Az államigazgatási feladatokat körzetközpontokban kívánták szervezni. Ennek egységes alapjainak az okmányközpontokkal is összehangolt gyámhivatali körzeteket szánták.
- Az önkormányzatok finanszírozásának átalakításával meghatározóvá akarták tenni a feladat- és programfinanszírozás szerepét, növelni szándékozták az önkormányzatok bevételeiben a helyi bevételek arányát.
- Fokozott gondot kívántak fordítani a hátrányos helyzetű önkormányzatok kiegyenlítő célú támogatására is.

– Cél volt a kidolgozandó regionális közigazgatási rendszer koncepciójának kidolgozása, mely keretében akarták meghatározni a megyei önkormányzatok lehetséges jövőbeni szerepköreit, az államigazgatási és az önkormányzati régiók egyirányú fejlesztése érdekében. E program végrehajtása csak részben sikerült, ezért a főbb célkitűzéseket az 1057/2001. (VI. 21.) számú határozattal elfogadott 2001-2002. évekre szóló közigazgatás-fejlesztési programban újra elő kellett venni.

2. A 2002. júniusában hivatalba lépett kormány programja a kistérségekre épülő valamint a regionális közigazgatást megteremtő államreform célkitűzéseit tartalmazta. Ebben már határozott irányt jelent a közigazgatás térszerkezetének átalakítása, a közigazgatási hatósági eljárás újraszabályozása és az új közmenedzsment alkalmazása a közszolgálat területén. Ez utóbbi alkalmazását illetően publikációimban az óvatos és fokozatos alkalmazást javasoltam. Az elképzelések tudományos megalapozását a kormányzati forrásokból finanszírozott IDEA kutatási program szolgálta.

A 2003-ban kidolgozott koncepció alapján a 2198/2003 (IX.1) sz. kormányhatározat szerint 2006-ban kialakított jogi feltételrendszer alapján végül 2007-re rendeződött át a szándékolt irányok egy részének megvalósításaként a magyar államigazgatás.

A reformelképzelésekből már 2004-re létrejött a többcélú kistérségi önkormányzati társulásokra vonatkozó jogi szabályozás. Politikai konszenzus hiányában nem jártak sikerrel viszont a regionális önkormányzatok kialakítására irányuló erőfeszítések

A 2002-2006 közti kormányciklusban elfogadásra került még a közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásokról szóló 2004. évi CXL. tv., mely a közel fél évszázados korábbi jogi szabályozást váltotta fel a modern jogállami követelményeknek megfelelően.

A törvény hatályba lépésével olyan új, az eddigi fél évszázadon keresztül érvényesülő és európai összehasonlításban is példamutató törvényi szabályozásnál még átláthatóbb jogi szabályozással kívánta rendezni a közigazgatás eljárását, erőteljesebben juttatta kifejezésre a közhatalom szolgáltató funkcióját, jelentősen csökkenteni akarta az ügyfelekre háruló eljárási terheket, megnyitva az utat az ügyek gyorsabb és egyszerűbb intézése előtt.

Az új szabályozás összhangot teremtett az Európai Unió tagállamaként való működés követelményeivel, lehetővé téve a külföldi hatóságokkal való közvetlen együttműködést, a nemzetközi kooperáció kiszélesítését.

A törvény olyan új intézményekkel tette teljessé az ügyféli jogokat, mint az értesítés az eljárás megindításáról, hatósági közvetítőnek az eljárásba történő bevonása, egyes közbenső döntések elleni bírói út megnyitása, a bíróság által felülvizsgálható hatósági döntések körének szélesítése. A korábbi hatályos szabályozással szemben előírta, hogy az ügyfél nem kötelezhető a szakhatósági állásfoglalás beszerzésére, valamint olyan adatok igazolására, amelyek valamelyik hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásában fellelhetők.

Az Európai Unió tagjaként kiemelkedően fontos kérdés volt az eljárás nyelvhasználati szabályainak új alapokra helyezése. Arról a hatóságnak kell hivatalból gondoskodnia, hogy a magyar nyelvet nem ismerő külföldi ügyfelet ne érje hátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt. Kedvezményezett helyzetben vannak a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó magyar állampolgárok, illetve az Unió tagállamának hazánkba letelepedett állampolgárai, akik számára biztosítani kell az eljárásban az ingyenes nyelvhasználati jogot.

A törvény hangsúlyos elemként kezeli az eljárási határidő betartását a hatóság ismételt mulasztásához fűz jogkövetkezményeket. A mulasztáshoz kapcsolódó intézkedések a szervezet vezetőjével szemben alkalmazhatók.

Ennek alapja az a felelősség, amely a szervezet vezetőjét terheli a munka megszervezése és eredményes, határidőben történő elvégzése érdekében.

A törvény a korábbi szabályozástól eltérően a hatásköri viták elbírálását a Budapest Fővárosi Ítéltábla hatáskörébe helyezte. Az Alkotmánybíróság alapvető feladata ugyanis a normakontroll, a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata. Az európai államokban létező gyakorlat szerint nem az Alkotmánybíróság, hanem a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok döntenek hatásköri kérdésekben.

Az új szabályozás megtartotta, és tovább erősítette a szakhatósági modellt.

Rögzítésre került, hogy az ügyfél nem kötelezhető az eljárás lefolytatásához szükséges más hatóság engedélyének beszerzésére, ez egyértelműen az alapügyben eljáró hatóság kötelezettsége.

A hatályos törvény szabályai szerint az ügyhöz nem lehet olyan adat igazolását kérni, amely az eljáró közigazgatási szerv nyilvántartásában szerepel. Az ügyfelek eljárási terheinek további csökkentése érdekében a törvény ezt a szabályozást továbbfejleszti, és kimondja, hogy az ügyfél nem kötelezhető olyan adat igazolására sem, amely az ország területén működő bármely közigazgatási szerv jogszabállyal elrendelt nyilvántartásában megtalálható.

Megnyílt a hatósági közvetítő igénybevételének lehetősége. Ezt a megoldást az Európa Tanács több ajánlása is tartalmazza és Franciaországban, Svédországban, Németországban is alkalmazzák. Feladatuk az, hogy a nagyszámú ügyfél részvételével folyó eljárásban az ügyfelek a kérelmező és a hatóság között a legmegfelelőbb megoldás keresésével közvetítsenek, az ügyfeleket hiteles tájékoztatással lássák el, és javaslatot tegyenek a kérelmező és a hatóság felé a beruházás optimális, a lakosság érdekeit is szem előtt tartó megvalósítására.

Leggyakrabban környezetvédelmi, ipari beruházások esetében veszik igénybe a közvetítők szakértelmét. A hatósági közvetítő nem ügyfél és nem az ügyfelek meghatalmazottja. Így sem ügyféli jogokkal, sem a meghatalmazott eljárási jogaival nem élhet, és nem veheti át a hatóság szerepét sem.

A hatósági közvetítő igénybevétele nem kötelező, arról az eljáró hatóság minden konkrét ügyben szabadon dönthet, ha az ágazati szabályozás azt lehetővé teszi. A hatályos szabályok szerint az ügyfél az eljárások túlnyomó részében nem értesül az eljárás megindításáról és így nem képes gyakorolni az eljárás kezdeti szakaszában, a törvényben meghatározott jogait. Az ügyfelet az eljárás megindításáról csak jogszabályban meghatározott esetben kell értesíteni. A különös eljárási szabályok azonban igen ritkán és csak kivételes esetben írnak elő értesítési kötelezettséget. Az ügyfél jogainak teljesebbé tétele érdekében általánossá teszi az ügyfelek értesítését. Ennek az intézménynek léteznek ésszerűségi korlátai is, így az ügyfél értesítése szükségtelen, ha egyszerű megítélésű ügyben azonnal sor kerül az érdemi döntés

meghozatalára. További korlátot jelenthet az is, ha az értesítés veszélyeztetné az eljárás eredményességét.

A nyugat-európai fejlett demokratikus államok közigazgatásában általános, hogy a hatóság nem a hatalom pozíciójából tárgyal az ügyféllel, hanem közösen keresnek megoldást a konkrét ügyben. Több európai állam hosszú idő óta sikeresen alkalmazza a hatósági szerződés jogintézményét. A kölcsönös előnyökre épülő hatósági szerződéssel ugyanis többet lehet elérni, mint amennyit a hatósági határozattal ki lehetne kényszeríteni. A hatósági szerződés kikényszeríthetőségét részben végrehajthatósága, részben bíróság előtti megtámadhatósága biztosítja.

A közigazgatási eljárás csak akkor tekinthető hatékornak, ha a hatóság döntései kikényszeríthetőek és azok hatályosulására nem aránytalanul hosszú idő után kerül sor. A törvény célja a végrehajtási eljárás hatékonyságának fokozása. A végrehajtás eredményességét jelentősen lerontja a végrehajtásra szakosodott szakemberek alacsony száma, és helyenként az apparátus vonakodása a helyi lakossággal szembeni kényszer alkalmazásától.

A végrehajtó szolgálatok szándékolt létrehozásával a szakértelem és a költségvetési források koncentrálhatóvá válhattak volna, ez pedig a hatékonyság növekedését jelenthette. A törvény nem kívánta kizárni annak lehetőségét sem, hogy az önkormányzatok hatósági társulást hozhassanak létre, a végrehajtás foganatosítására.

A törvény perspektivikusan teret kívánt nyitni az elektronikus ügyintézésnek, a hatóságok egymás közötti elektronikus kommunikációjának, elektronikus ügyfél-tájékoztató rendszer működtetésének.

A törvény lehetővé tette, hogy az állampolgárok az ügyeiket elektronikus úton, akár az otthonukból is intézhessék, de megmaradt a hagyományos, papír alapú ügyintézés ezért egyetlen ügyfelet sem hoz hátrányos helyzetbe, és nem hárít anyagi terheket az érintettekre.

Két elektronikus ügyintézési lehetőségről konkrétan is rendelkezett a törvény.

Az egyik az elektronikus úton történő ügyintézési időpontfoglalás, a másik az elektronikus tájékoztató szolgáltatás. Ezek érdekében az államigazgatási szervek

internetes honlapot működtetnek, amelyen a hatáskörébe tartozó ügyekről tájékoztatják az állampolgárokat.

Teljessé vált a közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának lehetősége, így a hatóság bármely ügyben hozott döntése ellen bírósághoz lehet fordulni, az eddigi kivételek megszűntek.

A törvény két új jogorvoslati formát is szabályozott, mint az újrafelvételi, illetve az azóta megszüntetett méltányossági eljárás.

Az újrafelvételi eljárás alapján arra van lehetősége az ügyfélnek, hogy ha a számára sérelmes jogerős döntés meghozatalától számított 6 hónapon belül olyan új tény, adat vagy bizonyíték jut a tudomására, mely rá nézve kedvezőbb tartalmú határozatot eredményezett volna, akkor új eljárás lefolytatását kezdeményezheti. Fontos kritérium, hogy ennek az új ténynek, adatnak, bizonyítéknak meg kell lennie már a határozat meghozatala előtt, csak az ügyfél szerez róla később tudomást.

Méltányossági eljárásra akkor kerülhetett sor, ha a döntés végrehajtása a kötelezettnek - a döntés meghozatalát követően bekövetkezett okból - igen súlyos hátrányt okoz. Ilyen ok lehet például az ügyfél szociális helyzetének nagymértékű romlása.

A 2005 november elsejével hatályba lépett törvény alkalmazásának első éves tapasztalatai bár kedvezőek voltak, de a nagy terjedelmű és bonyolult új szabályozás gyakorlati tapasztalatai alapján várható volt, hogy néhány területen pontosítani, illetve változtatni kell még.

Erre végül is a Ket. novellájával került sor 2008-ban, ami meglátásom szerint még tovább bonyolította a szabályozást és a szükséges feltételek biztosítása nélkül bővítette ki az elektronikus ügyintézés.

Bár a jelzett időszakban mintegy tizenegy különböző a közigazgatás reformját érintő kormányhatározat született, nagyobb áttörést a többi területen az említetteken kívül nem sikerült elérni.

4. A 2006 júniusában hivatalba lépett kormány a korábbiaknál is határozottabban, alapvetően és az új közmenedzsment irányait alapul véve célozta meg a közigazgatás reformjának ügyét. A megelőző kormányciklusban előkészített döntések alapján

módosította az Alkotmányt és külön törvényt fogadott el a központi közigazgatási szervekről, regionalizálta az államigazgatást és piaci módszereket vezetett be a közszolgálati szabályozásban.

A Kormány törvényjavaslatot nyújtott be a regionális önkormányzatok létrehozásához szükséges Alkotmánymódosításról és a helyi önkormányzatokról szóló törvény módosítására, de az indítványt az ahhoz szükséges 2/3-os parlamenti többség hiányában az Országgyűlés nem fogadta el.

A javaslatok célul tűzték ki a decentralizációt megvalósító önkormányzati régiók létrehozását oly módon, hogy a központi szervektől jelentős feladat és hatáskörök és hozzájuk rendelt források kerültek volna leadásra erre a közigazgatási szintre. Ezzel párhuzamosan pedig a jelenlegi megyei önkormányzatok megszűntek volna, csakúgy mint a megyei jogú városi kategória. Ez utóbbi helyébe a nagyváros, mint kiemelt települési kategória lépett volna.

A kormánypártok és az ellenzék egyetértettek ugyan a decentralizáció elveivel, de az ellenzék ezt az ezeréves megyei önkormányzatok bázisán valósította volna meg inkább, mint a hét statisztikai-tervezési régió felépülő új regionális önkormányzatok útján.

A kérdést illetően igen megosztott volt a tudomány is, de tény hogy az ilyen nagyívű reformokhoz szükséges konszenzus nem alakult ki. A Kormány ennek ellenére nem adta fel a regionális önkormányzatok létrehozásának tervét és 2007 során újra folytatta a regionális önkormányzatok kialakításához szükséges szakmai-politikai egyeztetéseket.

Ezzel egy időben – a közigazgatás térszerkezeti változásait illető erős kritikák ellenére – a Kormány 2118/2006 (VI.30) sz. határozatával elrendelte a területi államigazgatás regionális alapokra helyezését, mert ehhez álláspontja szerint nem volt szükség minősített parlamenti többségre.

Ennek keretében – néhány, különösen a mezőgazdasági szakigazgatás körébe eső szervek kivételével – a területi államigazgatási szervek általános illetékességi területe a hét statisztikai-tervezési régió szerinti régió lett úgy, hogy a regionális hivatalok közül a székhelyek eltérően kerültek megállapításra a régiót alkotó megyék székhelyei közt. A regionális hivatalok pedig a megyékben területi kirendeltséget működtethettek.

A közigazgatás átfogó reformja céljából pedig a Kormány Államreform Bizottságot hozott létre, mely feladata az állam és a közigazgatás reformjának kidolgozása, a szükséges döntések előkészítése és végrehajtása volt.

Ennek keretében került sor a közsféra humánerőforrásainak reformjára is.

A tervezettek szerint a reform-intézkedések magukba foglalták volna az állami feladatok felülvizsgálatát és a nagy ellátórendszerek és az államháztartás reformját is.

A reform-elképzelések két legvitatottabb, jogszabály módosítás formájában is megnyilvánuló intézkedése a területi államigazgatás regionalizációja és a közszolgálati rendszernek az új közmenedzsment alkalmazása jegyében végrehajtott átalakítása volt. Pozitívan értékelhető ugyan az a tény, hogy a központi közigazgatási szervek először kaptak törvényi szintű átfogó szabályozást, de annak konkrét rendelkezései már kevésbé voltak átgondoltak és tudományos igénnyel kidolgozottak. A központi közigazgatásban a politikai változó elem és a szakmai állandó struktúrák elválasztását a korábbiakhoz képest megváltoztatták. A változás irányával a kodifikációs bizottság-melynek magam is tagja voltam-többsége sem értett egyet,mégis elfogadásra került az új,a közigazgatási államtitkárokat megszüntető szabályozás.

Ezzel és a kormányzati döntéshozatali eljárás megváltoztatásával - publikációimban jelzett okokból- más elismert szakemberekkel együtt én sem tudtam szakmailag egyetérteni.

A kormányzati reformelképzeléseket ekkor már vagy egyáltalában nem előzte meg szisztematikus tudományos előkészítés – mint pl. a területi államigazgatás általános regionalizációját illetően, vagy ha mégis, mint pl. a központi közigazgatás szabályozása és a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok regionalizációja esetében, a politika végül is nem ezek alapján döntött.

A közigazgatási térszerkezet átalakítása kistérségi és regionális szintre – a szakmai és társadalmi konszenzus hiányában – nem tudott megvalósulni a helyi önkormányzati közigazgatásban, de csak részben járt sikerrel a Kormány által irányított államigazgatásban is. A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését ellátó fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok regionalizációját alkotmányellenesnek ítélte az Alkotmánybíróság, és az alkotmányellenes mulasztás pótlására – megfelelő

konszenzus hiányában – azóta sem került sor, így működőképes közigazgatási hivatalok hiányában, a törvényességi ellenőrzés másfél éve szünetel.

Az alkotmánysértő megoldás helyett az általam vezetett szakmai szerzői közösség javaslatai szerint lett volna olyan megoldás, mely a megyei-fővárosi rendszer megtartása mellett, csak egyes funkciókat bízott volna a régióközpont megyei, fővárosi hivatalok vezetőire. E javaslatokat azonban a politikai döntéshozók nem vették figyelembe.

A torzóban maradt térszerkezeti változások átláthatatlanná és nehézkesé tették a területi közigazgatás működését.

Mindeközben nagy erők vonultak fel az állami és az államot alkotó helyi önkormányzatok által ellátott feladatok radikális felülvizsgálatára, a feladatellátás rendszerének átalakítására.

A változtatási szándékok mögött azonban ezen a téren sem alakult ki társadalmi és szakmai konszenzus, így a politikai szándékokat nem követhette megvalósítás, hiszen a helyi önkormányzatok vonatkozásában csak minősített törvényekkel lehetett volna változtatni.

2006 második felétől lényegesen változott a kormányzati reformok döntéshozatalának külső, szakmai és tudományos rendszere.

A rendelkezésre álló forrásokat az Államreform Bizottság központosítva használta fel és elsősorban a versenyszférát kívánta bevonni. A tárcák szakmai stábjai főként ilyen programokhoz kapcsoltnak tudtak közreműködni.

A közigazgatás zárt rendszerét kevésbé ismerő szervezetek által végzett munka azonban pl. állami feladat-felülvizsgálat- nem vezetett értékelhető eredményre.

Bár 2006-tól töretlenül érvényesült az a felfogás, hogy a közigazgatást belülről megreformálni nem lehet, de a sokszor egymástól ellentétes hatást kiváltó intézkedések a közigazgatás működésének eredményességét, hatékonyságát és minőségét érzékelhető módon nem javították. A reformtörekvések viszont nagy társadalmi erőforrásokat emésztettek fel és az új közmenedzsment eszközök kritika nélküli és erőltetett alkalmazása, szétrombolta az addig jól működő intézményeket (pl.

Magyar Közigazgatási Intézet) és felborította a közigazgatás és a közszolgálat hagyományos értékrendjét, miközben újat alkotni nem tudott.

Mindeközben a magyar és a külföldi közigazgatás-tudomány jeles képviselőinek a szakmai kapacitását a reformokhoz nem, vagy csak igen ritkán és egyoldalúan vették igénybe.

A világban bekövetkezett változásokat, így a neoweberiánus állam-- és közigazgatás folyamatos térnyerését, a regionalizáció visszaszorulását stb. többen is feldolgozták.

5. A közszolgálat hatékonyságának és minőségének javítását célzó és a 90-es évek közepétől nagy lendületet vett közigazgatási reformirányzat a New Public Management több, a magánszférában már sikerrel alkalmazott szervezési, igazgatási és vezetési módszert próbált a közszférába adaptálni.

A humán erőforrás-gazdálkodás területén egyebek közt az egyéni teljesítményértékelés és az ehhez kapcsolt teljesítményfüggő javadalmazás (performance related pay) azon módszerek, melyek előtérbe kerültek. Lényegében minden fejlett ország közszolgálati rendszerében elkezdtek alkalmazni e módszereket, igaz igen eltérő körben és főként igen eltérő eredményességgel és hatékonysággal.

Egy az Európai Közigazgatási Intézet (EIPA) által végzett tudományos felmérés nyomán már 2002-re ismertté vált az, hogy a teljesítményhez kötött illetményrendszeren sokan, sokfélét értenek, a közös nevező pedig, igen széles és ugyanez vonatkozott magára a szervezeti és személyi teljesítményértékelésre is.

A tapasztalatok a közszférában azonban akkoriban még szűk körűek voltak, így az új eszközök alkalmazásból sem lehetett egyértelmű következtetéseket levonni.

Feszítő kényszer látszott azonban a kormányok részéről a magánszférában alkalmazott korszerű humánerőforrás igazgatások közigazgatási adaptációjára a társadalmi elvárások kielégítése érdekében. Másfelől viszont a klasszikus és tradicionális európai közszolgálat ellenállt, vagy csak formális és kísérleti jellegű alkalmazást engedett, olyat, amelyben a jobb teljesítmény „elnyeri méltó jutalmát”, de a rosszabb szankció nélkül marad.

Publikációimban kifejtett álláspontom szerint, az illetményrendszer reformja önmagában nem értelmezhető, hanem azt, csak az egész közszoigálatot és közigoazgatást érintő új kihívások együttes értékelésével lehet vizsgálni. Márpedig e tekintetben a fő kérdés akkor is az volt, hogy napjaink egyre bonyolultabb társadalmi, gazdasági és politikai viszonyai közt a magánigoazgatás és a közigoazgatás közti választóvonal hol húzódik, egyáltalában van-e még ilyen? A közhatalom gyakorlása igényel-e elkülönült igazgatási struktúrát és működést, személyzetet és eljárást?

A New Public Management irányvonalának akkor már évtizedes követése a fejlett ipari államokban végül is sehol nem rendítette meg a klasszikus közigoazgatás alapjait, de úgymond „felkavarta az állóvizet”, olyan kérdéseket tett fel, melyek rendre megválaszolatlanul maradtak viszont elbizonytalanították a közigoazgatást. A közigoazgatás magánosításának kísérlete, a közigoazgatás piacszerű működésének kikényszerítése mögött gyakran nem csupán a közpénzek elköltésének hatékonyságával és átláthatóságával kapcsolatos igények húzódtak meg, hanem a piac számára eddig zárt területek meghódítása – biztos megrendelések formájában – szintén előtérbe került.

A legfejlettebb országok gyakorlata különösen Európában már akkor azt mutatta, hogy az új eszközök alkalmazása nem valamiféle csodaszer és abban több a kérdőjel, mint amennyi a kimutatható hozadék. Önmagában persze nem azt vitatták, hogy a nagyobb és jobb teljesítményt nagyobb anyagi elismeréssel kell honorálni, hanem az, hogy a teljesítmény hogyan mérhető az egyes közszoigálati területeken? A dilemma már akkor az volt, hogy bár a közszoigálat igen széles skáláján beazonosíthatók olyan területek, ahol a szolgáltatások színvonala jól mérhető és így a teljesítményértékelés indikátorai is könnyebben meghatározhatók csakhogy a még ily módon mérhető közszoigálatások esetében is a színvonalat a szolgáltató közintézmény sajátos feltételei határozzák meg. Egy kistelepülési falusi tanítónak egészen mások a lehetőségei, mint nagyvárosi kollégájának. Látszólag ugyanolyan tevékenységet végez mindkettő, mégis igazságtalan lenne a teljesítménymutatókat azonos mértékben és módon meghatározni. Az pedig végképp bonyolult kérdésnek tűnik, hogy pl. egy anyakönyvvezető vagy egy gyámügyi ügyintéző teljesítménymutatói hogyan határozhatóak meg. Márpedig ha a közszoigálat egyes területeit vagy szintjeit kizárják az új illetményrendszerből, akkor az egyenlőség elve sérül, ami megengedhetetlen.

A költségvetés működésének hatékonysága oldaláról sem volt egyértelműbb a helyzet. Ha ugyanis a jobb teljesítményt nyújtók illetményének emelésére a költségvetés többletforrásokat nyújt, akkor lehet, hogy jobb lesz a nyújtott közszolgáltatások minősége, de többbe is kerül.

Ha pótlólagos kereteket a költségvetés nem ad, akkor a teljesítményt csak úgy lehet elismerni, ha a gyengébb teljesítményt nyújtóktól ennek fedezetét – mintegy büntetésként – elveszik. Ilyen rendszer azonban nem véletlen, hogy sehol sem működik, hiszen a teljesítményértékelés szubjektivitása igen nagy. Ez pozitív irányban még csak-csak elviselhető, de a törvényben garantált előmeneteltől függő illetmények esetében a lefelé történő eltérítés súlyos problémákat vetne fel.

Akkor tehát, ha az a helyzet, hogy a költségvetés többletforrásokat kell, hogy adjon az egyéni teljesítmények elismeréséhez anélkül, hogy összességében feltétlenül magasabb szolgáltatási színvonal alakulna ki. Ezt a logikát a pénzügyi kormányzatok igen nehezen tudják és akarják követni.

A felvetett problémák tehát igen sokrétűek és korántsem kimerítőek voltak. Éppen ezért egyre sürgetőbben merült fel a kérdés, hogy akkor, hogyan tovább? Van-e értelme a teljesítményhez kötött illetményrendszernek, vagy a problémák súlya alatt elhaló kísérletről van-e szó csupán? A válasz, még sem egyértelmű a világon. Az bizonyos ugyanis, hogy a gazdasági és pénzügyi világválság következményeként az egyéni és a szervezeti teljesítmény rendszerét és jogilag szabályozott értékeléséről a közigazgatás adott körülmények közt általános jelleggel nem mondhat le. A teljesítményhez kötött illetményrendszer általános bevezetése és alkalmazása ugyanakkor azóta is problémás. A kiemelkedő teljesítmény elismerésére ugyanis korábban is voltak módszerek (pl. a jutalom, céljutalom stb.), és ezek manapság is alkalmazhatók.

A szélsőséges alternatívák szerint, vagy megmarad a kötött illetményrendszer, ahol az illetményt a közszolgálatban töltött idő, valamint a képzettség és végzettség határozza meg, és ezt egészítik ki a teljesítménytől függő elemek, vagy pedig, szabad illetményrendszert kell bevezetni.

A szabad illetményrendszer (pl. Anglia, Svédország) a magánszférához hasonlóan az egyes munkakörökre állapít meg illetményt, annak rendszeres emelése pedig, nem az

időtől, hanem a teljesítménytől függ. A szubjektív elem azonban, egyik megoldásból sem zárható ki.

A szabad illetményrendszerben azonban, a munkaerő-piaci helyzet, a reális értékétől mindig eltérítheti az adott munkakörben a munkaerő árát; míg a kötött illetményrendszerben, a közszolgálatban, a munkaerő ára eleve spekulatív.

Magyarországon a 2002-től kormányzó bal-liberális koalíció közszolgálattal kapcsolatos felfogása a 2002 és 2006 közötti ciklust érintően, illetve a 2006-ban hivatalba lépett Kormány programját érintően változott alapvetően.

Míg ugyanis 2006-ig a cél a közszolgáltatásra vonatkozó szerteágazó szabályozás egy kódexben történő és a következetes zárt karrierrendszer irányába történő szabályozás volt, addig 2006-tól a zárt közszolgálati rendszer munkajogias szabályozás felé történő fellazítása folyt.

Az illetményrendszer tekintetében a 2006-ig tartó elképzelések, a garanciális elemek erősítése mellett, a teljesítményhez kötött részt viszonylag szűkre szabták volna, addig a Bajnai-kormány megalakulásáig ható törekvések- a szakma és a tudomány óvatosságra intő állásfoglalásai ellenére - az illetményrendszer teljes felszabadítása és teljesítményalapúvá tételét célozták.

A zárt rendszerű közszolgálati szabályozás radikális oldását már a 2006-os kormányciklus elején megkezdték a Ktv. gyors módosításával.

A felmentési szabályok lazításával; a felmentés idejére történő munkavégzés, illetmény és végkielégítés fizetésének szigorításával; a vezetői megbízás visszavonásának a közszolgálati jogviszony megszűnését eredményező kibővítésével, a munkajogias szabályozás felé tettek nagy lépéseket.

A közszolgálati átalakítás intézményi háttere is megerősödött, mert az akkor még létező Államreform Bizottság mellett külön államtitkár is kinevezésre került, miközben a megszűnő Belügyminisztériumtól – az ezzel foglalkozó hivatallal együtt – a Miniszterelnöki Hivatalhoz kerültek a közszolgálattal foglalkozó kormányzati feladatkörök is.

A Kormányprogramban kitűzött célok a következők voltak:

„A közszolgálatban dolgozókkal szemben nagyobb teljesítménykövetelményeket állítunk, és rugalmasabbá tesszük alkalmazásuk szabályait. A mainál nagyobb elismerést biztosítunk a színvonalas teljesítménynek, korszerűsítjük a humánerőforrással való gazdálkodást, ösztönözzük a fiatal, felkészült szakemberek foglalkoztatását.”

A Kormány működésének első évéről szóló beszámoló, pedig a következőkről számol be:

„A köz szolgálatát hivatásuknak választókkal – köztisztviselők, közalkalmazottak és a különböző fegyveres és rendvédelmi szervezetekben dolgozók – szemben a kormány a rájuk vonatkozófoglalkoztatási törvények módosításával új követelményeket támaszt.”

Az Országgyűlés elé került a közszférában foglalkoztatottak jogviszonyának módosítására vonatkozó javaslatcsomag. A javaslat szigorú minőségi és versenykövetelményeket fogalmazott meg a kiválasztáskor, rugalmasabbá teszi a foglalkoztatást – ösztönzi a részmunkaidős foglalkoztatást – és a jogviszony megszűnését, egységessé válnak a felmentés szabályai, a képzettség és a szolgálati idő mellett egyre nagyobb teret ad a teljesítmények elismerésének a jutalmazásban, és növeli a vezetők felelősségét. 2007 januárjától fokozatosan bevezetésre kerül a köztisztviselők új – a feladatok mellett a személyes képességeket, kompetenciákat is minősítő – teljesítményértékelési rendszere, a TÉR. Ez a mai formális és következmények nélküli minősítések helyett valódi értékelést követel meg, ami tényleges anyagi következményekkel jár. Az értékelés képezi az alapját a teljesítményjutalomnak, ami az addigi – a 13. havin felüli – jutalmazás helyére lépett.

A formális értékelés elkerülése érdekében előzetesen meghatározásra került, hogy az értékelésre kerülők hány százaléka kaphat, kivételes, magas, elvárt, fejlesztés szükséges minősítést, így a vezetőknek valódi döntéseket kell hozniuk, nem tehetik meg, hogy – a konfliktusok elkerülése végett – valamennyi dolgozójukat kiválónak minősítik. Eredetileg az értékelés során a köztisztviselők legfeljebb 10%-a volt minősíthető kivételes, és 20-30%-a magas szintű teljesítményt nyújtónak, és legfeljebb 10%-a a követelményeket nem teljesítőnek. A munkatársak 50-60%-át kell átlagos, elvártan jó teljesítményűnek minősíteni. Az új teljesítményértékelési rendszer

fokozatosan került bevezetésre és a pénzügyi válság hatására még inkább korlátok közé lett szorítva. Az ütemezés szerint

- 2007 januárjától a minisztériumok szakállamtitkáira és vezetői megbízással rendelkező munkatársaira
- 2007 júliusától a minisztériumok valamennyi köztisztviselőjére
- 2008 januárjától a központi hivatalok és kormányhivatalok köztisztviselőire
- 2009 januárjától pedig a központi államigazgatási szervek területi és helyi szervezeteinél dolgozókra terjedt volna ki.

Ez utóbbiak tekintetében azonban a Bajnai Kormány elhalasztotta a hatálybalépést, a többiek esetében pedig korlátozta az egyes kategóriákat és főleg az adható elismerés mértékét.

Az eredeti állásponthoz képest tehát, mely során, a teljes illetményrendszert teljesítményalapúvá alakították volna át, csak a jutalom vonatkozásban indult el a folyamat.

A későbbi szándékokat illetően sem lehettek kétségeink, amikor a reformokat összehangoló kormánytagtól idézünk: *„A közpolitikát alkotó, közfeladatot ellátó, közszolgáltatásokat nyújtó foglalkoztatottak, tehát a köztisztviselők és a közalkalmazottak tekintetében a két irány: a jogviszonyok által érintettek körének szűkítése, illetve a teljesítményt jobban ösztönző bérrendszerek kialakítása...”*.

Kérdés, hogy a zárt és karrierrendszerű közszolgálat ilyen irányú felszámolása mennyire vált jellemzővé napjaink fejlett közszolgálattal rendelkező országaira?

A kérdést feldolgozó szakirodalomból azt a következtetést lehet levonni, hogy bár találkozhatunk ilyen tendenciákkal, de azok korántsem mondhatók általánosnak.

A hazánkban folyamatosan és fokozatosan alkalmazott TÉR-rendszer legnagyobb problémája az, ami a nálunk fejlettebb közszolgálattal rendelkező országok tapasztalataiból is levonható.

Az értékelési rendszer alkalmazása bonyolult és sok többletterhet jelent, miközben a közigazgatás minden területére egységes teljesítménykövetelményeket alkalmazni nem lehet. A közigazgatással szemben megfogalmazott követelmények teljesítésének

egy jelentős része politikai (pl. megfelelő parlamenti többség biztosítása a szükséges törvények elfogadásához) feltételek függvénye.

Kritikai álláspontom szerint a közpolitikai feladatok köre gyorsan változik, így az év elején meghatározott feladatok súlypontjai is átértékelésre kerülnek. A jutalom után ezért sokkal nehezebb lenne az illetmény vagy annak egy része vonatkozásában egy teljesítményhez kötött, rugalmas rendszer bevezetése. Nem a teljesítményelv korlátozott alkalmazása tehát az, ami elvetendő, hanem annak olyan a gyakorlatban is alkalmazható, igazságos és dinamikus megoldására lenne szükség, mely ezt az elvet meg tudná valósítani. Az ehhez szükséges humánerőforrás technikák, pedig az adott ország közigazgatási és közszolgálati tradíciói által és a konkrét társadalmi környezet által erősen determináltak.

6. Az új közmenedzsment irányvonalának közszolgálati alkalmazása az elismerési és az illetményrendszeren túl a hagyományos karrierrendszerű közszolgálati szabályozás egészét kezdte ki. A már-már megtorpanó, sőt visszaforduló folyamatot új megvilágításba helyezte a pénzügyi-gazdasági világválságnak a közsférára gyakorolt hatása.

Az 1990-es évek közepére Európa fejlett országait is elérte az eredetileg az Egyesült Államokból és Ausztráliából indult New Public Management (új közmenedzsment) irányvonala, tehát a magánszférában sikeresen alkalmazott szervezési, vezetési és igazgatási módszerek közigazgatási alkalmazása- irányvonal gyakorlati érvényesülése.

A módszerek gyakorlati alkalmazása – bár eltérő intenzitással – de mindenütt napirendre került az alábbiak miatt.

- Magának a New Public management kialakulásának fő oka az az ellentmondás volt, hogy a közigazgatás minden fejlett országban egyre nagyobb szervezettel, személyzettel és költségvetési támogatással működött, melynek növekvő terheit a versenyszféra nem akarta, illetve a versenyképessége fenntartása érdekében nem tudta tovább finanszírozni.

- Ez utóbbi érdekében ezért az a célkitűzés fogalmazódott meg, hogy a közigazgatás is legalább azzal a hatékonysággal, teljesítménnyel és minőséggel működjön, mint a versenyszféra. Ennek érdekében korlátozza tevékenységét a felesleges elemek

kiiktatásával, a szükséges feladatok ellátásába a civil, esetleg a versenyszféra bevonásával, a változatlanul megmaradó közigazgatási feladatok ellátásának átláthatóságával, mérésével és elszámoltathatóságával a hatékonyság és a minőség érdekében.

- E törekvések egyaránt érintették a közigazgatás szervezetét, működését és személyzetét. Ebből a körből a humánerőforrás management, mint a rendszer legdrágább eleme külön is kiemelésre került. A karrierrendszerű közszolgálatok ugyanis mindenütt a munkaerőpiacból mesterségesen kiemelt módon és jogszabályban garantált komparatív előnyök mentén, a végzett munkának nem a piaci értékén, hanem a közérdekében a teljes szakmai életpálya során végzett tevékenység társadalmi elismerésén alapulva működnek. Ezek a stabil kiszámítható és garantált elemek együtt tudták biztosítani azt a munkaerő piaci egyensúlyt, ami alapján a munkavállalók részéről valós alternatívát jelentett a verseny és a közsféra közti választás.

- Csakhogy a karriertípusú közszolgálat a stabilitása és a kiszámíthatósága mellett – ami kell a közigazgatási szolgáltatások folyamatos és mindenütt azonos szintű biztosításához – egyúttal drága és rugalmatlan is. Mindezekre tekintettel nem véletlen, hogy a New Public Management módszerek általi támadások ezen a téren jelentkeztek a legelőször. A nemzeti kormányok, de maga az EU sem tudott mit tenni a saját bürokráciája irányába, mint – engedve a társadalmi nyomásnak – közigazgatás-fejlesztési programokat indítottak az adaptációra.

A New Public Management közszolgálati adaptációjának első nagy hullámára 1996-2002 közt került sor. Közismert tény ugyanakkor, hogy az EU-ban a tagországok közigazgatása a nemzeti szuverenitás körébe tartozó kérdés, ezért az egész problematikát az uniós működéshez szükséges közigazgatási kapacitás és a versenyképesség növelése oldaláról közelítették meg.

Ennek tükrében és a csatlakozni nagyszámban kívánó volt Közép és Kelet-Európai országok elé támasztható követelményként fogalmazódott meg az Európai Közigazgatási Tér (ESA) követelményrendszere és az ezt szolgáló hálózat az EUPAN.

A reformok eredményét először a 2002-es spanyol elnökség alatt értékelték először és a bizalmas belső jelentésben azt rögzítették, hogy a New Public Management módszerek alkalmazásával elért megtakarítások, hatékonysági és minőségi javulások nem mutathatók ki, ezzel szemben az adaptációra fordított költségvetési források tetemesek. Mégsem lehet egyértelműen sikertelennek minősíteni a reformokat, de az új módszereket az egyes országok sajátosságainak megfelelően, differenciáltan kell bevezetni, alkalmazni.

Mindezek ellenére a 2004-ben újonnan csatlakozó EU-tagországok felé követelményként fogalmazták meg Brüsszelben a hagyományos bürokráciát oldó, a hatékonyság és minőség felé mutató új elemek alkalmazását. Ez utóbbi meglátásom szerint azért volt káros dolog, mert az érintett országokban még a klasszikus polgári jogállamnak megfelelő közigazgatás és közszolgálat sem alakult ki, amikor már egy éppen ennek az elveit kétségbevonó új irányvonalat javasoltak. Mindez pedig értékszavarhoz és válsághoz vezetett, mely a legtöbb országban-így nálunk is- a mai napig hat.

Melyek azok az elemek, amelyek a közszolgálat vonatkozásában felmerültek?

A reformok közös keretét a közszolgálat felé is a következők adják:

- a) kiszámíthatóság és megbízhatóság,
- b) átláthatóság és nyitottság,
- c) a felelősség érvényesíthetősége, valamint
- d) a hatékonyság eredményesség és minőség,

Ezekben belül a közszolgálat specifikus célkitűzései:

- a) a humánerőforrás igazgatás decentralizációja,
- b) funkcióhoz kötött kompetenciák és specifikus munkakörök továbbá ehhez rendelt egyéni karrierfejlesztés,
- c) kompetenciaalapú és teljesítményorientált díjazás,
- d) a foglalkoztatottsági garanciák oldása,
- e) a juttatási rendszer radikális felülvizsgálata.

Mindezek a tendenciák azonban nem egységesen érvényesültek az egyes EU-tagországokban, sőt egységes Európai modelltől sem beszélhetünk.

A magyar közszolgálat tekintetében is tapasztalhattuk egymással ellentétesen ható intézményeknek a közszolgálati rendszerekben történő bevezetését (pl. központi pályáztatási rendszer és decentralizált teljesítményértékelési és illetményrendszer egyidejű bevezetése) ebből adódó működési és értékzavart továbbá a közszolgálat munkaerő piaci pozícióinak romlását az ezzel együtt járó kontraszelekcióval.

Mindezekre tekintettel a fejlett országokban elkezdődött a hagyományos karrier-rendszerű közszolgálat korszerűsített változatának a kidolgozása. Ezt a folyamatot zavarta meg a pénzügyi világválság és költségvetési okokból további ideiglenes intézkedéseket vezettek be, melyek közös vonásai a következők:

- Jellemző a karrierrendszer háttérbeszorulása és – ahol megmarad- együttélési kényszere a munkajogi szerződéses állománnyal.
- Ezen belül tendencia az állásrendszer megerősödése és a munkajogias irányba történő további elmozdulása.
- Egyik fő alkalmazott módszer a rugalmasság a foglalkoztatottságban és a díjazásban, a jogilag garantált elemek csökkenése és a kollektív valamint az egyéni szerződések szintjére történő leépülése.

Mindezek következtében növekedett a bizonytalanság és értékválság, ismét felütötte a fejét a zsákmányrendszer erősödése, a korrupció előretörése.

7. A középszintű közigazgatás problematikáját Európában az ezredforduló utáni években is az a kérdés határozta meg, hogy általános irány lehet e a regionalizáció, vagy vannak más megoldások is a decentralizációra és a gazdasági igényeket kielégítő közigazgatási térszerkezet-váltásnak?

A vita lekerült a napirendről, de a problémák nem oldódtak meg.

A regionalizáció és / vagy a regionalizmus problematikájával – sokszínű megközelítést alkalmazva – több tudományág is behatóan foglalkozik, minek következtében mind a nemzetközi, mind pedig a hazai tudományos szakirodalom bőségesen fellelhető. Ugyanakkor kevés a valódi empirikus anyagokra támaszkodó konkrét elemzés, különösen olyan, mely országonként és folyamatában vizsgálja a jogi szabályozás és a tényleges működés eredményeit, változásait.

Az Európa Tanács dokumentumai közül a regionális autonómia fogalmát az erről szóló „Helsinki Elvek” határozzák meg a következők szerint: „A regionális önkormányzatok a központi államigazgatás és a települési szint között helyezkednek el.

Ez nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a regionális és a települési önkormányzatok közt alá-fölérendeltségi kapcsolat van. A regionális autonómián azt a jogilag biztosított hatáskört és valós képességet kell érteni, ami alapján a regionális önkormányzatok az alkotmányos kereteken belül saját közügyeikben - a szubszidiaritás elvének megfelelően - önállóan szabályoznak és igazgatnak a lakosságuk érdekében.

Ahol regionális önkormányzatok működnek, a regionális autonómia elvét a belső jogrend, vagy esetenként az Alkotmány elismeri... A regionális önkormányzat önálló döntéshozó képviselői szervvel rendelkezik... mely általános közvetlen, egyenlő és titkos választással jön létre...”

A Helsinki deklaráció részletezi a regionális autonómia tartalmát az alapfogalmak, a regionális hatáskörök, a többi helyi önkormányzathoz történő kapcsolódásuk, az állami szervekkel történő együttműködésük, a felettük gyakorolt ellenőrzést, a regionális autonómia védelme, a társulási jogaik, a külkapcsolataik, az önálló szervezetalakításuk, a regionális önkormányzati szerveik, a hivatali szerveik, a saját bevételeik és költségvetési támogatásaik, a finanszírozási rendszerük tekintetében.

Érdekessége az ajánlásnak, hogy a korábban készült regionális karta tervezetekkel ellentétbe – mikor is a régió alatt a középszintű területi önkormányzatot, több területi önkormányzat léte esetén pedig a központi szinthez legközelebb eső területi önkormányzati szintet kellett érteni – nem értelmezi a regionális kifejezést. Ez azonban azt eredményezi, hogy az ajánlásban rögzített és a továbbiakban ismertetett kategorizálásban esetenként ugyanaz a területi önkormányzat több kategóriába is beletartozik.

Az ajánlásban foglalt szempontrendszer alapján a regionális önkormányzatok működése szempontjából 2002-ben a következő kategóriákban sorolták az egyes tagországokat:

Első: Az alkotmányban, vagy szövetségi államszerződésben garantált – el nem vonható - elsődleges jogalkotó jogkörrel rendelkező régiók: Ausztria, Belgium, Finnország (Aland), Németország, Olaszország (különleges jogállású régiók), Orosz Föderáció, Szlovákia, Spanyolország, Svájc.

Második: Alkotmányban vagy szövetségi szerződésben nem garantált elsődleges jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók: Egyesült Királyság (Skócia és Észak-Írország).

Harmadik: Az alkotmány és a nemzeti jogrend szerinti, annak hierarchiájába illeszkedő jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók: Cseh Köztársaság, Magyarország, Olaszország (nem kiemelt jogállású régiók), Hollandia.

Negyedik: A nemzeti törvények által meghatározott keretek közt biztosított, alkotmányban nem garantált jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók: Egyesült Királyság (Wales), Lengyelország.

Ötödik: A nemzeti törvényeket végrehajtó jogalkotási jogkörrel rendelkező régiók, melyek közvetlenül választott testülettel rendelkeznek: Horvátország, Dánia, Finnország (Kainuu), Franciaország, Norvégia, Svédország, Törökország, Ukrajna, Egyesült Királyság (Nagy-London).

Hatodik: A nemzeti törvényeket végrehajtó jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók, melyek a települési önkormányzatok által választott képviselőkől állnak: Albánia, Finnország (általános jogállású régiók), Lettorság, Románia.

A ma létező mintegy 47 ET tagországban kissé változatosabb a kép, de összességében nem változtat azon, hogy a tradicionális polgári demokráciákban, amelyekbe tartozik az Unió tagországok többsége is, a hatos felosztásba tartozó régiók valamelyik változata működik, míg az új demokráciákban jellemző a regionális szint hiánya, vagy demokratikus deficitje.

Az Európa Tanács e tárgykörben készült jelentése szerint az Európában zajló regionalizációs folyamatok megítéléséhez különbséget kell tenni a valódi regionalizáció és a regionalizmus közt. A regionalizáció az állam területi szervezésének egy módja, míg a regionalizmus egy, az államhatalmat területi szintre decentralizáló politikai filozófia. A regionalizmus különböző megjelenési formái eltérő belső tartalmat és értékrendet követnek, így megtalálhatók köztük a szeparatizmusra

törekvő, és a demokratikus elvekkel és az emberi jogokkal ütköző politikai elveket szolgálók is. A területiség és az identitás közti kapcsolatot óvatosan kell kezelni. Előfordulhat ugyanis, hogy ugyanaz a személy egyaránt erős regionális és nemzeti identitással bír. A regionalizáció, mint államszervezési forma igen elterjedt Európában és országoként, sőt egy országon belül is igen különböző formát ölthet.

A regionalizációt övező Európai vita jól mutatja, hogy a jelenség nem egyirányú az egyes országokban és nem is ugyanolyan intenzitással folyik.

Az ET tagországok gyakorlatának elemzéséből magam azt a következtetést vontam le, hogy a középszintű önkormányzatok változása, csakúgy mint a közigazgatás többi eleme, folyamatos, de ennek konkrét megjelenési formája olyannyira eltérő, hogy napjainkban nem lehet beszélni átfogó Európai regionális reformról.

Ugyanakkor tényként rögzíthető, hogy a már meglévő középszintű önkormányzatok területe felülvizsgálatának az igénye – a nagyobb egységek kialakítása jegyében – legalább a törekvések szintjén jelen van az unitárius államokban. A szövetségi államokban e törekvéseknek gátat szab az, hogy a tagállamok általában történelmi képződmények, melyek területe is Alkotmányban védett.

A másik jól azonosítható tendencia a központi szint és a középszintű önkormányzatok közt feladatmozgás, mely esetében viszont nem csupán a decentralizáció egyirányú mozgása, de helyenként (pl. Dánia) a re-centralizáció is jelen van.

Az ET felmérései és dokumentumai alapján rögzíthető az, hogy a demokratikus jogállam közigazgatásának fejlődésében a legtöbb országban a regionalizáció nem cél, hanem egy lehetséges eszköz.

Az adott ország konkrét körülményei és az érintett lakosság véleménye határozzák meg azt, hogy ez milyen konkrét formát vegyen, és milyen ütemezéssel folyjék.

A „Régiók Európája” ezért főként a Régiók Bizottsága által favorizált eszköz az EU működésében a strukturális alapok elosztási és működtetési rendszerében, de (legalábbis ma még) nem tekinthető a föderális – a régiókra épülő – Európa felé törekvő mozgalomnak.

Szinte minden tradicionális demokráciában van olyan a központi kormányzat és a települési önkormányzatok közötti középszintű önkormányzat, melyre – elnevezésétől függetlenül – rá lehet fogni, hogy az a régió. Ebben a tág értelemben régió alatt az ismertetett hat kategóriába sorolható bármely területi önkormányzatot értik.

Nem rendezi azonban a dokumentum – és egyelőre az európai gondolkodás sem – azt az esetet, amikor egy országban több területi önkormányzati szint létezik. Ebben az esetben a szintek közti viszonyt a belső törvényalkotásra bízva és csak a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának és a szubszidiaritás elvének betartására utal.

Mindezek alapján levonható végső következtetésként, hogy a regionalizáció komplex folyamatának kezelése és így a szervezeti legitimáció középszinten önkormányzati aspektusból, változatlanul nemzeti szinten megoldandó feladat.

8. Bár a területi közigazgatásban nem vált általánossá a regionális szint Európában, de a gazdasági térszerkezethez való kapcsolódása fontos és megoldandó feladat a kormányok területi képviselőinek szintjén is.

A témakört feldolgozó szakirodalom és az empirikus elemzések eredményeként a következő tendenciákat tartottam meg fogalmazhatóknak.

- Az államok, illetve a kormányok regionális képviselője erősödik, de nem a korábbi általános hatáskörök mentén, hanem az mindinkább a társadalmi-gazdasági reálfolyamatokra épülő szerepkört jelent. Ez a szerepkör azonban az aktuális kormánypolitika szerint motivált, mely egyre inkább tükröződik a kinevezési mechanizmusokban is.

- Változatlanul fontosak a kormányok területi képviselőiben a hagyományos közigazgatási szerepkörök is, melyek ellátása inkább köztisztviselői feladat marad és – ahol több területi szint is létezik – az ügyfelekhez közelebbi területi szinten kerül ellátásra

- Az új területi partnerség alakul ki az állam és önkormányzatok közt, ebben az állam, vagy a kormányok területi képviselői egyre fontosabb szerepet játszanak. Az új formálódó szerepkör a területi társadalmi és gazdasági folyamatokat érintő, partnerségen alapuló, gyakran operatív szervező-munka.

- A kormányok területi képviselőinek szerepe az EU-s kapcsolatok vonatkozásában is változó és perspektívájában növekvő, hiszen a területi társadalmi és gazdasági reálfolyamatokban játszott és fokozódó szerep nem működhet Uniós kapcsolódások nélkül.

- Ezek a tevékenységek az alakulóban lévő többszintű kormányzás részei, melyek arról szólnak, hogy kinek (államigazgatásnak - helyi önkormányzatoknak) mi a dolga, mi a munkamegosztás a közös Európai és nemzeti célok megvalósítása érdekében.

Magyarországon a regionalizáció évek óta a viták keresztútjában áll¹ és bár a területi önkormányzati rendszer ilyen irányú átalakításához nem volt meg a szükséges társadalmi és politikai konszenzus, a területi államigazgatás nagyobb része ilyen keretek közt működik.

Az erről szóló tanulmányomban nem annyira a nálunk kialakult helyzet kritikai elemzése volt a cél, hanem az, hogy a fő témakör tekintetében, a kormány területi képviseletében bekövetkezett változásokat összevegyem a már vázolt Európai jelenségekkel.

Ebből a szempontból arra kérdésre, hogy kialakult-e regionális szinten a kormány területi képviselete, igenlő lehet a válasz. Tény ugyanis, hogy a regionális közigazgatási hivatali rendszer AB általi megsemmisítése után is ezen a szinten működnek a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei a regionális államigazgatási hivatalok.

Az ismert politikai viták és szándékok mentén bármit is hoz a jövő, de azzal meglátásom szerint számolni kell, hogy a területi államigazgatást nem lehet mechanikusan „visszamegyésíteni” a jelenlegi keretek közé. Ennek oka egyrészt az, hogy a 2006. évi nagy államigazgatási regionalizáció előtt is voltak szép számmal a megyei szintnél nagyobb, regionális illetékességgel működő területi államigazgatási szervek. Ezek megyei átszervezése már csak az előzmények miatt is célszerűtlen lenne, de a regionális illetékességet ezek esetében az igazgatás tárgya indokolja.

Másfelől a legvitatottabb elem, a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalok esetében is, már a regionális átszervezés előtt voltak olyan jól beazonosítható feladatok, melyek

meghaladták a megyei illetékességet. Igaz e feladatellátás regionális megvalósításának voltak más általam is preferált szakmai alternatívái is mint, amely végül is az AB döntése szerint alkotmányserőten megvalósult. A szűkebb téma szempontjából azonban az a fontos, hogy a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve esetében ezekkel a megyeit meghaladó funkciókkal számolni kell és ellátásukra megoldást kell találni egy megyei visszarendeződés esetében is.

Az Európai jelenségekkel való rokonítás során a következő kérdés az, hogy vajon nálunk is hasonló, a területi társadalmi-gazdasági folyamatokhoz illeszthető új feladatokról van-e szó?

Ebből a szempontból az elmúlt pár évben erős hullámvész volt tapasztalható a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének szabályozásában. A regionális közigazgatási hivatalokra vonatkozó két kormányrendeleti szabályozás igen ambiciózus lehetőségeket adott, míg a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveiről szóló hatályos jogi szabályozás a regionális államigazgatási hivatalokra mérsékelt e téren. Persze még így is van az Európai jelenségek és tendenciák irányába mutató lehetőség bőven (pl. RFT-k törvényességi ellenőrzése, EGTC-k szervezésében való részvétel, nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások monitoringja stb.), amivel élnek, vagy élhetnének.

Azt sem lehet elvitatni, hogy a megváltozó szerepkör nálunk is hatással lehet majd a kormány területi képviselőjének jogállására és kinevezési gyakorlatára is. Erre láthattunk már szándékokat a közigazgatási hivatalok jogállását rendezni hivatott többpárti konszenzussal készülő törvényjavaslatokban mikor is a hivatalvezető megbízatása a kormány megbízatásához kapcsolódott volna.

A példákat még lehetne sorolni annak igazolásaként, hogy a honi jelenségeink beleillenek az Európai képbe, így a problémák megoldása érdekében is célszerű kitekintnünk. Az Európai példák persze nem általánosíthatók és szükséges nyomatékosítani itt is, hogy más országok megoldásai a közigazgatásban sem alkalmazhatók mechanikusan.

A témában írt tudományos közleményemnek a célja az volt, hogy nyerjünk nemzetközi kitekintést és próbáljuk ebben a dimenzióban is értékelni hazai viszonyainkat mielőtt bármilyen változtatásokba kezdenénk.

Ugyanakkor a nemzetközi kitekintés alkalmából nem szabadna meg feledkezzünk arról a közigazgatási kapacitásról sem, amit a magyar közigazgatás művelői, oktatói kutatói felhalmozta, és mellyel rendelkeznek, de mely nem mindig kerül kiaknázásra a fontos lenne a közigazgatás-politikai kormányzati döntések előtt.

V. A tézisekhez felhasznált tanulmányok jegyzéke:

A magyar közigazgatásról

1. A közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig

Magyar Tudománytár, szerk. Glatz Ferenc, Budapest: Kossuth Kiadó, 2003, 596-604 old.

2. A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működésének átalakításának tükrében.

Magyar Közigazgatás 2004 / 4. szám, 193–199. old.

3. A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái

A területi államigazgatás reformja. szerk. Balázs István - Bércesi Ferenc, Budapest: IDEA-MKI, 2006, 33-49. oldal

4. A kormány, a munkáját közvetlenül segítő szervek, a Miniszterelnöki Hivatal.

A közigazgatási jog nagy kézikönyve II.2.1. szerk. Kilényi Géza, Budapest: Complex kiadó, 2008, 137-158. oldal

Az európai közigazgatásról:

1. Kormányzás az EU tagországokban

Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban, szerk. Lőrincz Lajos, Budapest: Unió kiadó, 2006, 377-423. oldal

2. Az Európai Unió közszerződési bérrendszerei: tanulságok a magyar bérrendszer fejlesztéséhez.

„Láttelek a magyar közigazgatásról”, szerk. Lőrincz Lajos, Budapest: MTA Jogtudományi Intézet, 2007, 125-151. oldal

3. Nemzetközi tendenciák a közszerződés fejlődésében

Új Magyar Közigazgatás 2009/ 3. szám, 6-12. oldal

4. Középszintű önkormányzatok Európában

Új Magyar Közigazgatás 2009/10. szám, 48-55. oldal

5. A kormány területi képviseletének perspektívái az Európai országokban
Közigazgatás-tudományi Közlöny 2010/1. szám, 65-74. oldal