Papp Olga, PhD hallgató
Debreceni Egyetem ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék; Marton Géza Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola

Területi álomigazgatás…?

Recenzió
Barta Attila *Területi államigazgatás Magyarországon* című könyvéről

A magyar területi államigazgatás a közelmúltban átalakításon ment keresztül. Első olvasásra ez egy egyszerű megállapításnak látszik, mégis nehéz pontosan meghatározni a változások időbeli dimenzióját, irányát, miértjét és eredményét. Az átalakítás, illetve a jövővel kapcsolatos kérdőjelek okán is alapvető és aktuális témával foglalkozik Barta Attila *Területi államigazgatás Magyarországon* című kötetében (Gondolat Kiadó, Budapest, 2013. Dignitas Iuris Debreceni Iskola XIII. 317 p.).

A címből kiindulva intenciónk az, hogy a területi államigazgatás jelenlegi magyarországi struktúrájának, működésének bemutatásával állunk szemben. Azonban a könyvbe belelapozva, majd azt elolvasva kiderül, hogy ennél sokkal többről van szó. A szerző egyrészt az I. fejezetben Magyarország határain túlra is elkalauzolja az olvasót, hiszen európai kontextusba helyezi a kérdéskört, meghatározott szempontrendszer alapján vizsgálva az Európai Unió tagállamainak területi államigazgatását, másrészt él a történeti elemzés módszerével is, szólva a különböző korszerűsítési kísérletekről. Mivel az ideális az, ha egy tudományos kutatás vagy módszer nem öncélú, a szerző mindezt azért teszi, hogy megválaszolásra kerüljön az a kérdés, miszerint a magyar területi államigazgatás fejlődése illeszkedik-e az európai tendenciákhoz, vagy pedig sajátos utat jelent.

Az Európai Unió tagállamainak középszintű államigazgatási rendszerét megvizsgálva elsősorban a jelenbeli és jövőbeli folyamatokra, illetve követelményekre nézve ad eligazítást a monográfia. Eszerint a gazdasági-társadalmi válsághelyzetekre a tagállamok a területi szint, ezen belül a területi államigazgatás erősítésével fognak válaszolni, országspecifikus módon. A közigazgatás hatékonysága tekintetében kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a végrehajtó szintként funkcionáló dekoncentrált szervek rendszere megfelelően működik-e. A kötetben megfogalmazott egyik elvárás az, hogy ez egy erős és aktív, ugyanakkor a partneri viszonyokat előtérbe helyező állam hasonló ismérvekkel felruházott megvalósító apparátusának a része legyen. A szerző szerint a területi államigazgatásra a jövőben európai szinten fontos szerep hárulhat az eredményesebb állam koncepciójának megvalósulása terén a versenyképesség fokozása, a civil szféra fejlesztése és a különböző kormányzati szintek közötti kommunikáció erősítése által.

Az európai és a magyar jellemzők összevetésekor egyaránt kimutathatók azonosságok (a Kormány területi szintű képviseletének megléte, a végrehajtó funkciók megerősítésére, szervezeti integrációra törekvés stb.) és különbségek (például az, hogy Magyarországon recentralizációs irány figyelhető meg, míg az európai tendencia jellemzően a feladat- és hatáskörök területi szint felé vándorlása, vagy hogy a szervezeti integráció másutt kevésbé abszolút jellegű, mint nálunk).

A magyar területi államigazgatás történetében tulajdonképpen alig lehet statikus pontot találni. A szerző is abból indul ki, hogy a közigazgatás államigazgatási alrendszerének területi szintje nem egyenes vonal mentén fejlődött, szabályozása tele volt irányváltásokkal és kilengésekkel. A rendszerváltás után is hiányzott a területi államigazgatásból a stabilitás. Többek között ez indokolja azt, hogy a jelenlegi helyzet megértéséhez szükséges a múlt, vagyis a történeti előzmények feltárása. E körben külön fejezetekben ismerkedhetünk meg az 1848-tól kezdődően kialakuló modern polgári közigazgatástól a rendszerváltásig, a rendszerváltástól 2010-ig, illetve a 2010-től napjainkig tartó periódus középszintű államigazgatása fejlődésének

főbb állomásaival (II-IV. fejezet). A szerző minden fejezet végén megfogalmazza legfontosabb következtetéseit, megállapításait, értékeli a vizsgált időszak történéseit. Ezek közül azokra érdemes különösen figyelmet fordítanunk, amelyek a mai állapotokkal párhuzamba állíthatók.

A dualizmus és a tanácsigazgatás időszakát is a középszintű igazgatás kiemelkedő szerepe és súlya jellemezte, biztosítva volt a Kormány területi képviseletének ellátása, a települési szint pedig gyakorlatilag nem volt érdemi szereplő. Mindez összhangban van azzal, hogy a központosító törekvések hol erősebben, hol kevésbé, de folyamatosan jelen voltak.

A rendszerváltást követően a területi államigazgatás átalakítási kísérletei sorozatosan megakadtak. Ennek okát a szerző az egységes politikai elhatározás hiányában, a négyéves ciklus adta stratégiai korlátokban, illetve a strukturális és humán tényezők hiányosságaiban látja. Hozzá kell tenni, hogy – a történelmi tapasztalatok okán is – ebben az időszakban a helyi önkormányzatok viszonylag nagy súlyt és autonómiát kaptak.

A 2010 utáni átalakítások nyomán a középszinten egyértelműen az államigazgatás vált dominánssá. Ez alátámasztja azt, hogy jelenleg recentralizációs folyamatnak lehetünk tanúi, illetve hogy napjaink eredményei nem előzmény nélküli megoldásokon alapulnak. A szervezeti integráció mögött a hatékonyságra, ésszerűségre való törekvés húzódik meg, illetve nagyobb jelentőséget kap az ügyfélközeliség mint cél. A kötet azonban nem hallgatja el a mostani változások hibáit, hiányosságait sem.

Az utolsó, V. fejezet a *Következtetések* címet viseli, amelyben összefoglalva megtaláljuk a munka tanulságait.

A könyv mélyreható tudományos igénnyel tárja fel azt a témakört, amelynek bemutatására és értékelésére vállalkozik. Nagyon széles jogszabályi és szakirodalmi bázisra támaszkodik, így a különböző tudományos álláspontok megismerésére és összevetésére is lehetőségünk nyílik. Ezen kívül a munka feladatának tekinti az önálló álláspont kialakítását, javaslatok megfogalmazását is. Nyelvezete tudományos, ugyanakkor jól érthető és követhető, szerkezete átlátható, felépítése logikus. A könyv mondanivalóját többek között a szerző által készített vagy aktualizált ábrák és táblázatok támasztják alá. Mindez alkalmassá teszi a kötetet arra, hogy a szakmai közönség számára is rendkívül értékes legyen, ugyanakkor érdeklődő olvasók, egyetemi hallgatók is haszonnal forgathassák.

Vajon milyen szempontok, felismerések és elvárások fogalmazhatók meg annak érdekében, hogy közelebb jussunk a közigazgatás területi – elsősorban államigazgatási – szintjének kiegyensúlyozott, ideális szabályozásához? Milyen tényezők determinálják ennek a megvalósíthatóságát és milyen az európai környezet? Meggyőződésem, hogy Barta Attila munkájának elolvasását követően közelebb juthatunk ezeknek az összetett kérdéseknek a megértéséhez és megválaszolásához.