

**Egyetemi doktori (Ph.D.) értekezés tézisei**

**A területi államigazgatási szervek jogállása és azok  
változásai Magyarországon**

dr. Barta Attila

Témavezető: Dr. Balázs István



**DEBRECENI EGYETEM**  
**Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola**

Debrecen, 2012

## I. A TÉMAVÁLASZTÁS INDOKOLTSÁGA ÉS AKTUALITÁSA

Témaválasztásom oka többes. A magyar közigazgatás területi államigazgatási alrendszerének közelebbi vizsgálatát indokolja egyfelől, hogy a közigazgatás és annak alrendszerei *folytonosan változnak*. Az elmúlt évtizedek társadalmi-gazdasági változásai pedig különösen nagymértékben érintették az állam és a közigazgatás szerepkörét. Ezek a változások egymással *ellentétes impulzusokat* is tartalmaztak, melyek meglátásom szerint bemutatásra érdemesek. Ezzel összefüggésben a témakör vizsgálatának szükségességét alapozza meg, hogy az államigazgatás területi szintje ún. *végrehajtó szint*, vagyis a központi akarat érvényre juttatása szempontjából nélkülözhetetlen szereppel bír.

A terület tudományos igényű vizsgálatának azonban vannak további indokai is. Látni kell ugyanis, hogy bár a dinamizmus, az adaptáció természetszerű a közigazgatásban, annak szűk értelemben vett intézményrendszerét mégis a *stabilitásra törekvés* jellemzi. Pont ez az a stabilitás, ami a rendszerváltás után *hiányzott* területi államigazgatásunkban, holott a területi szintnek kellene a közigazgatás egyik legstabilabb szegmensének lennie. A kérdéskör aktualitását tehát nem önmagában az adja, hogy az államigazgatás területi szintje jelentős strukturális átalakításokon esett át az elmúlt két évtizedben, hanem az, hogy fejlődését a rendszerváltás óta *folyamatos reform-sorozat* kíséri. Munkámban ennek is meg kívántam adni a tudományos magyarázatát.

A fentiek ismeretében nem meglepő, hogy a területi államigazgatás kapcsán az elmúlt két évtizedben *számos munka és koncepció* született. Meggyőződésem, hogy ezek *áttekintése* sok hasznos következtetéssel szolgál.

Végül utalok arra, hogy a *2010 óta* hazánkban zajló – és az államigazgatás középszintjét is érintő - átalakítások legalább annyi kérdést vetnek fel, mint amennyi potenciális pozitívumot hordozhatnak. Mivel közigazgatásunk megújítása időben elnyúló folyamat - aminek lépései a 2010 és 2014 közötti kormányzati ciklus végéig húzódnak – emiatt a téma *folyamatos aktualitással bír*.

## II. KUTATÁSI CÉLOK

Munkám *elsődleges célja* a területi államigazgatásban a rendszerváltás óta bekövetkezett *változások bemutatása*, a folyamatok mögött meghúzódó *okok tudományos igényű feltárása*.

Célom továbbá a korabeli magyar megoldások, valamint a nemzetközi *példák ismertetése*, a hatályos joganyag szakmai szempontú feldolgozása és a lehetséges *jövőbeli irányok feltárása*. Úgy gondolom, hogy ezáltal lehetővé válik az egyes időszakok területi államigazgatást érintő korszerűsítési kísérleteinek *összevetése*, valamint megfelelő kép alkotható a *nemzetközi trendekről* is.

Közvetett célom, hogy a kérdéskör bemutatásával *szélesebb körben ismertté tegyem* az államigazgatás középszintjét. Egyfelől bízom abban, hogy munkám további kutatások alapjául szolgálhat, másfelől reményeim szerint az eredmények az egyetemi oktatásban is hasznosíthatóak lesznek.

### III. A KUTATÁS SORÁN ALKALMAZOTT MÓDSZEREK

A kérdéskör jogi irányultsága determinálja a szóba jöhető vizsgálati módszereket, kutatási eszközöket. Munkám *alapvetően strukturális megközelítésű*, azaz a szervezet irányából vizsgáltam a területet. A disszertációban a témakör feldolgozása során általánosnak mondható *pozitivist* módszerhez folyamodtam, értekezésem így jelentős részben a (hatályos illetve történeti) joganyag normatív értelmezésén, valamint a kapcsolódó szakmai anyagok feldolgozásán alapul. Önmagában azonban ez a fajta megközelítés nem lett volna elégséges, így a pozitivist irányú vizsgálatokat a szakmailag megalapozott összevetések érdekében *történeti*, valamint *komparatív módszerrel kombináltam*.

Az absztrakt összefüggések feltárása érdekében *több helyen funkcionalista megközelítéssel* éltem (például: történeti intézmények értelmezésénél), ami azért volt fontos, mert a jogintézményeket jelentős mértékben meghatározza azok társadalmi-gazdasági környezete. Ez az előfeltevés segítségemre szolgált az absztrakcióknál, a csoportképzéseknél, mivel az azonos problémák azonos megoldásokat igényelnek a közigazgatásban.

Ahol az szükséges volt (például: a nemzetközi trendek felvázolásánál, a területi államigazgatási szervek fogalmának tisztázásánál), *dogmatikai megközelítést* alkalmaztam.

A disszertáció elkészítése során legalább ennyire hangsúlyosnak tekintetem a *jogösszehasonlító* módszer alkalmazását, mind időben (lényegében történeti elemzést végezve), mind térben (a nemzetközi kitekintésbe ágyazva, a nemzetközi tendenciák feltárása keretében). A nemzetközi összevetés során külön ügyeltem arra, hogy a közigazgatási jog *nem internacionalizált*. Azt a nemzeti keretek határozzák meg, így kerültem a kritikátlan összevetést, hasonlóságok művi kreálását. A történeti visszatekintésben kerültem a retrospektivitást.

2008-ban tagja voltam az akkori közigazgatási hivatalok szervezetfejlesztéséért felelős debreceni csoportjának, ezáltal számos *gyakorlati tapasztalatra* tettem szert, amelyeket a disszertáció elkészítésénél is fel tudtam használni.

### IV. KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEGZÉSE A FŐBB KÉRDÉSEK MENTÉN

#### 1. A modern polgári közigazgatás kialakulásának folyamatában hogyan változott a területi államigazgatási feladatok ellátásának rendszere?

Hazánkban a rendszerváltásig a közigazgatás két nagy alrendszere közül az államigazgatás volt *dominánsabb*. Ennek magyarázata az ország történelmi fejlődésében fedezhető fel, ami részben nemzeti, részben birodalmi érdekekre tekintettel, de mindig a *központosítás* felé mutatott. A központi akarat hathatós érvényesítésének azonban elengedhetetlen feltétele a centrumhoz kötődő, helyi érdekektől mentes professzionális területi apparátus működtetése. Ma ezt *dekoncentrációnak*, az ide tartozó szerveket pedig dekoncentrált (másképp területi) államigazgatási szerveknek nevezzünk.

Magyarországon a polgári közigazgatás alapjai 1848-ban születtek meg. A reformvázat azonban tartalommal a kiegyezés töltötte meg. A *dualizmus* által megteremtett polgárosodó gazdasági-társadalmi környezet a közigazgatás fejlődésére ösztönzőleg

hatott. A közigazgatás két nagy alrendszere ekkorra jól elkülöníthető, amit a főispáni és alispáni tisztség éles elválasztása, valamint a területi közigazgatás és a törvényhatóságok összhangját megteremtő közigazgatási bizottság intézménye is példáz.

*A XIX. század végi magyar közigazgatás középszintje erős középszint volt, ahol a központi akarat hathatós érvényesülését több (államigazgatási és törvényhatósági) intézmény egyidejűleg garantálta:*

- egyfelől a központi akarat hatékony megvalósítása érdekében az idő előrehaladtával *az államigazgatás mind horizontálisan, mind vertikálisan egyre jobban kiépült*. Általános törekvéssé vált, hogy azokban az ügyekben, amelyek országosan egységes intézést, avagy valamilyen speciális szakértelmet igényelnek, a vármegyei szervek helyett az államigazgatás területi szervei járjanak el. Ennek eredményeként a központi szint alatti szervek száma megsokszorozódott, amivel arányban működésük áttekinthetősége elnehezedett. A területi államigazgatási szervek csoportja a nagyfokú heterogenitással rendelkezett, a korabeli államigazgatás középszintje *dezintegrált* volt,
- másfelől a feudális maradványok, valamint az ország megkésett polgárosodása eleve nem kedvezett az önkormányzatiságnak, az autonóm igazgatási egységek megerősödésének. Az önkormányzatiság alapvetően a területi típusú igazgatási egységekre (törvényhatóságokra, azon belül is a vármegyékre) alapozva működött. A törvényhatóságok (*vármegyék*) a területi lakosság érdekei helyett elsősorban a *volt nemesség egzisztenciáját* igyekeztek megőrizni és így a települési típusú önkormányzatokat is háttérbe szorították. *Törvényhatóságaink önálló végrehajtó apparátussal rendelkeztek*, ami az adott időszakban más, fejlett európai közigazgatásokkal összevetve az igazgatás érdemi szereplőivé tette őket.

Közigazgatásunk 1867 és 1949/50 közötti alakulására *nem a szisztematikus fejlesztés, hanem a spontán és aszimmetrikus fejlődés* igaz. A világháborúk éveiben a sajátos körülményekre tekintettel a centralizáció, és így az államigazgatás is tovább erősödött, míg a törvényhatóságok veszítettek önállóságukból. A peremfeltételek elnehezedése által determináltan az önkormányzatok irányába megindult egy olyan *államosítási folyamat*, melynek *sajátos lezárását jelentette a későbbi szocialista berendezkedés*.

## **2. A szocializmusban alkalmazott tanácsrendszerű közigazgatás hogyan hatott a területi államigazgatás fejlődésére?**

Közigazgatásunk 1949-et követően *új úton* fejlődött tovább. A szocializmus egészen más szemléletet, más megközelítést alkalmazott az állam jelenségeinek értelmezésére, ami a hatalom megosztásának helyébe a *hatalom egységének* elvét helyezte. Emiatt a Magyar Népköztársaság a *demokratikus centralizmus*, valamint az *államigazgatás egységességének* elveit követve egy piramisszerűen építkező, monolitikus államigazgatási rendszert alakított ki.

A tanácsigazgatás sem változtatott azonban *a középszintű közigazgatás súlyán és fontosságán*, ami abból fakadt, hogy a szovjet-rendszer a Szovjetunió földrajzi méreteiből kifolyólag már kezdetektől fogva a területi szintre koncentrált a hatalmat. Ugyanakkor ez a sajátosság a magyar állam- és közigazgatás-szervezési hagyományoknak is megfelelt, hiszen közigazgatásunk középszintje az ötvenes éveket megelőzően is potens intézményekkel rendelkezett. A szocialista államépítés számára

pedig elengedhetetlen volt a gazdasági folyamatok hathatós befolyásolása, aminek színterévé rövid időn belül a megyék váltak. *A települési szint szerepe (néhány kivételtől eltekintve) így ebben a struktúrában is marginális maradt.*

A tanácsrendszer jól áttekinthető, jól irányítható és jól koordinálható volt, mivel centralizáltsága és hierarchizáltsága mellett a parallel módon kiépült *pártszervek* is kellő kohéziót jelentettek a szintek között. *Az integráció szervezetileg is majdnem teljes volt,* az államigazgatási szervek főszabály szerint a tanácsok szervezeti egységeiként funkcionáltak, vagy mint uniformizált szakigazgatási szervek, vagy mint rendkívül változatos szakigazgatási intézmények. *Az államigazgatás fejlettségét tükrözi,* hogy a rendszerváltást megelőzően a maival nagyjából azonos feladatköröket *korlátozottabb anyagi és infrastrukturális háttér mellett is kb. feleannyian látták el* a területi államigazgatásban, mint napjainkban.

A tanácsigazgatás számos előnye és korlátok közötti fejlettsége mellett azonban *demokratikus szempontból deficiteseknek számított.* A mozgásfolyamatot jól érzékelteti a három tanácstörvény, melyek óvatosan ugyan, de egyre több, a *centralizáció oldása* felé tett korrekciót hajtottak végre a rendszeren (például: városkörnyéki igazgatás bevezetése). Az utolsó tanácstörvény már addig ment el, ameddig azt a szocialista rendszerkeretek lehetővé tették, és megteremtette *a tanácsrendszer sajátosan magyar változatát.*

### **3. Mi a magyarázata a területi államigazgatás sajátos fejlődésének a rendszerváltás utáni Magyarországon?**

#### ***3.1. A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek rendszerének változása a rendszerváltástól 2010-ig***

A kutatási téma szempontjából korszakhatárt jelent az 1989-1990-es rendszerváltás, ugyanis *ez rakta le a modern, kétpilléres polgári közigazgatás alapjait.* Tekintettel arra, hogy az igazgatási rendszer átalakulása nem csupán következménye, hanem egyszersmind előfeltétele is volt az eredményes átmenetnek, a végrehajtó hatalom gyakorlását új alapokra kellett helyezni.

A rendszerváltással azonban közigazgatásunk *nemcsak megújult, de részben szét is zilálódott.* A transzformáció során egy olyan *ingahatás* jelentkezett, ami a korábbi középszintű közigazgatással szembeni bizalmatlanságból fakadt. A rendszerváltást megelőző mintegy 100 évben ugyanis mindkét nagy igazgatási modell a *települési szintet gyengítette.* Sem a dualista-közigazgatás, sem a tanácsrendszer - egyes várostípusok kivételével - nem tekintett a települési szintre érdemi szereplőként, az önkormányzatokban pedig csak a központi hatalom korlátait látta.

Az új politikai és önkormányzati rendszer viszont pont erre, a korábban alábecsült/korlátozott szintre épített, amiből *egyenesen jött az a törekvés, hogy területi szinten ne csak a korábban mindig is karakteres megye legyen gyenge önkormányzat, de a Kormány által vezérelt államigazgatás se legyen erős.* A demokratikus transzformáció során a döntéshozók a negatív történeti hagyatékkal való szakítás jegyében tudatosan *ellenpontoszták* a korábbi igazgatási elemek egy részét. A külső elvárások, valamint a belső igények együttesen vezettek oda, hogy új közigazgatási rendszerünknek az önkormányzati alrendszer, azon belül is a települési típus lett a domináns része. Ennek

következtében a területi államigazgatási alrendszer reformja *defenzívában* kezdődött és két évtizeden keresztül *reintegrációs kísérletek* mentén alakult.

Hazánkban a rendszerváltást követően a közigazgatás *kiegyensúlyozatlanul fejlődött*. A megyék kiiktatása miatt a középszinten az *arányok felborultak*, több irányba is *kompenzációs mechanizmusok* indultak el. Ennek nyomán a középszintű államigazgatásban egy sajátos *evolúciós folyamat* vette kezdetét, mivel a megyék pozícióvesztésével, a területi szinten *közfeladat-ellátási vákuum* keletkezett. A korábbi megyei tanácsok lebontása után ugyanis számos olyan feladat maradt, amelyek egyetlen jogutódhoz sem kerültek át. Mindennek következménye egy *szervezetében túlburjánzott területi államigazgatási alrendszer* lett, melynek növekedési ütemét jól jelzi, hogy mérete a volt tanácsai szakigazgatási apparátushoz képest 1994-ig megduplázódott.

A teljességhez hozzátartozik, hogy az ágazatok azért válhattak önjáróvá, mert *nem volt egységes összkormányzati vezénylés*. A gazdátlanul maradt területi államigazgatás a tárcaérdekek és ágazati erőviszonyok mentén formálódott, miután pedig a tárcák által alkalmazott megoldásokban nagyfokú eltérés kezdett mutatkozni, a szervcsoport struktúráját és feladatkörét illetően meglehetősen *rendezetlen képet* nyújtott. Területi államigazgatásunk ezidőtájt sokkal inkább egy rendszertelen konglomerátumhoz hasonlított, nem pedig egy szisztematikusan felépített végrehajtói szinthez.

A központi szint alatti államigazgatás kérdése csak a '90-es évek közepén került a tudományos és politikai érdeklődés középpontjába. Több mint *félszáz kormányhatározat* bizonyítja, hogy a középszintű államigazgatás kérdései folyamatosan napirenden voltak, azokra azonban nem sikerült tárcaérdekeket átütő erejű válaszokat adni. A haladó elképzelések ellenére a területi szint *konzolidálása elmaradt az elmúlt 20 évben*. Kutatásaim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy az 1990 és 2010 közötti időszakban *több, egymással szorosan összefüggő hatás, időben akár egymásra csúszva, és néha egymással ellentétes célokat megfogalmazva alakította* az államigazgatás végrehajtó szintjét (a három legfontosabb véleményem szerint a régiós eszme, a New Public Management, valamint az Európai Közigazgatási Tér ideája).

A fentiek miatt *nem valósult meg egyenes vonalú fejlődés*, töretlen fejlődési pálya, helyette kilengésekkel, nem ritkán látványos irányváltásokkal terhelt fejlődés. Ennek háttérében meggyőződésem szerint *politikai defektusok* állnak. A *szakmailag megalapozott koncepciók* ugyanis mindig rendelkezésre álltak, azonban az általános vélekedéssel ellentétben *a kormányzó erők sem voltak maradéktalanul érdekeltek* a terület megreformálásában, miután ezzel szavazatokat veszítettek volna. Emiatt azután a reformok végrehajtásában is hiányosságok jelentek meg, a tárcaérdekek utat találtak maguknak, a reformok végrehajtása az alacsonyabb szinteken *szétforgácsolódott*.

Utalok továbbá arra, hogy az *átalakítások időbeli ütemezése* sem volt megfelelően megválasztva. A területi államigazgatás sikeres átalakítása ugyanis meglátásom szerint 2-3 év leforgása alatt nem lehetséges. 1996-tól kezdve a szervezeti integráció helyett a *működési integráció*, a koordináció vált hangsúlyossá.

Az eddig elmondottakkal szoros összefüggésben áll az, hogy a *területi államigazgatási szerv definíciója* sokáig hiányzott, illetve pontatlan volt közigazgatási joganyagunkban. Hiába születtek a közigazgatás szervezeti jogával kapcsolatban megalapozott elméleti munkák, egységes államigazgatási *szervezeti törvény* híján az érintett szervezetek jogállása és köre nem volt pontosan behatárolható. Ez a helyzet részben a főhatóságoknak is érdekében állt, mivel így meg tudták kerülni az új területi államigazgatási szerv *létrehozására irányuló tilalmakat*.

Az államigazgatás területi szintjének instabilitását meglátásom szerint csak tovább fokozta, hogy 2006-ban régiós szintre, 2010-ben pedig újból *megyei szintre telepítette* a szervek többségét a jogalkotó. 2011 elejétől új szakasz vette kezdetét, ahol a fő törekvés a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek minél szélesebb körű *szervezeti integrálása* lett a koordinációjuk helyett.

### **3.2. Hogyan változott a Kormány területi képviselét ellátó intézményrendszer a rendszerváltástól 2010-ig?**

A különös hatáskörű dekoncentrált szervek rendszere mellett időszaktól és helytől függetlenül *mindig szükség van* egy olyan szerve, amely a Kormányt a közigazgatás középső szintjén képviseli. Az ágazati partikularizmust felülbírálni képes összkormányzati szemlélet hiányában azonban a Kormány területi képviselét ellátó intézmény helyzete is rendezetlen volt az elmúlt két évtizedben (1990 és 1996 között nem is működött ilyen szerv).

Az első politikai ciklusban a *hangsúly nem az államigazgatás területi, hanem központi szintjén volt*. 1990 és 1994 között az intézmény elnevezése *köztársasági megbízott* (továbbiakban KMB), mely több szempontból *atipikus* volt (például: regionális keretekben működött, sajátos módon elegyítette a politikai és szakmai elemeket). A KMB intézménye, mint első ellensúlyozási próbálkozás, végül az *útkeresés áldozatává vált*, miután abban többen a dualista főispánság, valamint a korábbi megyei tanácsok újraélesztését látták. Egységes kormányzati vezénylet hiányában ezzel *párhuzamosan* zajlott a különös hatáskörű területi hálózatok kiépítése, részben a korábbi tanácsi szakigazgatási szervek és intézmények önállósításával, részben új szervek létrehozásával.

A második kormányzati ciklustól a *szakmai és politikai szerepkör elvált* egymástól a középszinten. Előbbit a KMB-k helyén létrejövő *közigazgatási hivatalok* jelenítették meg, melyek akkor még csak egy területi szervet képeztek a sok közül, míg utóbbit az erős politikai legitimációval bíró megyei közgyűlési elnökök. A közigazgatási hivatalok a megyei, fővárosi struktúrát vették alapul, és 1997-től kezdve jogszabály által deklaráltan *a Kormány területi államigazgatási szerveként* működtek, ami kiemelte őket a többi szerv közül.

A Kormány területi képviselét ellátó szerv megjelenésével azonban a helyzet radikális változáson nem ment át, tekintettel arra, hogy a hivatalok jogosítványai nem voltak kellően erősek ahhoz, hogy a nagyszámú dekoncentrált szerv működését eredményesen összefogják. A területi szintről *hiányoztak azok az integratív kötőpontok*, amelyek a végrehajtó szintet hatékonyabb működés felé tudták volna elmozdítani. Mivel bizonyossá vált, hogy a tanácsi keretekhez hasonló módon nem lehet a területi államigazgatást újraszervezni, *ekkortól vált elsődleges céllá a szervezeti integráció helyett a területi szervek működésének összehangolása és ellenőrzése*.

A közigazgatási hivatalok 2006-ra a területi szint valós jogosítványokkal felruházott érdemi szereplőivé váltak, a territorializálás nyomán több megyére kiterjedő illetékességgel. Ezt követően egy átmeneti időre elveszítették közjogi legitimitásukat és *regionális államigazgatási hivatal* néven működtek tovább, a törvényességi ellenőrzési jogkör gyakorlása nélkül. 2010-ben - *20 hónapos szünetelés után* - alkotmányos szabályozásuk helyreállítását követően megyei, fővárosi keretekben erős működési koordinációt kaptak. Ez a struktúra azonban csak *átmenetinek bizonyult*.

2010 végére a korábbi közigazgatási hivatalok bázisán megalakultak a *fővárosi, megyei kormányhivatalok*, amelyek több, addig önálló dekoncentrált államigazgatási szervet is magukba integráltak (az akkori 26-ból 15-félét), továbbá azok irányába, amelyek nem váltak a területi kormányhivatal szakigazgatási egységévé [11, (2012 óta már 13-féle) szűkebb körben „várományosnak nevezett területi államigazgatási szerv” felé], erős működési integráció maradt fenn. A fővárosi/megyei kormányhivatalok útján a Kormány a közigazgatás középszintjén érdemi jelenlétét kívánta biztosítani, amit *integrált ügyfélszolgálatok (a tervek szerint 300 darab) és 2013-tól 175 járási (és 23 fővárosi kerületi) kirendeltség* egészít ki.

A kormányhivatalok belső szervezete szakítva a korábbi hagyományokkal *politikai változó, valamint szakmai állandó* elemeket jelenít meg. A hivatalok törzshivatalra, valamint szakigazgatási szervekre tagolódnak. Utóbbiak *osztott irányítás* alatt állnak, a szakmai és szervei irányítás elválík egymástól.

A korábbi átalakítások sorozatos megfeneklése meglátásom szerint három okra vezethető vissza:

- az első politikai természetű. A közigazgatás átalakításában ugyanis az általános vélekedéssel szemben nem csak az ellenzék nem volt érdekelt, de *a kormányzó erőknél belül sem volt teljes egyetértés*, miután ezzel saját politikai bázisukon is gyengítettek volna,
- a második ok demokrácia-technikai, -stratégia jellegű. Az adminisztratív átalakítások a négyéves politikai ciklusokat bőven meghaladják, ráadásul a Kormányok számára a választást követő első két év alkalmas a nagy ellátórendszereket érintő társadalmilag kedvezőtlen fogadtatású változtatások végrehajtására. Miután pedig *ciklusokon átívelő megállapodások nem születtek*, a terület konszolidációja sem valósulhatott meg,
- a harmadik ok strukturális és humán tényezőkre vezethető vissza. A *rendszer váltás után ugyanis az államigazgatás olyan mértékben megnövekedett*, hogy a területi államigazgatás integrációja költségvetésüket és humánállományukat tekintve kezelhetetlen méretű szervezetek kialakulásához vezetett volna.

#### **4. Milyen jellemzői vannak a területi államigazgatásban 2010 óta zajló átalakításoknak?**

A 2010 utáni elképzelések olyan elemekből építkeznek, amelyek az elmúlt húsz évben *már felmerültek* ugyan, de a fenti okok valamelyike miatt nem lehetett őket megvalósítani. A kormányhivatalok felállítása, a területi államigazgatás szervezeti integrációja óta *eltelt idő rövideje miatt kevés tapasztalat áll rendelkezésre*, az átalakításoknak csak a bemeneti oldalát látni. Meglátásom szerint a jogalkotó a legutóbbi átalakítás során *fordított a rendszer váltás során tapasztalható logikán*. A helyi önkormányzatok helyett az államigazgatást, a települési szint helyett a területi szintet preferálta. Emiatt azonban *a korábban felborult arányok nem állnak helyre*, hanem egy másik véglet felé haladunk, *államigazgatási hegemonia körvonalazódik* középszinten.

A jelenlegi ismeretek birtokában felvázolható azoknak az erősségeknek a köre, amik a területi átszervezés pozitív hozadékai. Hasonló módon kiemelhető néhány olyan hiányosság, ami akadályozhatja a további lépéseket.

#### **4.1. Erősségek**

Első helyen említem az *egyértelmű céltételezés*. Az államigazgatási reform megvalósítása a 2011. júniusában bemutatott *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program* alapján zajlik, amelynek céljai között a területi közigazgatás teljes szervezeti megújítása szerepel, jellemző iránya pedig a szervezeti integráció.

A területi államigazgatás integrálásának elsődleges mozgatórugója a *hatékonyságra, ésszerűségekre való törekvés*. Ez pozitív felismerés, hiszen egy állam sem engedheti meg magának, hogy pazarló legyen. Az államnak létérdeke, hogy végrehajtó apparátusa az egyes döntéseket minél gyorsabban és olcsóbban tudja megvalósítani. Különösen igaz ez egy olyan alrendszer vonatkozásában, aminek az éves működési kiadásai meghaladják a 400 milliárd Ft-ot.

Erőssége a mostani reformnak, hogy a *széttagoltság megszüntetése* felé vezető úton ez jutott legmesszebb. A közigazgatás középső szintjének államigazgatási oldala a *permanens reformok ellenére a legutóbbi időkhöz túlzott szétaprózottsággal bírt*. 1990-ben 30-féle területi államigazgatási szerv működött hazánkban, a 2006-os induló állapot pedig 41 volt. Az azóta eltelt idő egyértelmű csökkenést mutat. 2009-végén 27-féle, 2011 elején pedig a kormányhivatalok mellett 11-féle területi államigazgatási szerv működött.

A reform ütemezését illetően előnyként könyvelhető el a *gyors, feszes megvalósítás*. A jelenlegi átalakításoknak komoly kezdő lökést és máig tartó lendületet biztosított a *minősített többség*, ami nem csupán jogalkotó, de alkotmányozó hatalommá is tette a kormányzó erőket. A közigazgatási átalakítások ütemterve 2013-ra teszi a járási rendszer beindulását. Az új struktúra tehát már a mostani politikai ciklus végére befejezett állapotba kerül.

Végül itt kell még megemlíteni az *ügyfélközeliséget*. A kormányablakok felállítása és hálózatuk jövőbeli bővítése, valamint az ügymenetek tervezett egyszerűsítése egyértelműen az ügyfelek érdekét szolgálja, hasonló módon a *járások restaurációjához*. A megyei szint alatti államigazgatás rendezésével az ügyintézési helyek az állampolgárokhoz közelebb kerülnek.

#### **4.2. Gyengeségek**

Elsőként említem ebben a körben, hogy bár a területi államigazgatás racionalizációja több, régóta fennálló hiányosságot pótol, kétséges azonban, hogy ennek megvalósítását hathatósan szolgálhatják-e *egyedi, korábban nem alkalmazott* megoldások. A jól körülhatárolt célok megvalósulásának akár gátjává is válhat, hogy a jelenlegi elképzelések olyan elemekből építkeznek, amelyek korábban már felmerültek, de anno elvetették őket, mert a gyakorlatban nem voltak működőképesek.

További nehézségeket okozhat a *szakmai hatástanulmányok, koncepciók, valamint modellkísérletek mellőzése*, amikkel fontos tapasztalatokra lehetne szert tenni már az új intézmények bevezetése előtt (például: osztott irányítás kérdései, intézményfenntartással járó feladatok), nem beszélve a személyi állományra gyakorolt hatások felméréséről. Az átalakítások gyorsasága nem teszi lehetővé, hogy az egyes megoldások konszolidálódjanak, a tanulási folyamatot menet közben kell elvégezni, ami a legjobb szándék és felkészültség mellett is óhatatlanul hibákhoz vezet.

A *megaszervezeti integráció* is könnyen hatékonyságot, ésszerűséget rontó tényezővé válhat. Ez nem csak az államigazgatás területi szintjén jelent valós veszélyt, hiszen eredetileg nem ott, hanem a minisztériumi struktúra átszabásával vette kezdetét. A tárcák számának csökkentésével ugyanis látványosan növekedni kezdett a csúcsmisztériumok belső tagoltsága. Ugyanennek a területi államigazgatásban való megismétlése a hatékonysági törekvéseket könnyen devalválhatja, ugyanis a rendszerváltás után a területi államigazgatás olyan mértékben megnövekedett, hogy *integrálása már a '90-es évek közepén kivitelezhetetlennek bizonyult*.

A szakigazgatási szervek megjelenésével az osztott irányítás újabb kihívásokat állít az őket integráló ernyőszerkezet elé, miután a főhatóságok és a kormányhivatal közötti megfelelő *együtműködés hiányában* könnyen a rendeltetésszerű működést gátló tényezővé válhat ez a konstrukció (például: ha az adott ágazat a kormánytisztviselőinek képzési-, továbbképzési, szabadságolási, avagy ellenőrzési terveinek kidolgozását nem egyezteteti a törzshivatallal, márpedig a KIM mellett jelenleg 5 tárca érintett ilyen módon). A korábbi tapasztalatokból kiindulva ugyancsak kérdéses, hogy a *koordinációs jogosítványok* mennyiben jutnak majd érvényre a többi dekoncentrált szerv felé (például: együttműködési kötelezettség, átszervezés, kinevezés/felmentés kapcsán). Végül bár az integrációs kísérletek közül kétségtelenül ez jutott a legmesszebb, több, a *széttagoltság irányába mutató jelenség* is megvalósult (például: ágazati feladatok és személyzet központi szervekhez mozgatása, új dekoncentrált szervek létrejötte 2011-ben, 2012-ben, valamint 2013-tól).

Bár a politikai töredezettség a 2/3-os többség birtokában megszűnt, ami segítette radikálisabb változtatások keresztülvitelét, ez sem lehetett képes az *ágazati önérdek* teljes negligálására. Így hiába jutott messzire a szervek összevonásában a legutóbbi reform, *a megvalósult integráció szükségképpen felemás*, mivel az érintett szervek közel fele (a rendészeti szerveket is ide számítva pedig több, mint fele) kívül maradt az integráción és ezzel megosztottá tette az államigazgatás területi szintjét, amit a járási szinten is megismétel. A speciális hatáskörű szervek polarizálása „bentiekre”, valamint „kintiekre” ugyanakkor nem követ egységes logikát. A központi szint alatti államigazgatásban bevezetett kettősség nem javított az ügyfelek helyzetén sem, hiszen a kormányablakok a kívül maradt (és újfent szaporodó) szervek vonatkozásában ügyintézési helyként nem működhetnek.

Alapvető problémának vélem, hogy az *alsó-középszintet illetően – az eredeti elképzelésektől eltérően - itt sem érvényesül egységes rendszerszemlélet*. Mivel a feladatok szétválasztása nem valósult meg maradéktalanul, nagy számban maradtak a jegyzőknél is államigazgatási feladatok (például: személyi adat és lakcímnnyilvántartással kapcsolatos feladatok, szociális, gyámügyi, adózással kapcsolatos, honvédelmi, valamint építési ügyekben), holott a járások bevezetésének célja pont ennek elkerülése, kiváltása lett volna. Egységes rendezőelv híján – az integrációban résztvevő, illetve abból kimaradó középszintű szervek köréhez hasonlóan - valószínűleg az ágazati lobbik lesznek azok, amik eldöntik a kérdéseket.

Az ügyfelek szempontjából *az elmúlt két év átalakításai átütő erővel nem bírtak, annak pozitív hozadékai, számukra is közvetlenül megtapasztalható előnyei leghamarabb a járási rendszer beindulása utáni években válnak érzékelhetővé*. Az integrált ügyfélszolgálat intézménye még formálódóban van, feladatai folyamatosan alakulnak ki, ahogy a kormányablakok száma is az elkövetkező években véglegesül. Az sem egyértelmű, hogy a járási hivatalok ügyintézési kirendeltségei és ügysegédei milyen körben váltják ki a jelenlegi ügyintézési helyeket.

*A fenti jellemzők meglátásom szerint a Magyarországon zajló recentralizációs folyamat következményei, annak felszíni megnyilvánulásai.*

## **5. Milyen átfogó kép alkotható az Európai Unió tagállamainak területi államigazgatásáról? Vannak-e magyar sajátosságok a nagy Európai fejlődési tendenciákhoz képest?**

Az Európai Unió tagállamainak központi szint alatti államigazgatását vizsgálva leszögezhető, hogy *nincs egységes európai megoldás*. Általánosan elterjedt ugyanakkor, hogy *a középszint osztott*, valamint annak államigazgatási oldalán nem csak speciális hatáskörű dekoncentrált szervek találhatóak, hanem *a Kormány területi képviselőjét egy erre elkülönült szerv látja el*. Bár a nemzeti megoldások eltérőek, a *kiemelt közigazgatási feladatokat* (nem ritkán a katasztrófa- és rendvédelmi teendőket, valamint a helyi önkormányzatok fölötti kontrollt) mindenhol egy erre létrehozott sajátos területi államigazgatási szerv látja el. Ehhez társul még egy fokozatosan *erősödő középszintű politikai szerepkör*, amit a válságokra való gyors reagálás (kézivezérlés) tesz indokolttá.

Nemzeti eltérésekkel tarkítva ugyan, de a végrehajtó szint jövőbeli alakulása alapvetően az *állami szerep New Public Management utáni újraértékeléséből* adódik. A fő kérdés az, hogy a változó környezetben milyen legyen az új állam és annak közigazgatása. Az erre adott válasz határozza meg a funkciókat és a szervezetet egyaránt. Az elmúlt 4-5 év globális politikai és gazdasági megakrízisei egyértelműsítették, hogy a válságokból való kilábalás *erős államot és erős közigazgatást igényel*. Az új állam fokozottabb állami beavatkozást igényel a társadalmi és gazdasági viszonyokba, ami elsősorban a közigazgatáson keresztül valósul meg. Az össztársadalmi célokat kifejező állam közigazgatása *struktúrájában integráltabb*, hatékonyabb.

A nemzetközi mozgásfolyamatokban felfedezhető *integráció* egyfelől jelenti az államigazgatás működésének integrációját az ágazati részérdekekkel szemben, másfelől jelenti a helyi önkormányzatok működésének átalakítását is. Tendenciaként értékelhető, hogy az állam és a helyi önkormányzatok között *újfajta partnerség* van kialakulóban, amiben a kormányok képviselőjét ellátó szervek egyre fontosabb szerepet játszanak. Ez a fajta szerepkör a területi gazdasági és társadalmi folyamatokra reagál.

A hazai szabályozás véleményem szerint *a főbb elemek tekintetében korrelál a nemzetközi megoldásokkal*. 2010 óta a kormányzó erők egyik alapvető törekvésének látszik az állami szerepkör megerősítése, a végrehajtó hatalom, ezen belül a területi államigazgatás diszfunkcióinak kezelése. Ennek egyik kulcslépése volt a területi kormányhivatalok felállítása, az önkormányzatok irányába gyakorolt törvényességi kontroll intézményének felügyeletté alakítása, valamint a koordinációs jogkör fokozatos beszűkítése a szervezeti integráció javára. 2011. 01. 01. óta a Kormány területi képviselőjében nálunk is egy politikus, a kormány megbízott jár el.

A részleteket közelebbről vizsgálva mégis *lényeges különbségeket* fedeztem fel, amelyek *sajátos fejlődést* eredményeznek:

- míg a fejlett európai államok átalakításai során az állam megerősítésével és a középszintű feladatok újrendezésével párhuzamosan a területi szinten új partnerség alakul ki, addig Magyarországon ennek nyomait nem látni, mivel a feladatok államosításával *a középszinten nem marad olyan szereplő, akivel érdemi partneri kapcsolatra lehetne lépni*. Pontosán emiatt nem állítható az sem, hogy a Kormány területi szinten képviselő intézmény a kooperáció irányába

mozdul el, mivel az önkormányzatok szerepének csökkenése ezt a fajta partnerséget nem támasztja alá,

- utalok továbbá *az intézményfenntartással járó feladatok államigazgatásba való átvezetésére*, ami nem csupán a klasszikus elveket bontja meg, de volumene is példátlan más államokkal összevetve. Ráadásul mozgó területet jelent, hiszen kormányhatározatok utalnak rá, hogy 2012 végén, 2013 elején az ehhez kapcsolódó feladatok átalakulnak,
- ugyancsak alapvető eltérést fedeztem fel a szervezeti átalakításokat illetően, miután az elmúlt két évben Magyarországon a központi közigazgatásban és az államigazgatás területi szintjén is elszaporodtak az ún. *megaszervezetek*. Ilyen mértékű *szervezeti integrációval* más európai uniós országban nem találkoztam, mivel az ehhez hasonló megoldással operáló államok területi államigazgatása vagy a hazainál szűkebb (lásd északi államok), vagy eleve más struktúrán alapszik (lásd a spanyol, illetve olasz megoldásokat). Ez a fajta módszer ráadásul súlyos kérdéseket vet fel a szervek költségvetési működtetését, valamint humánerőforrás gazdálkodását illetően.

Szakmai álláspontom szerint a magyar példa a megkezdődött változásoknak egy *sajátos variánsa*, ami kétségtelenül illeszkedő, azonban nem mentes a *kilengésektől* sem. *Túlreagált ellenreakcióról* van szó, ami részben az elmúlt 20 év sikertelenségeire, másrészt a tanácsigazgatás elemeire irányul.

## 6. Kérdések, amelyeket a legutóbbi reform nyitva hagyott

Úgy vélem, hogy az adminisztratív reform irányában egybeesik az állam megerősítését szorgalmazó legújabb nézetekkel, mértékében azonban túllép azokon. A kiegyensúlyozatlanság – ami mindezidáig jellemző volt közigazgatásunkra – nem mérséklődött, helyette egy *másik végletbe fordult át*. Ez viszont nem a partneri viszonyokat előtérben részesítő állam ismertetőjegye. A jelenkor államai nem engedhetik meg maguknak, hogy közigazgatásuk végrehajtó szintje dezintegrált legyen.

Az állami szerepkör Európa-szerte újraerősödik, de ezzel párhuzamosan az állam nem szorítja ki a többi szereplőt a feladatellátásból, hanem számukra újfajta *partnerséget ajánl*. Az államigazgatási és önkormányzati feladat- és hatáskörök újragondolásával feltétlenül egyetértek, azonban úgy vélem, hogy a területi államigazgatást előzetes modellálás és alkalmazható külföldi példák nélkül átalakítani meglehetősen kockázatos lépés.

A 2010 óta zajló folyamat *eredményei teljes bizonyossággal nem ítéltetők még meg*. Az átalakítások a következő – egyelőre még nyitott – kérdések mentén dőlnek el.

- *Kétségtelen, hogy erős államra van szükség, de vajon a megvalósításához vezető útnak valóban ez a helyes iránya?*
- *Nem jelenti-e a jelenlegi megoldások megkérdőjelezését, hogy más EU tagállamban nem találunk még csak közelítő megoldást sem?*
- *A hazai koncentráció, recentralizáció és integráció ezek alapján nem lehet, hogy inkább helyi jelenség, magyar kuriózum?*
- *Valóban zsákutcának minősülnek a középszintű igazgatásban alkalmazott/koncepcionalizált korábbi megoldások és nem állíthatók az új állam szolgálatába?*

A célok értékelendők, hiszen a hatékony, gyors, ügyfélbarát, szolgáltató közigazgatás XXI. századi elvárás. Azonban a megvalósítás eszközei már kritika alá esnek. Meglátásom szerint nem szabad környezetéből kiragadva adaptálni elemeket, mivel a *peremfeltételek az elmúlt két évtizedben jelentősen átalakultak*. Meggyőződésem, hogy a rendszerváltás után 22 évvel az arányaiban eltolódott közigazgatásunk még mindig *igényli az egyes intézmények helyének és szerepének pontos meghatározását*.

## V. AZ EREDMÉNYEK HASZNOSÍTHATÓSÁGA

Meggyőződésem, hogy értekezésem nem csupán a jogtudomány számára nyújt hasznosítható információkat, hanem a benne foglalt eredmények a *többi társadalomtudományi területen is* hasznosnak bizonyulnak majd. Már most számszerűsíthető következmény a tárgykörben született és lentebb részletezésre kerülő *publikációk* köre. Ezek mindig a kutatás főbb csomópontjaihoz igazodva jelentek meg.

Mivel munkám alapvetően közigazgatási jogi irányultságú, más közjogi értekezések *forrásanyagául* is szolgálhat, valamint hasznosulásának egyik további terepe lehet a *jogalkotás*. A területi államigazgatásra vonatkozó szabályanyag differenciált jellege ugyanis igényli a rendszerszemléletű, katalogizált megközelítést.

Utolsóként említem, de a további lehetséges hasznosítási területek között rendkívül fontosnak tartom az *oktatást*. Valamennyi jogi irányultságú képzés igényli a hatályos összefoglaló munkákat. A jövőben speciálkollégium indítását tervezem, melynek kötelező irodalmaként jelen disszertációból készített könyv szolgálna.

## VI. AZ ÉRTEKEZÉS TÁRGYKÖRÉBEN MEGJELENT PUBLIKÁCIÓK

### 1. Hazai, illetve magyar nyelvű tanulmányok és cikkek

- a) **A területi államigazgatás változásai az elmúlt húsz évben**  
In: Új Magyar Közigazgatás 2012/2, 3-10.
- b) **Nemzetközi trendek, magyar tendenciák a Kormány területi képviselőiben**  
In: P. Szabó Béla – Szemesi Sándor (szerk.), Profectus in litteris III., Előadások a 8. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz - konferencián, Licium-Art, Debrecen, 2012, *(megjelenés alatt)*
- c) **A helyi önkormányzatok fölötti törvényességi kontroll egyes kérdései – Múlt, jelen, jövő**  
In: P. Szabó Béla – Szemesi Sándor (szerk.), Profectus in litteris II., Előadások a 7. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz - konferencián, Licium-Art, Debrecen, 2010, 57-65.
- d) **A magyar területi államigazgatás koordinációja az elmúlt két évtizedben**  
In: P. Szabó Béla – Szemesi Sándor (szerk.), Profectus in litteris I., Válogatott előadások a 6. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz - konferenciáról, Licium-Art, Debrecen, 2010, 7-15.
- e) **A területi államigazgatás fejlődése a rendszerváltástól napjainkig**  
In: Glossa Juridica 2009/1.  
[http://www.glossaiuridica.hu/gi0901\\_main.htm](http://www.glossaiuridica.hu/gi0901_main.htm)

- f) **Koordináció a központi szint alatti államigazgatásban**  
In: Schwarczwölder Ádám – Varga Mónika (szerk.), 7. Országos 1. Nemzetközi Interdiszciplináris Konferencia, Grastyán Konferencia Konferenciaelőadások, PTE Grastyán Szakkollégium, Pécs, 2009, 17-26.
- g) **A területi államigazgatás fejlődése a rendszerváltástól napjainkig**  
In: Közjogi Szemle 2009/1, 59-66.

## 2. Külföldi, illetve idegen nyelvű tanulmányok és cikkek

- a) **New Trends in The Territorial Representation of Governments**  
In: Curentul Juridic 2012/1, 75-84.
- b) **Ferenc Mező -- Attila Barta -- Gábor Kozma, Changes in the System of Deconcentrated Public Administration in Hungary After 1990.**  
In: (ed. I. Horga et al.) Territorial and Cohesion Policy. University of Oradea Press, 2011, 81-87.
- c) **Structural Problems in Hungarian Sub-governmental State Administration**  
In: ПРАВО НАУКОВИЙ ВІСНИК УЖГОРОДСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ **Bunyok No 13** 2010. уасмина 2, 355-359.  
(*Latin betűkkel:* PRAVO NAUKOVIJ VISZNIK UZSHGORODSZKOVO NACIONALYNOHO UNIVERSZITETU VIPUSZK No 13 2010. uaszmina 2.)  
(*Jelentése:* Az Ungvári Állami Egyetem Jogtudományi Hírei. 2010/13. uaszmina 2.)
- d) **The Development of The Hungarian Territorial State Administration from Democratic Transformation until The Present Day**  
In: Debreceni Jogi Műhely 2009/2.  
[http://www.law.klte.hu/jogimuhely/01\\_hun\\_index.htm](http://www.law.klte.hu/jogimuhely/01_hun_index.htm)

## 3. Könyvek, könyvrészletek

- a) **Magyar Közigazgatás Általános Rész. Elektronikus jegyzet VII. fejezet: A központi közigazgatási szervek területi szervei, az államigazgatási feladatok települési szintű ellátásának rendszere, a jegyző jogállása és feladatai**  
In: Árva – Balázs – Barta – Veszprémi, Magyar Közigazgatás Általános Rész. Elektronikus jegyzet. Debrecen, 2012, 83-90. (megjelenés alatt)  
<http://jog.unideb.hu/kozigazgatasi-jogi-tanszek/dokumentumtar.html>
- b) **Közigazgatás-elmélet egyetemi tankönyv 2. kiadás V. fejezet: A közigazgatás intézményrendszere**  
In: Árva – Balázs – Barta – Veszprémi, Közigazgatás-elmélet. Egyetemi tankönyv, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012, 90-123. (megjelenés alatt)
- c) **Közigazgatás-elmélet egyetemi tankönyv V. fejezet: A közigazgatás intézményrendszere**  
In: Árva – Balázs – Barta – Veszprémi, Közigazgatás-elmélet. Egyetemi tankönyv, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011, 91-116.

**Doctoral Dissertation Abstract (PhD)**

**The Status and Transformation of Territorial State  
Administrative Organizations in Hungary**

dr. Attila Barta

Supervisor: Dr. István Balázs



UNIVERSITY OF DEBRECEN  
Géza Marton Doctoral School of Legal Studies

Debrecen, 2012

## I. ABOUT THE IMPORTANCE AND TIMELINESS OF THE TOPIC

The reasons for choosing this topic for research are manifold. The first is that the Hungarian territorial administrative subsystem is *constantly changing*. In the last decades, social and economic changes had profound changes on the duties of state and public administration duties. These changes contained several *opposing impulses* worthy of examination. In relation to this, the research of the topic is also important because territorial level of public administration is still part of the *executive branch*; in other words, the topic of my research has an indispensable role in enforcing government regulations.

This, however, is not the only reason of the research. We need to realize that although dynamism and adaptation is a natural phenomenon of public administration, its core institutions still aspire for stabilization. This is the kind of stability what was *missing* from the territorial public administration after the Democratic Transformation, while the territorial stage is supposed to be the most stable point in the public administration. The importance of the topic is therefore not just the fact that public administration underwent serious structural changes in the last two decades, but rather the fact that was accompanied by a constant series of reforms. The dissertation aims to provide a scientific explanation for this phenomenon.

Based on the information above, it should come as no surprise that numerous proposals and concepts have been made regarding territorial public administration in the last two decades. These works are also worthy of examination.

Finally, the essay inspects the recent changes of public administration (ongoing since 2010), also affecting mid-level administration. The reason of this is the mere fact that these changes are just as questionable, as (possibly) advantageous. Since the ongoing developments are rather long-term (expected to conclude only around the end of 2014), the topic has *constant actuality*.

## II. RESEARCH GOALS

The *primary goal of my work* is to summarize the changes that occurred in territorial administration since the democratic transformation, and reveal the *reasons* behind these processes on an academic level.

Another goal of this paper is the review of *previous Hungarian solutions and international examples*, the professional analysis of the valid legal regulations concerning the topic, and the prediction of possible *future developments*. My hope is that by achieving all these, it would be possible to *compare the development attempts of the individual eras*, and establish a global picture on the related *international trends*.

My indirect goal is to make *the intermediate level of state administration more known* by defining it as the main topic of my research. The reason of this is two-fold: on the one hand, I hope that my work would be worthy to become the fundament of subsequent researches; on the other hand, I hope that the results would be usable in the academic education of public administration as well.

## III. RESEARCH METHODS

The legal direction of the researched topic readily determines the available methods and approaches. This essay is based on the *structural approach*, that is, I researched the topic from an organizational perspective. During my work, I tried sticking to the *positivist* method generally employed in academic works examining this topic; therefore, a great deal of the

arguments outlined below are based on the normative interpretation of historical and currently valid legal regulations, and the examination of related scientific research papers. However, the positivist approach would not have been enough in itself; in order to ensure a professional level of analysis, I combined it with *historical and comparative inspection*.

To be able to reveal the abstract contexts, I employed a functional *approach in many parts* of the essay (for example during the interpretation of the historical institutions); the reason of this was my conclusion that legal institutions are significantly affected by their social-economical framework. This presupposition helped me a great deal during abstractions and classifications, since such problems require the same kind of treatment in public administration.

Where it was deemed necessary (for example during the presentation of the international trends and the clarification of the concept of territorial administrative organs), I used *dogmatic approach*.

During the writing of this dissertation, the *method of legal comparison* was also a frequently used tool I could rely on: both the temporal and spatial approach was employed frequently (the former during historical analyses, the latter embedded into the international outlook and the assessment of the international trends). During the international comparison, special attention was paid to the fact that administrative law is *not an international legal construction*; its characteristics are always determined by the national framework in which it operates, therefore I avoided uncritical comparison, and the artificial creation of similarities. Likewise, I tried avoiding false retrospection in the historical examinations.

During 2008, I was hand-picked to the Debrecen task force responsible for the organizational development of the state administration offices. Hence, I acquired substantial *practical experience* which proved to be very useful during the writing of this paper.

#### **IV. ABSTRACT OF THE RESEARCH RESULTS BASED ON THE MAJOR QUESTIONS OF THE ESSAY**

##### **1. How did the system of territorial administration (tasked with performing local/territorial duties) change during the development of the modern civil administration?**

Up until the democratic transformation, state administration proved to be the *dominant* subsystem of public administration. This is rooted in the country's history, which (due to both national and imperial interests) always aspired towards *centralization*. However, to be able to effectively enforce the regulations of a centralized government, a professional territorial apparatus is needed, unaffected by local interests. Nowadays, this phenomenon is known as deconcentration, while the authorities operating this way are called deconcentrated (that is, territorial) state administrative bodies.

The fundamentals of civil public administration were established in 1848 – this, however, only meant the framework of the system, an empty shell which was eventually filled with institutions only after the Austro-Hungarian Compromise. The social-economical environment of the *dualism* (also paving the way to the rising middle-class), served as a great incentive to the development of Hungarian public administration. At that time, the two main subsystems of public administration are well-separable, as evidently proved by the clear distinction of the Lord Lieutenant and Deputy Lieutenant offices, along with the public

administration committee aiming to harmonize territorial administration with the local authorities.

*The middle level of the turn-of-the-century Hungarian public administration was a relatively powerful sub-governmental (territorial) level, where the effective predominance of governmental intentions was guaranteed by several administrative and municipal institutions:*

- Firstly, state administration was becoming increasingly well-developed (*both horizontally and vertically*) to ensure the effective representation of governmental aspirations. Instead of the comitat-level institutions, it became a general aspiration to let the territorial institutions of state administration handle those cases which require either standardized procedures, or specialized knowledge. As a result of this, the number of sub-governmental administrative bodies has multiplied over time, which proportionally made their management increasingly difficult. The territorial administrative organs had a high degree of heterogeneity, thus the middle level of state administration was *disintegrated*.
- Secondly, the remnants of feudalism, and the late appearance of the middle class also proved to be an obstacle for the consolidation of self-governments and autonomous administrative units. Self-governments were fundamentally relied on territorial administrative organs (local-authorities, especially comitats). Instead of acting on behalf the general population, these *comitats* were primarily aimed to maintain the existence of former nobility – effectively putting municipal authorities on the back burner. Compared to other well-developed European administrative systems of the era, the *Hungarian local authorities had their own administrative bodies*, which made them essential actors of the administrative system.

Between 1867 and 1949/50, the development of Hungarian public administration is characterized by a *spontaneous and asymmetric evolution* instead of *systematic improvements*. Due to the unusual circumstances of the two World Wars, centralization and state administration became stronger, while local authorities lost from their independence. Since the marginal conditions were becoming increasingly difficult to meet, *nationalization* of the administrative bodies has started, culminating in *the establishment of the socialist order as a special 'finale' for this era*.

## **2. How did the socialist approach affect the development of territorial state administration?**

The development of Hungarian public administration continued with a *new approach* after 1949. Instead of the division of power, it embraced its opposite notion: *the unity of state authority*. Due to this different approach, the People's Republic aspired for *democratic centralism* and the *unity of state administration*, resulting in a *pyramid-like monolithic system* of state administration.

However, despite this paradigm shift, *the importance of middle-level public administration* did not change at all. The reason of this lies in the original Soviet approach of public administration: due to size of the Soviet Union and the sheer number of soviets, that approach concentrated administrative power on the territorial level since its inception. This approach was readily suitable for Hungary as well, since it was in line with the traditions of the pre-Soviet administrative institutions. To build the new socialist order, it was essential to influence the economy effectively – and the best way to achieve that was the complete control of the counties. *Thus, save for some exceptions, the role of the municipal level was marginal at best.*

The soviet system was well arranged, easy to control, and well co-ordinated, not just because it was a centralized and hierarchal structure, but also because the *bodies of the socialist party* (established in parallel with the new soviet system) acted as a cohesive force among the levels of public administration. *The administrative structure was almost completely integrated.* In accordance to the party expectations, bodies of state administration practically functioned as extended units of the soviets, either as specialized agencies or diverse specialized administrative departments. *The development of this system becomes apparent* if we consider that the scope of duties was similar to that of today's administrative system – however, the same roles were performed by *half as many personnel with limited budget and infrastructure.*

Despite all the advantages (and the relatively high level of development restricted by its limits), the Hungarian soviet system still *suffered in serious democratic deficit.* This trend is well demonstrated by the three laws reforming the soviet system, that have been making increasingly more careful steps in the path of *decentralization* (for example introducing urban-based administration). *The last soviet law went as far with the reforms as possible within the socialist framework, creating the special Hungarian variant of the soviet system.*

### **3. What is the reason behind the special evolution of territorial state administration after the democratic transformation?**

#### ***3.1. Alteration of the system of specialized territorial state administrative organs from the democratic transformation to 2010***

In terms of this topic, the democratic transformation of 1989-1990 is considered a watershed; after all, it had pivotal role in *laying the foundations of the modern, two-pillared civil public administration.* Since the transformation of the administrative system was not just the consequence, but also the prerequisite of a successful change, the executive branch had to be elevated to a whole new level.

However, the transformation did *not only renew our administrative system* – it also resulted in *notable disorder.* This stemmed from a pendulum effect, originating in the distrust toward the former middle-level of public administration. This distrust was the result of the constant *weakening of the local level,* a tendency characteristic to both the dualist and the soviet system – both approaches disregarded the municipal level as potent areas of administration (the only exception were some types of towns), while the local self-governments were considered nothing more than mere obstacles to the governmental decisions.

However, the new political and self-government system was based exactly on this long-neglected level – *this resulted in the strive for weakening the higher levels of territorial administration: the counties, and the government-controlled actors of state administration.* During the transformation, the decision makers consciously *counterpointed* several earlier elements of the administrative body – since they were remnants of a preceding system that rapidly gained a negative reputation, it is understandable that they wanted to break away from the legacy that they meant. It is the mixture of international expectations and national demands that resulted in the self-governments becoming the dominant actor of our new administrative system. Therefore, the reform of territorial state administration started from a *defensive position,* and followed a series of *reintegration attempts* over the next two decades.

This *development was unbalanced* at best. Since the counties were removed from the system, mid-level public administration faced with *disproportionate developments,* followed by multiple *compensatory attempts.* The vacuum resulting from the counties losing their duties

led to a special evolution of mid-level public administration – this is mostly due to the fact that several tasks (originally being assigned to the soviets) had no legal successor in the new system. The end result of this turmoil was a clearly *overgrown territorial administrative subsystem* – its rate of growth is well represented by the fact that it became twice as big as the former soviet apparatus by 1994.

For completeness' sake it shall be mentioned that these branches could become self-mobile only because of the *absence of unified governmental control*. The “derelict” territorial administration was formed among the ministerial interests and departmental power relations. Since the portfolios used a high degree of different methods, the result was a *chaotic structure with a disordered scope of administrative duties*. Therefore, our territorial state administration of the early 1990s looked more like an unsystematic conglomerate, than a systematic and organized executive stage.

Territorial state administration has been drifted to the margins of conversional processes, and was brought in the centre of interest only in the middle of the 90s. More than *fifty governmental regulations* prove that the problem of mid-level administration was constantly on the agenda, but no solution could be made that could have pleased the interests of every portfolio. Despite of progressive conceptions *consolidation of territorial level did not happen in the past 20 years*. I came to the conclusion that between 1990 and 2010 *more effects, that were close connection with one another, formed the executive stage of state administration* (in my opinion the three main inspirations were the regionalism, the New Public Management, as well as the idea of European Administrative Space). Sometimes the aforesaid inspirations slipped on one another and formulated opposite goals.

Due to the above process, *there was no linear evolution*, and no unbroken course of development – what we got was a series improvements plagued by excursions and great paradigm shifts. In my opinion, these difficulties are mostly due *political defects*, since *professional concepts and proposals for future development were always available*; however, *none of the governments were interested in the transformation of this area*, since any major change would have resulted in a substantial loss of votes. Therefore, accepted reforms sported shortcomings (due to governmental intentions), resulting in the *dissipation* of these changes on the lower levels.

I also believe that the *schedule of the modifications* was chosen unfortunately – in my opinion, it is simply impossible to conduct the successful transformation of territorial administration within a mere 2-3 years. Starting from 1996, *operation integration* therefore became much more important than organizational integration.

*The lack of proper definition for the territorial administrative organs* and its improper handling in our administrative law is closely connected with the above issues. Although several profound concepts and theories have been created regarding the goals and rights of the public administrative system, the lack of a related *organizational law* made it impossible to properly define its scope and sphere of authority. This was partly the intention of the supreme authorities, since it made possible circumvent *the prohibition of establishing new state administrative organizations*.

The instability of the territorial level were further reinforced by the changes occurring between 2006 and 2010 – during 2006, most of the organizations have been deployed on regional level, followed by a quick rollback in 2010, *placing them again on a county level*. 2011 however marked a new divide: the major goal of the government was the *organizational integration* of specialized territorial administrative bodies, instead of their coordination.

### ***3.2. What kind of institutional changes have been made in the Cabinet's territorial representation from the democratic transformation to 2010?***

In addition to the specialized territorial state administrative organs, every state *needs an institution* which fulfills the *territorial representation of the government (cabinet)*. However, due to the lack of a global governmental attitude that would have been able to counter-check the particularism of the system, the institutions fulfilling *the territorial representation of the government was rather unregulated* in the last two decades (there wasn't even such an organization in Hungary *between 1990 and 1996*).

In the first term of the democratic government *the reorganization of state administration's central stage was more important than the questions of territorial level*. Between 1990 and 1994 this authority comprised of the *Commissioners of the Republic (CotR)*: they were *atypical* organs in that time (for example: they were operating in a territorial framework, and mixed professional and political elements in a peculiar way). The institution of the CotRs, as first balancing trial, eventually became a victim of experimentation. The cause was simple, some of the decision-makers reckoned the CotRs as the reawakening of the dualist Lord Lieutenancy and the socialist county soviets. Due to the lack of a unified governmental concept, the establishment of specialized territorial networks took place *in parallel* by making the former soviet organs independent, and also setting up new administrative organizations.

From the second governmental period *political and administrative roles were separated* on the territorial level. CotRs were replaced by the *Public Administration Offices*, which were only one type of the deconcentrated bodies in that time. The political actor in the middle level became the President of County's General Assembly. Organization of Public Administration Offices was based on the county- and capital-level structure of public administration. Through a provision of 1997, they were legally defined as *the territorial administrative bodies of the Cabinet*, effectively putting them above the rest of the deconcentrated bodies.

By the establishment of territorial administrative body of the Government, the situation was not altered radically in the mid-level administration. Namely the power of Public Administration Offices was not strong enough to successfully co-ordinate the work of numerous deconcentrated administrative bodies. The territorial level simply missed those integrative nodes that would be able to divert the executive branch toward a more efficient means of operation. Since it became clear that territorial administration cannot be reorganized to a structure similar to the old soviets, the aspiration for organizational integration *was slowly replaced with the goal for operational integration and supervision*.

In 2006, Public Administration Offices had got real scope of activities and became essential actors of territorial level, with an authority over several counties. Thereafter offices temporarily lost their constitutional legitimacy and operated as *Regional State Administrative Offices*, without practicing administrative supervision over the self-governments. In 2010 - *after a 20-month-break* – the constitutional rules were re-established; the offices got powerful rights in the field of co-ordination. They functioned on a county- capital-basis again, but *this scheme proved to be transitional only*.

By the end of 2010, the *County (and Capital) Government Offices* have been established, effectively replacing the Public Administration Offices. The new organizations integrated 15 different deconcentrated bodies into their structure (out of 26) – however, they also kept a strong operational integration with the institutions not merged into them (as of 2012, there are 13 such organizations, also known as “presumptive territorial administrative bodies”). With the support of the capital and county government offices, the government aims to reinforce its presence in the middle level of public administration – they are planned to be complemented with about 300 *integrated customer services*, and (starting from 2013) *175 district offices*.

Contrary to earlier practices, the government offices represent *ever-changing political but stable professional elements*. The offices are divided to main bureaus and specialized administrative departments, the latter of which being under *shared control* (that is, the professional and organization control is delegated to different actors).

In my point of view, the constant failure of earlier reforms can be traced back to three main factors.

- The first of these is political. Contrary to popular belief, the opposition was not the only force that discouraged the transformation of public administration: *the governing parties also lacked the internal consensus regarding this topic*, since any chance committed in this area would have inevitably weakened their own political basis.
- The second reason has a special democratic/technical/strategic character. The core of this lies in the fact that the process of administrative reorganization greatly exceeds the four-year political terms, however, the realization of changes concerning the large support institutions (generally disliked by the populace) is generally accomplished by the government during the first two years of its term (since that timeframe is considered to be the safest period). This means that *there were no agreements that would have been lasted through several political terms – thus, the consolidation of public administration could never take place*.
- The third reason can be traced back to structural and human factors. Following the democratic transformation, the apparatus of *state administration has grown so large*, that the complete integration of deconcentrated administrative bodies would have led to uncontrollably big institutions.

#### **4. What are the major characteristics of the transformation of local administration ongoing since 2010?**

Most of the post-2010 concepts of modernization are based on ideas that have been around *for the last 20 years*, but for some reason, *could not be realized*. Since the establishment of government offices (heralding the organizational integration of local administration) *has happened very recently*, it is hard to reach anything *conclusive* from the process – we can only discuss *the input of the transformation* at the moment. In my opinion, the most recent changes completely *inversed the logic of legislation* compared to the approach in effect during the times of the democratic transformation. It preferred *state administration instead of local self-governments*, and supported the *territorial level instead of municipal actors*. This resulted in another *extremity*: instead of bringing this disproportionateness to an end, the process rather led to the *beginning of the hegemony of state administration*.

Thanks to the resources currently available, it is possible to outline the scope of those strengths that could be considered as definite advantages of the territorial reorganization. However, it is also possible to outline some weaknesses as well, that may easily hinder further development.

##### **4.1. Strengths**

The first such advantage is the *definite teleology* of the process. The realization of the administrative reform is carried out on the basis of the Magyary Zoltán State Administration Development Program (*Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program*), introduced in June 2011. Among the many goals, the program aspires for the complete organizational

reformation of territorial administration – the direction of which lies within organizational integration.

The prime mover of this integration is *the strive for efficiency and rationality*. This is certainly a welcomed recognition, since no country can allow the waste of taxpayer money. It is pivotal for the state to ensure that its executive apparatus can realize decisions as fast and cheap as possible. Such goals become especially desirable if we consider that the budget of the entire administrative body exceeds 400 billion Ft per annum.

Another important strength of the current reform is that it made important steps to *cease the division of the system*. Despite the permanent reforms, the state administrative part of mid-level public administration *has been too fragmented until recently*. There were 30 different administrative bodies in 1990, which arose to 41 by early 2006. Since then, their number started to diminish: there were 27 institutions at the end of 2009, and 11 of them at the beginning of 2011 (not counting the government offices).

As for the schedule of the reform, its *fast-paced and strict realization* is also a definite advantage – one of the factors that helped propelling this was the *qualified majority* of the governing party, which made them not only a legislative, but also constituent power. At the moment, the next step of the reorganization process (the introduction of the district system) is planned to be completed during 2013 – this means that the new administrative structure should be ready before the next elections.

Finally, the last strength which deserves mention is the system's *proximity to the citizens*. By establishing the government windows, gradually expanding their network, and simplifying the proceedings available for administration, the new system definitely aims to serve the citizens. This, along with the restoration of the district system, hopefully brings the administrative offices closer to the citizens.

#### **4.2. Weaknesses**

First of all, it is worthy to mention that despite solving several long-existing defects, it is still uncertain whether the rationalization of territorial state administration can be fulfilled *by the unique solutions that have not been put into use anywhere before*. The well-circumscribed aims can easily be obstructed – after all, the current proposals are based on earlier ideas that proved to be ineffective.

Another risk lies in the neglecting of *professional/academic studies, concepts and alternative models* that might be useful to gather valuable experience well before the introduction of the new institutions – these include, among others, the questions of shared control, the exact tasks of maintaining/financing these institutions, and the effects of these reforms on the personnel. The speed of the reorganization does not support the consolidation of these solutions either – the lesson must be learned during the course, which inevitably leads to mistakes.

The *integration into mega-organizations* can also easily become a destructive factor to efficiency and rationality. This risk is not exclusive to territorial state administration – after all, it appeared during the re-tailoring of the ministerial institutions: the decreasing number of departments led to increasingly fractured supreme ministries. This very same process in territorial administration can easily jeopardize the aspirations toward efficiency – as it is well-known, *the size of the territorial administrative apparatus became so extensive that its integration proved to be impossible even by the mid-1990s*.

With the appearance of specialized administrative organizations, the shared control can easily become another challenge for the umbrella organizations aspiring to integrate them – after all,

the *lack of cooperation* between the government offices and the supreme authorities can easily make this phenomenon another obstacle to rational operation (a good example of this is when a branch does not coordinate its personnel's training/vacation/audit plans with the main bureau – right now, there are 5 different departments affected by this besides the Ministry of Public Administration and Justice). Based on the earlier experiences, it is also up to debate whether the *coordinating licenses* will be valid toward other deconcentrated bodies (for example in case of collaborative obligations, reorganizations, promotions, discharges). Finally, although this development proved to be the most successful attempt on integration, there are *already several phenomena pointing toward disunity*, such as the transfer of specialized duties and personnel to main bureaus, or the inception of new deconcentrated bodies in 2011, 2012 and 2013...

Although the political obstacles have been ceased with the two-thirds majority (proving very useful to realize some radical changes), it still proved ineffective in neglecting the *departmental self-interests*. Therefore, despite the successful amalgamation heralded with the last reform, *the resulting integration is rather ambiguous*, since more than half of the affected organizations (including law enforcement agencies) has been unaffected by the integration, dividing thus the territorial level of administration (which is destined to be repeated on the district level). The polarization of special administrative bodies to „inside” and „outside” groups however also does not follow a consistent logic. Finally, the dichotomy introduced below central-level state administration, may be inconvenient for the citizens – after all, the government windows do not have the authority to handle cases related to the „outside” organizations.

The fact that the *unified system approach (contrary to earlier intentions) does not exist on low/middle level* is another fundamental problem. Since the separation of responsibilities has never been finished, clerks still have to perform several administrative tasks (such as administrating personal and address data, or acting in social, tax-related, civil defense and building matters), despite the fact that the district system was planned to handle all these responsibilities. Due to the lack of a unified sorting principle, the scopes of authority and the various responsibilities will be distributed in accordance to the wishes of the department lobbies (like it happened in the case of defining the „inside” and „outside” organizations).

From the perspective of the citizens, *the developments of the last two years were anything but noteworthy – for them, the advantages of these reforms will probably be apparent only a couple of years following the launch of the district system*. The integrated customer service is still in conception, therefore its tasks are always subject to change, just like the number of the available government windows. It is also unclear what responsibilities the district offices and its partner institutions will take over from the currently existing offices.

*In my opinion, the characteristics outlined above are consequences and surface manifestations of the re-centralization process currently in progress in Hungary.*

## **5. What general idea can be created about the status of territorial state administration in the member states of the European Union? Is it possible to list any Hungarian specialty compared to the European trends?**

By examining the sub-central level of state administration in several member states of the EU, it is safe to state that *there is no generic European solution* to the topic. However, the *division of the middle level* seems to be a recurrent phenomenon, and it is also commonplace that the middle level is partitioned, its state administrative side composed not just by specialized deconcentrated bodies, but also by a *dedicated bureau tasked with government representation*

in the middle level. Albeit the national solutions are different, particularly important administrative tasks (such as disaster management, law enforcement duties, or the supervision of self-governments) are performed by a specialized territorial administrative body. This is complemented by a gradually *increasing mid-level political sphere of action*, its presence justified by the quick reaction to possible crisis situations.

Although full of national specialties, the future development of the executive branch is based on the re-evaluation of the state role due to *New Public Management*. The principal question is how the new state and its public administration should look like in the current ever-changing conditions. The functions and the organization itself are defined by the very answer provided to this question. The global economic and political megacrises of the last 4-5 years made it clear that *only countries with a powerful government and public administration* can make it through the critical stages. The new state requires gradually more control in the social and economic environment, which is primarily realized through public administration. This public administration – conveying pan-social goals – has *an effective, integrated structure*.

The integration observed in international trends means two things: on the one hand, they suggest the *integration* of state administration against department interests; on the other hand, they convey the need of transforming the operation of self-governments. It seems that there is a *new kind of partnership* in development between the state and the self-governments, where organizations performing the territorial representation of the government become increasingly more important. This scope of authority readily reacts to territorial economic and social tendencies.

In my opinion, the Hungarian regulations more or less *correlate with the international solutions* in its basics. Since 2010, the reinforcement of the state role and the treatment of dysfunctions affecting the executive branch (and territorial state administration) seem to become a fundamental goal of the current government. A key event of this aspiration was the foundation of the territorial government offices, the transformation of the legal control of the self-governments into clear-cut supervision, and the gradual decrease of the coordinational authority in favor of organizational integration. Since the beginning of 2011, the territorial representation of the government is performed by a governmental commissioner in Hungary as well.

However, despite the abundant number of similarities, I still discovered *fundamental differences*, resulting in a *special course of development* in Hungary.

- First of all, while the developed European states featured a new kind of partnership on the territorial level (along with reinforcing the state role and rearranging mid-level responsibilities), there is absolutely no trace of this tendency in Hungary, since the nationalization of tasks *left no actor in the mid-level that might act as a useful partner*. It is exactly because of this that we cannot state with a certainty, that the territorial institution representing the government would took a cooperative stance (or at least the decreasing role of the self-governments does not prove this).
- Secondly, the *transition of the tasks related to institution maintenance/finance* is also a Hungarian specialty; besides breaking classic principles, the volume of institutions affected is unparalleled, compared to other European countries. Besides, it is also a dynamic area – government decrees suggest that the related tasks are subject to change during 2012 and 2013.
- Finally, I also discovered a fundamental difference within the organizational transformations. In the past two years, the number of so-called *mega-organizations* has substantially increased – they have reached a number which made the Hungarian

method of organizational integration unlike any other in the European Union. The reason of this is that states employing similar techniques house a territorial administration which is either based on a narrower scope (such as in case of the Nordic countries), or on an entirely different structure (like the Spanish or Italian solutions). The Hungarian approach also poses serious questions regarding the budget and human resources of these institutions.

My professional stance is that the Hungarian situation is a *special variant* of the on-going changes – a course of development which unquestionably tries to adapt to local conditions, but also plagued by *excursions*. In a nutshell, it is an *overreacted counter-reaction* aimed toward the failures of the last 20 years, and the remnants of the soviet system.

## 6. Unanswered questions

In my opinion, the administrative reform is in line with the new approaches insisting on the reinforcement of the state role; however, it tries to achieve that with overly excessive methods. The *unbalanced nature of our public administration (characterizing it ever since its inception) did not lessen – instead, it turned into another extremity*, which is definitely not characteristic to a state preferring partnership. Today's governments simply cannot let the executive institutions of their administration disintegrate.

The role of the state is being reinforced throughout Europe, but the government does not expel the rest of the actors from the area – it *offers them partnership* within public administration. I certainly agree with the reconsideration of the roles and authorities assigned to the state administration and the self-governments; however, I also think that it is quite risky to modify the current system of territorial public administration without any modeling or useful foreign examples.

The results of the developments ongoing since 2010 *cannot be judged and evaluated with complete certainty*. The course of the remaining developments will be carried out along the following considerations:

- *The strong state is a must – but do we follow the right course to achieve it?*
- *Should not we question the current approach, if there are no (even vaguely) similar solutions anywhere in Europe?*
- *Based on the above, should not we treat the local tendencies of concentration, re-centralization and integration as a Hungarian rarity?*
- *Should we really treat the earlier (rejected) approaches of organizing mid-level public administration as dead ends, with no use to the current government?*

The goals are certainly good, since the efficient, fast, client-friendly and service-oriented public administration is a must in the 21st century. However, the methods of realization are worthy of criticism. It is my firm opinion that we should not adapt new elements by removing them from their original surroundings, since *the marginal conditions have substantially changed during the last two decades*. I believe that our public administration (becoming substantially disproportionate in the 22 years following the democratic transformation) still *requires the proper designation of institution roles and positions*.

## V. USABILITY OF THE RESULTS

It is my firm belief that the conclusions of this dissertation will prove to be usable not just for the jurisprudence, but also for the rest of the *social sciences related to the topic*. The number of publications preoccupied with this topic (and also listed in the Works Cited section) are already numerous – it is expected to see their exponential growth as more milestones in the research of the abovementioned development is achieved.

Since my work is primarily related to administrative law, it might act as useful *source material* both for other public law essays and *legislation*. The reason of this is that differentiated character of the regulations applied to territorial administration requires a catalogued, systematic approach.

Last, but not least, my dissertation is planned to be a helpful *education material* as well, since legal training (no matter the specialization) always relies on valid and comprehensive works. One of my long-term plans is to launch a special course on this topic, where the required literature would consist of the book based on the findings of this essay.

## VI. WORKS CITED/CONSULTED

### 1. Hungarian publications

- a) **A területi államigazgatás változásai az elmúlt húsz évben**  
[*Changes of the Territorial State Administration in The Past Twenty Years*]  
In: Új Magyar Közigazgatás 2012/2, 3-10.
- b) **Nemzetközi trendek, magyar tendenciák a Kormány területi képviseletében**  
[*International Trends, Hungarian Tendencies in The Territorial Representation of The Cabinet*]  
In: P. Szabó Béla – Szemesi Sándor (szerk.), Profectus in litteris III., Előadások a 8. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz - konferencián, Licium-Art, Debrecen, 2012, (*megjelenés alatt*)
- c) **A helyi önkormányzatok fölötti törvényességi kontroll egyes kérdései – Múlt, jelen, jövő**  
[*Questions of The Administrative Supervision of Local Governments – Past, Present, Future*]  
In: P. Szabó Béla – Szemesi Sándor (szerk.), Profectus in litteris II., Előadások a 7. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz - konferencián, Licium-Art, Debrecen, 2010, 57-65.
- d) **A magyar területi államigazgatás koordinációja az elmúlt két évtizedben**  
[*The Function of Coordination in The Hungarian Territorial State Administration in The Past Two Decades*]  
In: P. Szabó Béla – Szemesi Sándor (szerk.), Profectus in litteris I., Válogatott előadások a 6. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz - konferenciáról, Licium-Art, Debrecen, 2010, 7-15.
- e) **A területi államigazgatás fejlődése a rendszerváltástól napjainkig**  
[*About the Evolution of Territorial State Administration from Democratic Transformation until the Present Day*]

In: Glossa Juridica 2009/1.  
[http://www.glossaiuridica.hu/gi0901\\_main.htm](http://www.glossaiuridica.hu/gi0901_main.htm)

- f) **Koordináció a központi szint alatti államigazgatásban**  
[*Coordination in Sub-governmental State Administration*]  
In: Schwarczswölder Ádám – Varga Mónika (szerk.), 7. Országos 1. Nemzetközi Interdiszciplináris Konferencia, Grastyán Konferencia Konferenciaelőadások, PTE Grastyán Szakkollégium, Pécs, 2009, 17-26.
- g) **A területi államigazgatás fejlődése a rendszerváltástól napjainkig**  
[*About the Evolution of Territorial State Administration from Democratic Transformation until the Present Day*]  
In: Közjogi Szemle 2009/1, 59-66.

## 2. Publications in English

- a) **New Trends in The Territorial Representation of Governments**  
In: Curentul Juridic 2012/1, 75-84.
- b) **Ferenc Mező -- Attila Barta -- Gábor Kozma, Changes in the System of Deconcentrated Public Administration in Hungary After 1990.**  
In: (ed. I. Horga et al.) Territorial and Cohesion Policy. University of Oradea Press, 2011, 81-87.
- c) **Structural Problems in Hungarian Sub-governmental State Administration**  
In: ПРАВО НАУКОВИЙ ВІСНИК УЖГОРОДСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ *Bunyuk No 13* 2010. уасмина 2, 355-359.  
[Az Ungvári Állami Egyetem Jogtudományi Hírei. 2010/13. uaszmina 2.]
- d) **The Development of the Hungarian Territorial State Administration from Democratic Transformation until the Present Day**  
In: Debreceni Jogi Műhely 2009/2.  
[http://www.law.klte.hu/jogimuhely/01\\_hun\\_index.htm](http://www.law.klte.hu/jogimuhely/01_hun_index.htm)

## 3. Books and chapters of books

- a) **Magyar Közigazgatási Jog, Általános Rész. I. Kötet. Elektronikus jegyzet VII. fejezet: A központi közigazgatási szervek területi szervei, az államigazgatási feladatok települési szintű ellátásának rendszere, a jegyző jogállása és feladatai**  
[*Hungarian Public Administrative Law, General Part. I. Volume. E-document Chapter VII.: Territorial Organisations of Central Public Administration Bodies, Carrying Out The State Administrative Tasks in The Local Level, The Status and Duties of Town Clerk*]  
In: Árva – Balázs – Barta – Veszprémi, Magyar Közigazgatás Általános Rész. Elektronikus jegyzet. Debrecen, 2012, 83-90. (megjelenés alatt)  
<http://jog.unideb.hu/kozigazgatasi-jogi-tanszek/dokumentumtar.html>
- b) **Közigazgatás-elmélet, egyetemi tankönyv 2. kiadás, V. fejezet: A közigazgatás intézményrendszere**  
[*Theory of Public Administration, University Coursebook 2. Edition, Chapter V.: The System of Public Administration's Institutions*]

In: Árva – Balázs – Barta – Veszprémi, Közigazgatás-elmélet. Egyetemi tankönyv, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012, 90-123. *(megjelenés alatt)*

**c) Közigazgatás-elmélet, egyetemi tankönyv, V. fejezet: A közigazgatás intézményrendszere**

*[Theory of Public Administration, University Coursebook, Chapter V.: The System of Public Administration's Institutions]*

In: Árva – Balázs – Barta – Veszprémi, Közigazgatás-elmélet. Egyetemi tankönyv, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011, 91-116.