

**Kovács Éva**

**Koordinációs mechanizmusok és fejlődésük az  
államigazgatásban (1990-2014)**

## **Politikatudományi Intézet**

Témavezetők: Hajnal György Ph.D. és Dr. Imre Miklós CSc.

© Kovács Éva

**Budapesti Corvinus Egyetem**  
**Politikatudományi Doktori Iskola**

**Koordinációs mechanizmusok és fejlődésük a magyar  
közigazgatásban (1990-2014)**

Ph.D. értekezés

Kovács Éva Margit

Budapest, 2014



## Tartalom

<b>I. Rész: Bevezető</b> .....	9
1 A dolgozat általános célkitűzése és a kutatás indokoltsága .....	9
1.1 A koordináció mint a kormányzati reformok növekvő jelentőségű eleme .....	9
1.2 A dolgozat helye a hazai kormányzati koordinációról szóló irodalomban.....	14
2 A kutatás főbb ambíciói és a dolgozat szerkezete .....	15
<b>II.Rész: A kutatás fogalmi és konceptuális keretei</b> .....	18
3 A kutatás vizsgálati egységei .....	18
4 A koordináció fogalma .....	20
5 A koordinációs mechanizmusok tipológiája.....	22
5.1 Makroszintű koordináció.....	22
5.2 Mezoszintű koordináció .....	27
5.3 Mikroszintű koordináció .....	29
5.4 Koordinációs mechanizmusok a közigazgatásban.....	31
6 A koordinációs eszközök, intézkedések vizsgálata.....	35
6.1 A koordinációs eszközök, intézkedések tipológiája.....	35
6.2 Új típusú koordinációs eszköz: az egyablakos ügyfélszolgálati modell.....	37
6.2.1 Az egyablakos ügyfélszolgálat fogalmi körülhatárolása és működő modelljeinek lehetséges osztályozása.....	38
6.2.2 Az egyablakos ügyfélszolgálati modell, mint a kormányzati koordináció erősítésének eszköze .....	41
7 A magyarországi koordinációs reformok okait megvilágító elméletek.....	44
<b>III.Rész: A kutatási kérdések és a kutatás módszertana</b> .....	52
8 Kutatási kérdések és hipotézisek megfogalmazása.....	52
9 A kutatás empirikus bázisa és módszertana .....	57
9.1 Adatforrások.....	57
9.2 A központi és területi szintű államigazgatási koordináció vizsgálatának módszere	58
9.3 A kormányablak egyablakos ügyfélszolgálati rendszer vizsgálatának elemzési keretei	59
9.4 A koordináció intézkedések motívumainak vizsgálata: a kormányablak reform mögött húzódó motivációk feltárása .....	60
<b>IV.Rész: Empirikus vizsgálat és elemzés: A kormányzati koordinációs helyzetkép áttekintése és elemzése</b> .....	61
10 A magyarországi kormányzati koordináció 1990-2014 között .....	61
10.1 A központi államigazgatási koordináció strukturális jellemzőinek változásai Magyarországon .....	61

10.1.1	A központi kormányzati koordináció alapvető struktúráinak kiépítése (1990 – 1998)	64
10.1.2	A Miniszterelnöki Hivatal szereinek növelése és hatáskörének kiterjesztése (1998 – 2006)	65
10.1.3	Elmozdulás a politikai irányítás és kontroll kiterjesztése irányába (2006–2010)	67
10.1.4	De facto prezidenciális kormányzás, avagy a 'vezérdemokrácia' (2010 – 2014)	69
10.2	A középszintű kormányzati koordináció: A területi államigazgatás reformjai Magyarországon (1990 – 2014)	76
10.2.1	A területi államigazgatási koordináció fogalmi körülhatárolása	76
10.2.2	A területi államigazgatás koordinációjával foglalkozó hazai irodalom áttekintése és értékelése	77
10.2.3	A területi államigazgatás reformjának négy főbb hulláma	79
11	Az egyablakos ügyfélszolgálat Magyarországon: Esettanulmány a Kormányablak reformról	104
11.1	Az egyablakos ügyfélszolgálati reform háttere és bevezetésének körülményei	104
11.2	A Kormányablak szerkezete, feladatai és működése	106
11.3	A Kormányablakokkal kapcsolatos tapasztalatok nemzetközi perspektívában	108
11.4	A koordinációs intézkedés mögött húzódó indokok: a ' mítosz' versus a ' következmények logikája'	111
11.4.1	A probléma meghatározása	116
11.4.2	Alternatív megoldások	121
11.4.3	Előzetes felmérés, hatáselemzés	121
11.4.4	Az érintett szereplők közreműködése	122
11.4.5	A célok teljesülésének folyamatos követése	124
<b>V.Rész: A</b>	<b>vizsgálatok eredményeinek strukturális áttekintése és a kutatás eredményeinek összefoglalása</b>	<b>129</b>
12	Magyar sajátosságok az államigazgatás koordinációját övező tudományos és szakmai gondolkodás területén	129
13	A kormányzati koordinációs reformok jellemzői mintázatai Magyarországon	132
13.1	A központi államigazgatási koordináció strukturális jellemzőinek változásai Magyarországon	133
13.2	A területi államigazgatási koordináció jellemzői mintázatainak azonosítása rendszerváltozás utáni Magyarországon	138
14	A kormányablakok strukturális jellemzőinek vizsgálata nemzetközi perspektívában	143
15	A kormányzati koordinációs intézkedések mögött húzódó lehetséges magyarázó indokok keresése	144
16	Irodalomjegyzék	149
17	Az értekezés témakörében megjelent magyar és idegen nyelvű publikációk	167

## **Táblázatok jegyzéke:**

Táblázat 1: A kutatás vizsgálati egységei .....	19
Táblázat 2: A makro szintű koordinációs mechanizmusok jellemzése.....	24
Táblázat 3 : A hazai és nemzetközi irodalomban fellelhető makro szintű koordinációs mechanizmusok tipológiájának összehasonlítása.....	26
Táblázat 4: A szervezetek közötti és szervezeten belüli koordinációs mechanizmusok összevetése .....	34
Táblázat 5: A kormányzati koordináció megvalósításának szintjei .....	42
Táblázat 6: A kutatás kérdései és hipotézisei.....	56
Táblázat 8: A koordináció fogalmi meghatározása körüli sajátosságok a hazai és nemzetközi irodalomban .....	130
Táblázat 9: A központi kormányzat koordinációs eszközeinek változásai a vizsgált strukturális reformok során (1990 – 2014) .....	134
Táblázat 10: A koordinációs intézkedések (I) és eredményeik (E) a területi államigazgatás szintjén zajló reformokban .....	139
Táblázat 11: Akormányablak strukturális jellemzői Askim és társai (2011) 5 dimenziós elemzési modelljében vizsgálva .....	143
Táblázat 12: A 'predikciós mátrix 'a magyarázó hipotézisek érvényességének tesztelése.	144

## **Köszönetnyilvánítás**

A doktori disszertációm eredményeit megalapozó több éves kutató munka egy nemzetközi kutatási projekt, a COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future, No. 266887; [www.cocops.eu](http://www.cocops.eu)) keretében folyt, az Európai Unió 7. keretprogramjának (FP7) támogatásával.

Köszönettel tartozom témavezetőmnek, Hajnal Györgynek, hogy lehetővé tette számomra, hogy a nemzetközi kutatási együttműködésben aktívan részt vegyek, és a közös munka során a kutatás minden szakaszában módszertani és elméleti iránymutatásaival, szakmai konzultációival, kritikus megjegyzéseivel hozzájárult a dolgozat megírásához. Az évek során szerzett kutatói tapasztalatomat, módszertani és elméleti ismereteimet, valamint a kutatáshoz szükséges kritikai gondolkodás fejlődését neki köszönhetem.

Köszönet illeti Dr. Imre Miklóst, társtémavezetőmet, aki támogatott doktori tanulmányaim megkezdésében és folytatásában, valamint folyamatos szakmai iránymutatásával, konzultációival segítette szakmai munkámat és a disszertáció megírását.

Köszönettel tartozom azoknak közigazgatási szakembereknek az értékes közreműködéséért, véleményért, akik időt és energiát áldoztak arra, hogy a kutatás egyes témáit érintően interjúalanyként hasznos tapasztalatokat, információkat osszanak meg velem. Hálás vagyok azon kutató kollégának, doktorandusz társaknak, akik a disszertáció egyes részeit képező konferencia tanulmányokat előzetesen véleményezték, szakmai javaslatokkal ezek továbbfejlesztését elősegítették. Külön köszönet illeti Dr. Balázs Istvánt és Gajduschek Györgyöt, akik a kutatás több szakaszában is tapasztalataikkal, értékes kommentjeikkel segítették a dolgozat megírását.

Szeretném megköszönni alma materem és munkahelyem, a Közigazgatás – tudományi Kar vezetőségének, hogy támogatták doktori tanulmányaim folytatását és több tudományos rendezvényen való részvételemet.

Megköszönöm továbbá családom és barátaim önzetlen támogatását és biztatását.



## I. Rész: Bevezető

### 1 A dolgozat általános célkitűzése és a kutatás indokoltsága

A dolgozat általános célkitűzése a központi és területi államigazgatás reformjainak áttekintése és elemzése a koordináció perspektívájából a rendszerváltás utáni Magyarországon. Ezzel összefüggésben a kutatás hozzá kíván járulni kormányzati reformintézkedések és közigazgatási strukturális átszervezések motívumainak és indokainak jobb megértéséhez. Ennek érdekében a dolgozat további, konkrétabb célja a kormányzati koordináció jellemző mintázatainak, szervezeti és működési megoldásainak bemutatása és fejlődésük elemzése, különös tekintettel az egyablakos ügyintézési modellek vizsgálatára.

A kormányzati koordináció nem új keletű probléma. A társadalmi mechanizmusok összehangolása, a szervezetek közötti, szervezeteken belüli koordináció kérdése azóta jelen van, mióta az állam és a kormányzatok léteznek. Mégis, a kutatás indokoltságát két fő ok támasztja alá. **Elsősorban is:** A koordináció növelése időszerű és fokozódó jelentőségű kérdéssé vált a kormányzatok gyakorlatában. **Másodsorban:** A hazai irodalomban a kormányzati koordinációt csak elvétve és azt is szűken értelmezve vizsgálták korábban. Ezeket az érveket az alábbiakban fejtem ki részletesen.

#### 1.1 A koordináció mint a kormányzati reformok növekvő jelentőségű eleme

Az utóbbi években a kormányzati koordinációt erősítő intézkedések a közigazgatási reformprogramok egyik központi, meghatározó elemeivé váltak világszerte. Ennek oka, hogy a kormányzatok koordinációs kapacitását csökkentő folyamatok felerősödtek. Ilyen folyamat a **globalizáció**. Napjainkban kevés - ha egyáltalán létezik – az olyan terület vagy program, amely kizárólagosan az adott kormányzat belügyének tekinthető. A kormányzás fogalma szükségképpen átalakul egy olyan világban, amelyben a nemzeti és nemzetközi szereplők kölcsönös fokozódó függősége rendkívüli mértékben megnövekedett. Ebből fakadóan a kormányzat egy adott ágazat egyre kisebb részei felett rendelkezik befolyással. A kormányzati koordináció erősítését indokolja az is, hogy az ellátandó közfeladatok komplexitása nőtt. Megjelentek az ágazatokon átnyúló **„komisz problémák”** (*wicked problems*)<sup>1</sup>, melyek megoldására nincs a múltban alkalmazott jól bevált, egyértelmű stratégia

---

<sup>1</sup> A dolgozatban a nemzetközileg elterjedt, fontosabb terminus technicusok eredetijét – az egyértelmű megfeleltethetőség és ellenőrizhetőség érdekében – zárójelben, dőlt betűvel angolul is közlöm.

és kezelésük ágazati határokon átívelő cselekvést igényelnek [Christensen és Laegreid 2012b]. Ilyen például a munkanélküliség, a szegénység, a hajléktalanok ellátása, a katasztrófavédelem vagy a migráció kérdése, melyek kezelése komplex állami feladat. A jelenkor ezen jellemző társadalmi problémáit már nem lehet egymástól szigorúan elváló, funkcionálisan tagolt szervezeti keretek között megoldani. A koordináció erősítését a kormányzatok **csökkenő finanszírozási képessége**, a pénzügyi korlátok is indokolják. A pénzügyi források szűkössége miatt a kormányzatok egyre nagyobb a nyomás, hogy a kívánt politikai célokat minél költséghatékonyabban érje el; az egyre növekvő számú közigazgatási problémák közül szelektáljon és csak az igazán jelentősek megoldására használjon fel forrásokat; eliminálja a programok közötti átfedéseket és a sikertelen programokat [Peters 1996]. Amikor az utóbbi évtized koordináció erősítését célzó kormányzati reformjai bevezetésének indokait vizsgáljuk, nem hagyhatók figyelmen kívül azok a strukturális és működési sajátosságok, melyek az **Új közmenedzsment** (*New Public Management*) érája alatt épültek be a kormányzati struktúrába és jelentősen erodálták a kormányzati koordinációt. Általánossá váltak a csőszerűen kiépülő (**'siloesation'**) profiltiszta szervezetek (*single-purpose organizations*) [Kettl 2000, Hood 1991], melyek egymástól elszigetelten, saját működési hatékonyságukra fókuszálva működtek az ágazati együttműködés ellenében. A szervezetek és ágazatok közötti viszonyban a kooperáció helyett a forrásokért való verseny dominált. Az Új Közmenedzsment irányzat másik meghatározó jellemzője a közpolitika-alkotás és a végrehajtás strukturális elkülönítése (**agencification**), melynek hatására általánossá vált a kvázi-autonóm szervezetek létrehozása, esetenként burjánzása. Az ilyen típusú végrehajtó szervezetekre jellemző, hogy 'saját', rövid-távú szervezeti céljaikat tartják szem előtt a hosszabb távú, átfogó közpolitikai stratégiák megvalósítása helyett. A szervezeti fragmentáció miatt az ágazatok közötti koordináció és a komplex közpolitikai végrehajtása nem volt hatékony.

A fentiek indokolták, hogy az utóbbi években a fejlett és kevésbé fejlett országok kormányzati- közigazgatási reformjainak csakúgy, mint az ezt tárgyaló tudományos diskurzusnak a középpontjában a koordináció megerősítése, a vertikális és horizontális fragmentáció csökkentése állt, válaszként a fentebb felsorolt problémákra, a kormányzat működését akadályozó gátaakra. E nehézségek kezelésére új típusú kormányzási, közpolitika-alkotási technikák tűntek fel mind a kormányzati reformprogramokban, mind pedig a tudományos diskurzusban, melyek közös jellemzője az integrációba és a koordinációba 'jóságába' vetett hit. Peters [1996] például a megváltozott környezethez történő sikeres alkalmazkodás egyik feltételként adekvát közpolitikai programok

alkalmazását tekinti: parciális, rövidtávú szabályok helyett átfogó, ágazatokon átnyúló hosszú távú tervezés. Továbbá válaszként a szűkülő kormányzati források problémájára egyre hangsúlyosabbá vált a költséghatékonyság érvényre juttatására a kormányzásban. Ennek egyik eszköze a kormányzati programok közötti átfedések eliminálása és a sikertelen programok felszámolása, ami fogalmilag az ágazatok és a kormányzati szereplők közötti horizontális és vertikális irányú koordinációjának erősítését jelenti. A koordináció erősítésére a régiek mellett új típusú koordinációs technikák, innovatív kormányzati modellek kerültek bevezetésre, amelyek különböző formákban, változatos elnevezésekkel terjedtek el. E folyamatokat a nemzetközi irodalomban gyakran a **poszt-NPM típusú** kormányzati reformok címkével illetik. A poszt-NPM reform irányzatok lényege, hogy elsődlegesen az NPM irányzattal szemben álló, illetve esetenként arra épülő, de attól különböző doktrínaként definiálják magukat. Közös jellemzőjük a központi kormányzati kapacitás erősítésére, az integráció növelésére, az új típusú együttműködési formák elterjesztésére és az ágazati-szervezeti határokon átívelő problémák kezelésére való törekvés [Christensen és Lægreid 2010]. A poszt-NPM reformok lényeges jellemzője továbbá, hogy kétségbe vonják a piacok, a piaci mechanizmusok felsőbbrendűségét, valamint a magánvállalati menedzsment gyakorlatban alkalmazott technikák általános alkalmazhatóságát. Az egyes új irányzatok viszont eltérnek a tekintetben, hogy ezzel szemben, e helyett mire építik fel a kormányzás új elméletét. Az egyik ilyen irányzat, a **neo-weberi államfelfogás** például -, melynek fogadtatása különösen pozitív volt Magyarországon [Jenei 2009] - az 'állam megerősítését' hirdeti. A neo-weberi koncepció újszerűsége abban áll, hogy nem veti el egy az egyben a korábbi menedzsment irányzat vívmányait, hanem a weberi értékeket (centralizált, hierarchizált, elszámoltatható, uniformizált államszervezet, magasan képzett, hivatásos hivatalnok réteg, írásban rögzített feladatkörök, jogszerűség, legitimáció elve stb.) ötvözi az NPM irányzatok rugalmasságával [Drechsler 2005:102]. A weberi típusú bürokrácia elemei, azok újraértelmezése alkalmas ideológia háttérrel biztosítottak az 'erős állam' koncepciójának megvalósításához. A neo-weberi koncepció lényege az alábbi alapelvekben ragadható meg [Pollitt és Bouckaert 2004].

- Az állam központi szerepének megerősítése, elsősorban a szabályozás, valamint az erkölcsi értékek helyreállítása révén.
- A karrierelvű közzolgálati modell megőrzése. A köztisztviselői pálya megbecsülésének, társadalmi rangjának, az érdemalapú kiválasztást, előmenetelt és az indokolatlan elbocsátással szembeni védelmet biztosító garanciáknak az erősítése, illetve visszaállítása.

- Képviselői demokrácia kiszélesítése a közvetlen részvétel elemeivel (konzultáció, civilek bevonása a döntéshozásba).
- Jogállam megőrzése, mely megteremti az állampolgárok számára a kiszámítható és stabil állam működést.
- Professzionizmus megteremtése a közigazgatásban.
- Polgár- és ügyfélbarát közigazgatás kialakítása, amely partnerként és nem alávetettként kezeli az állampolgárokat, miközben fenntartja a jogszerűséget, a magas szakmai színvonalat és a közigazgatás (az állam) tekintélyét.
- Elmozdulás a saját működésére fókuszáló bürokratikus szabályozástól a külvilág felé koncentráló, állampolgári igényeket figyelembe vevő bürokrácia felé.

A kormányzás átalakításának másik iránya, az **összkormányzati modell** sokkal inkább a kormányzati és kormányon kívüli (civil, piaci) szervek közötti horizontális és vertikális formális és/vagy informális kapcsolatok megerősítésére helyezi a hangsúlyt. A kormányzati szervek közötti hálózat lehetővé teszi a közpolitikai programok koordinált tervezését, végrehajtását és a szükséges beavatkozások hatékony elvégzését [OECD 2006]. Az ilyen típusú, a koordinációt erősíteni szándékozó kormányzati modellek változatos formában és eltérő elnevezéssel terjedtek el, viszont mindegyik típus alapvonása, hogy a társadalmi problémák kezelésének eszközt az együttműködés erősítésében látják. Az ilyen típusú kormányzati modellek közül a legnépszerűbbek az összkormányzati modell [*whole-of-government*, vö. Christensen és Laegreid 2007a, OECD 2006], az összekapcsolt kormányzati modell [*joined-up government* vö. Pollitt 2003], a holisztikus kormányzás [*holistic governance* vö. Perri, 2004, 1997]. Ezekben a modellekben a kulcs motívumok az integráció, az ágazatok összekapcsolása, az ágazatokon átívelő feladatmegoldás, a 'departmentalizmus' és a 'csőllátás' felszámolása. [Christensen és Laegreid 2012b:10]. Ezeknek az összkormányzati reformoknak van egy horizontális és egy vertikális dimenziója.

- A **vertikális dimenzió** magában foglalja a központi kormányzati szereplők jogkörének megerősítését, kiterjesztését (pl. a miniszterelnök szerepének növelése, centrális kontroll kiterjesztése), a szigorúbb ellenőrzést és elszámoltatást, a pénzügyi önállóság szűkítését, az kvázi-autonóm szervezetek önállóságának csökkentését, központi irányítás alá vonásukat.
- A **horizontális dimenzió** a szolgáltatások szervezése és nyújtása közötti koordináció erősítését, az ágazati szervezetek közötti átfedések csökkentését, az

integrált ügyfélszolgálati nyújtó pontok létrehozását öleli át. A vertikális dimenzióval szemben itt alapvetően a kormányzati hierarchia azonos szintjén lévő szereplők közötti koordinációról van szó. Ennek gyakori megvalósulási formái – különösen a nyugat-európai országokban – a szolgáltatás integráció (*service integration*), szolgáltatás csoportok létrehozása (*service clustering*) vagy a változatos formában és elnevezéssel megvalósuló egyablakos ügyfélszolgálati modellek (*one-stop shop*, *single-window service*, *one-stop delivery*, *one-stop access*). Ebből következik, hogy az egyablakos ügyfélszolgálat ezen közigazgatási reformprogramok gyakran megjelenő elemévé vált. Az egyablakos ügyintézés az ügyfelek szemszögéből a közszolgáltatások – tágabb vagy szűkebb körű – integrációját, ezáltal a szolgáltatásokhoz könnyebb hozzáférést, míg a kormányzat részéről az ágazatok közti együttműködés növelését, az átfedések eliminálását, ezáltal a tranzakciós és szolgáltatási költségek csökkentését jelenti.

A koordináció erősítését célzó reformprogramok Magyarországot sem kerültk el. A rendszerváltást követő időszakban visszatérően megjelentek az olyan kormányzati intézkedések, melyek az együttműködés erősítését célozták a közigazgatás különböző szintjein. Az ilyen típusú intézkedések mégis legmarkánsabban a második Orbán kormány által 2010-ben meghirdetett közigazgatási reformprogramban (Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, továbbiakban: Magyary Program [Közigazgatási és Igazságügy Minisztérium 2011]) azonosíthatóak. A 2010-2014 közötti kormányzati ciklus alatt számos olyan intézkedést vezettek be mind a központi, mind pedig a területi, illetve helyi közigazgatásban, melyek gyökeresen átformálták a koordináció alapvető struktúráit és mechanizmusait. Ezen intézkedések egyik meghatározó eleme volt az egyablakos ügyintézés egy új formájának, a Kormányablakoknak a létrehozása.

## ***1.2 A dolgozat helye a hazai kormányzati koordinációról szóló irodalomban***

A nemzetközi és hazai szinten megfigyelhető tendencia mellett, mely a kormányzati koordináció jelentőségének növekedése irányába mutat, a jelen kutatást másodsorban az indokolja, hogy habár az utóbbi húsz évben Magyarországon a kormányzati koordináció egyes sajátos problémái folyamatosan napirenden voltak a gyakorlati szakemberek és a politikai elit körében folyó közbeszédben, ennek ellenére a hazai tudományos irodalomban csak ritkán – ha egyáltalán – foglalkoztak a koordinációnak mint olyannak az átfogó, szisztematikus vizsgálatával. Azok az írások, amelyek valamilyen módon mégis érintették a kormányzati koordináció kérdéskörét, azt csak szűk skálán (parciálisan) vizsgálták. Elsősorban a közigazgatás strukturális változásaira fókuszálva [például Bércesi 2002; Balázs – Bércesi 2006; Bércesi – Ivancsics 2006; Ivancsics 2006; Barta 2012; Vadál 2012; Müller 2011, 2010c, 2010b, 2008; Sárközy 2006, 2010, 2012 ], a kormányzati döntéshozatali mechanizmusaira [Pesti 2000] vagy kormányzati szereplők helyzetének változásaira koncentrálnak [Gajduschek 2011, Müller 2011, Sente 1999, Szilvássy 1998] vizsgálták a kormányzati reformokat. A kifejezetten a kormányzati koordinációval foglalkozó írások is csak egy viszonylag szűk aspektusból, a 'központi kontroll versus területi/ágazati autonómia' dimenziójában vizsgálták és értelmezték azt. A nemzetközi irodalomban azonban – ahogyan arra később, a koordináció fogalmi körülhatárolásánál részletesen kitérek - a kormányzati koordináció gyakran egy ennél jóval tágabb fogalomként tűnik fel. A centrálisan vezérelt, bürokratikus koordináció mellett egyre nagyobb súllyal jelennek meg az ettől gyökeresen eltérő, együttműködésen alapuló (network illetve piaci típusú) koordinációs struktúrák. A koordináció e szélesebb, átfogóbb fogalmának beépítése és elemzési célú alkalmazása a jelen munka második fontos célkitűzése.

## **2 A kutatás főbb ambíciói és a dolgozat szerkezete**

A dolgozat előzőekben ismertetett célkitűzésével összefüggésben, általánosságban három fő kutatási ambíció fogalmazható meg, amelyet szándékomban áll körüljárni, a kapcsolódó kérdéseket megválaszolni a dolgozatban. Ezek az alábbiak:

1. A kutatás első ambíciója leíró jellegű: a dolgozat áttekintést kíván adni a rendszerváltás utáni időszak Magyarországnak kormányzati koordinációjáról és annak változásairól.
2. Másodsorban a kormányzati reformok, a strukturális változások mélyebb feltárása és jobb megértése érdekében elemzem a kormányzati reformok koordinációs elemeit, aspektusait. Vizsgálom az intézkedések során bevezetett koordinációs eszközök / eszközcsomagok strukturális jellemzőit. Ezzel az a célom, hogy egy empirikus tényekkel alátámasztott áttekintő képet adjak a hazai kormányzati koordináció sajátosságairól. Kutatásomban a központi és területi szintű államigazgatás vizsgálata mellett kiemelten foglalkozom a kormányablak mint koordinációs eszköz strukturális elemzésével.
3. Végül a dolgozat harmadik fő ambíciója, hogy hozzájáruljon a kormányzati koordinációs intézkedések bevezetése mögött húzódó motívumoknak és indokoknak a jobb megértéhez. Ennek érdekében egy konkrét koordinációs intézkedésen, a kormányablak reformon keresztül vizsgálom a reform háttérében húzódó döntéshozatali és cselekvési motivációkat. Célom ezzel olyan értelmezések megfogalmazása, lehetséges magyarázatok feltárása, melyek nem csak e partikuláris esettel kapcsolatosan szolgálhatnak információval, de talán szélesebb perspektívában segíthetnek a kormányzati reformok motívumainak és ez által működési mechanizmusainak és eredményeinek általános megértésében.

A kutatással kapcsolatban kérdésként merülhet fel, hogy a kormányablak reform mennyire tekinthető a koordinációs mechanizmusok központi elemének. Kritikaként fogalmazódhat meg, hogy mi indokolja ennek a reformnak – talán némileg önkényesnek is tűnő – kiválasztását és kiemelt elemzését más hasonló jelentőségű - vagy talán még nagyobb horderejű - koordinációs intézkedéssel szemben. A konkrét eset kiválasztásának megindoklásánál fontosnak tartom röviden ismertetni a kutatásom tágabb kontextusát. A dolgozat eredményeit adó kutatás jelentős részét a COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future; [www.cocops.eu](http://www.cocops.eu)) nevű, az EU 7. keretprogramjából (FP7)

finanszírozott, négyéves európai kutatási projekt keretében valósítottam meg. A nemzetközi kutatási program célja az Új Közmenedzsment (NPM) típusú reformok hatásainak értékelése, összehasonlító elemzése volt a gazdasági-pénzügyi válság és a társadalmi kohézió kontextusában, Európában. Ezzel összefüggésben az egyik munkacsomag (WP5) kulcskérdése a „fragmentáció vs. koordináció a közszektorban” volt. A munkacsomag célja az innovatív koordinációs és kormányzási technikák azonosítása és elemzése volt a közszektorban. A kutatási konzorcium tagjai saját országuk gyakorlatából mutattak be és elemeztek újszerű koordinációs gyakorlatokat előre meghatározott szempontok alapján, azonos struktúrában. Magyarország kormányzati gyakorlatából – többek között – a kormányablak reformot, mint konkrét innovatív koordinációs intézkedést írtam le és elemeztem [Kovács – Hajnal 2014]. Magyarországon sokak által az utóbbi évek legnagyobb horderejűnek tartott koordinációs intézkedései, melyek elsősorban szervezeti integrációt valósítottak meg (lásd pl. megyei és fővárosi kormányhivatalok létrehozása, minisztériumok összevonása) kevésbé felelnek meg az „újszerű gyakorlat” kritériumának. A kormányablak mint egyablakos ügyfélszolgálat vizsgálata mellett szól, hogy a kutatásom egyik ambíciója, hogy olyan esetet mutasson be, mely alkalmas arra, hogy a nemzetközi összehasonlító elemzés tárgya lehessen. Bár a dolgozat is tartalmaz komparatív elemzést, de a jövőben a hazai egyablakos esettanulmány további nemzetközi összehasonlító vizsgálatok témája lehet, ugyanis a COCOPS projekt során készült esettanulmányok negyede (22 esetből 4) az egyablakos ügyfélszolgálatok bevezetését vizsgálja, mint az utóbbi években megvalósult kormányzati koordinációs gyakorlat. A fentiek alátámasztják azt a vélekedésem, miszerint az egyablakos ügyfélszolgálati modell az utóbbi közigazgatási reformprogramok meghatározó eleme Európa szerte, ezért indokolt ennek a hazai gyakorlatának átfogóbb, mélyebb elemzése.



A dolgozat a fentebb ismertetett kutatási ambíciókat az alábbi szerkezetben kívánja megvalósítani:

A következő, **II. Részében** egy széleskörű áttekintést kívánok adni a koordináció fogalmáról, ezáltal a kutatás központi témáját elhelyezem egy tágabb tudományos konceptuális keretben. Ebben a részben összegzem koordináció mechanizmusaival kapcsolatos nézeteket és összehasonlítom a hazai és nemzetközi irodalomban fellelhető tipológiákat. A kutatás empirikus részének fogalmi kereteit is ebben a részben fektetem le. Ezzel összefüggésben tárgyalom a koordinációs eszközök, intézkedések fogalmát és különböző dimenziók mentén történő osztályozását. A kutatás harmadik ambíciójával összefüggésben ismertetem és operacionalizálom a vizsgálat során hasznosított, a koordinációs intézkedések bevezetése mögött húzódó lehetséges magyarázó változókat. A kutatás fogalmi kereteit áttekintő részben különös hangsúlyt fektetek egy kérdés megválaszolására, nevezetesen, hogy melyek az egyablakos ügyfélszolgálati modell markáns jellemzői és ezek alapján miért lehetnek alkalmasak a kormányzati koordináció erősítésére.

A **III. Részben** ismertetem a kutatás főbb kérdéseit és számba veszem az ezekkel összefüggő lehetséges hipotéziseket, valamint bemutatom a kutatás empirikus és módszertani bázisát.

A dolgozat **IV. Része** két fő, jól elkülöníthető fejezetből áll. A 10. fejezet tartalmazza a magyarországi kormányzati koordinációs helyzetkép áttekintését, azaz a központi és területi szintű államigazgatási reformok leírását egy szűkebb, koordinációs perspektívából. A 11. Fejezetben került leírásra és elemzésre a kormányablak reform. Ezzel összefüggésben sor kerül a koordinációs intézkedés strukturális jellemzőinek és bevezetése körülményeinek leírására.

Az **V. Részben** összegzem a kutatás eredményeit, építve az előző részben összefoglalt empirikus elemzések megállapításaira. Megfogalmazom a dolgozat végkövetkeztetéseit a III. Részben megfogalmazott kutatási kérdésekkel és hipotézisekkel összefüggésben.

## **II.Rész: A kutatás fogalmi és konceptuális keretei**

Ahogy az előzőekben már kifejtettem, a kutatás általános ambíciója a magyarországi kormányzati koordináció vizsgálata. Ezzel összefüggésben, ebben a részben ismertetem a vizsgálattal összefüggő kulcsfogalmakat – a koordináció, a koordinációs mechanizmusok és az egyablakos ügyfélszolgálati modell elméleti meghatározását –, és elhelyezem a jelen kutatást a létező tudományos kontextusban. Teszem ezt annak érdekében, hogy pontosan körülhatároljam a kutatás konceptuális kereteit és egyértelműen meghatározzam, hogy mit értek a dolgozat során gyakran használt fogalmak alatt.

### **3 A kutatás vizsgálati egységei**

Bár célom, hogy vizsgálatom a hazai kormányzati koordináció széles horizontját átfogja, kutatásom – elsősorban a kutatás időbeli és erőforrás korlátai miatt - mégsem terjed ki a közigazgatási koordináció minden területére. A kormányzaton belüli koordinációs mechanizmusok, azok irányai, formái, eszközei és szintjei (horizontális/vertikális irányú folyamatok; szervezetek közötti és szervezeteken belüli, a civil és rendészeti közigazgatási ágazatokban működő mechanizmusok) rendkívül szerteágazóak. A közigazgatáson belüli és azon túlmutató koordinációs viszonyrendszerek sokszínűek, mégis - vagy talán éppen a fentiek miatt – a dolgozatban csak a főbb csomópontokat, a leghangsúlyosabbnak vélt koordinációs mechanizmusokat tárom fel. A kormányzati koordináció néhány jelentős területének bemutatásával szeretnék annak jobb megértéséhez hozzájárulni, hogy Magyarországon milyen sajátosságok jellemzik a kormányzati koordináció körüli gondolkodást és a gyakorlatot. Az alábbiakban fontosnak tartom röviden lehatárolni a közigazgatásnak azt a területét, melyre jelen vizsgálat kiterjed. A hazai közigazgatástudományban elfogadott az a distinkció, hogy a közigazgatáson belül megkülönböztetjük a civil közigazgatást és a sajátos vonásokkal bíró rendészeti igazgatást. (vö. pl. Balla 2013, Finszter 2013: 43 -57, Lőrincz 2010: 106, Szamel 1997). Jelen kutatás a magyarországi civil közigazgatás egyes területeire, konkrétan a központi és területi államigazgatáson belüli koordinációs mechanizmusok vizsgálatára terjed ki. Az önkormányzati igazgatás tehát szintén kívül esik a kutatás szigorúan vett fókuszán. Ezekkel a területekkel csak annyiban foglalkozom, amennyiben az államigazgatáson belüli folyamatok bemutatása azt indolkoja. A dolgozatban nem vizsgált területek (pl. a rendészeti - védelmi igazgatás koordinációja vagy a civil szektorral való együttműködésre létrehozott koordinációs struktúrák) későbbi kutatások témájaként szolgálhat.

A kutatásom tehát a magyarországi államigazgatási rendszer koordinációs mechanizmusainak változásainak vizsgálatára terjed ki. Ezen belül külön vizsgálom – Lőrincz [2010] fogalmi rendszerét alkalmazva - a központi államigazgatás és a területi államigazgatás koordinációját. A központi államigazgatás szervezetén belül különülnek el a **kormány és szervei**, valamint a speciális hatáskörrel rendelkező **központi szakigazgatási szervek: a minisztériumok** és az **országos hatáskörű főhivatalok**. A területi államigazgatást az országos hatáskörű főhivatalok területi szervei, azaz a **területi szakigazgatási szervek**, valamint a **kormány általános hatáskörű területi szerve** (megyei/ regionális közigazgatási-/államigazgatási-/kormányhivatal) alkotják [Lőrincz 2010: 102-138]. A központi államigazgatáson belül a kutatásom kiemelten foglalkozik a kormány koordinációs szerepével (ahogyan Lőrincz [2010 116-117] nevezi, ez „a koordináció második szintje”). A területi államigazgatási koordináció elemzésekor elsősorban a horizontális folyamatokra, azaz az ágazatok közötti tevékenységek összehangolásának vizsgálatára fókuszálok. A dolgozat további részeiben a fenti fogalmi elnevezéseket használok a vizsgált egységek jelölésére (Táblázat 1).

**Táblázat 1: A kutatás vizsgálati egységei**

Közigazgatás rendszere Magyarországon			
	Civil közigazgatás		Rendészeti igazgatás
	Államigazgatás	Önkormányzati igazgatás	
<b>Központi szint</b>	Kormány <i>(A koordináció második szintje)</i> -Minisztériumok -Országos hatáskörű főhivatalok <i>(A koordináció első szintje)</i>	-	Központi rendészeti szervek
<b>Területi szint</b>	-Területi szakigazgatási szervek -A kormány általános hatáskörű területi szerve, melyek eltérő elnevezéssel, de hasonló funkciókkal működtek. (köztársasági megbízott, megyei/ regionális közigazgatási-/államigazgatási-/kormányhivatal)	Megyei önkormányzatok	Területi kirendeltségeik
<b>Helyi szint</b>	Kistérségek / járások	Települési önkormányzatok	Helyi Kirendeltségeik

(Forrás: Saját összeállítás a hazai irodalomban fellelhető meghatározó fogalmi kategóriák alapján)

## 4 A koordináció fogalma

A közigazgatáson belüli koordináció problémája azóta létezik, mióta kormányzatok léteznek [Peters 2010]. A jelenség időtállósága és jelentősége miatt sokan kutatták ezt a témát különböző megközelítésekben. A koordináció fogalmi meghatározásánál hasznos kiindulópontként szolgál Malone és Crowstone [1994] **„koordinációs elmélete”** (*coordination theory*), mely a szereplők kölcsönös függésére, interdependenciájára helyezi a hangsúlyt. E szerint a koordináció egymástól kölcsönösen függő egységek, cselekvések összehangolását jelenti. A koordinációra ott van igény, ahol adott tevékenység végzéséhez több mint egy szereplő szükséges (1), az adott tevékenység valamilyen módon megosztott a szereplők között (2), és szükséges az egymástól kölcsönösen függő résztevékenységek összehangolása (3) [Malone és Crowstone 1994]. Eszerint koordinációra akkor van szükség, ha az adott környezetben, egy időben több közpolitikai szereplő egy meghatározott, közös cél elérése érdekében kölcsönösen együttműködve cselekszik [Bevir 2009:57]. Ez a megközelítés az összehangolás folyamatára fókuszál, azokra az eszközökre, mechanizmusokra, amelyek a különböző tevékenységeket koordinálják a közös cél elérése érdekében. Ezen a ponton szükséges kitérni, a koordináció folyamatához kapcsolódóan, a **koordinációs mechanizmus** fogalmának körülhatárolására. A koordinációs mechanizmusok az egymással kölcsönös függőségi viszonyban álló szereplők közötti tranzakciókat strukturálják és mozdítják elő [Chandler 1962] az egyéni erőfeszítések összekapcsolása és harmonizálása révén [Singh - Rein 1992]. A koordinációs mechanizmusok alatt tehát az olyan, akár tudatosan megtervezett, akár spontán módon szerveződő együttműködéseket, elrendeződéseket értem, melyek képesek – a dolgozatban használt értelemben - koordinációs hatást kifejteni. [Hajnal – Kovács 2012] A következő alfejezetben átfogóan foglalkozom a koordinációs mechanizmusok osztályozásával és csoportosításával.

Az előbbi folyamatelvű megközelítéssel szemben viszont létezik olyan tudományos nézet, mely a koordinációt sokkal inkább **végállapotként** tekinti. Peters szerint [1998] a koordinációt mint állapotot (avagy eredményt) a programok és a cselekvések közti felesleges átfedések, ellentmondások és hiányok minimális jelenléte jellemzi. A közigazgatásban fellelhető átfedések gyakran a hatáskörök és illetékességi területek nem egyértelmű meghatározásából adódhatnak. Ez eredményezheti, hogy az egyik szervezet sem lép fel egy probléma megoldásánál - például a közutak fenntartásának feladata vagy egyes környezetvédelmi intézkedések lehetnek önkormányzati vagy államigazgatási feladatok is - vagy éppen akár több hatóság is megállapíthatja a hatáskörét egyes ügyekben - például

bizonyos speciális építményfajtákkal kapcsolatban vitát okozhat, hogy a települési hatóságnak vagy valamelyik szakhatóságnak (bányászati – műszaki – iparbiztonsági – örökségvédelmi szakhatóságnak) van –e hatásköre eljárni. A koordináció hiánya nem csak a hatósági tevékenység során okozhat problémákat, de döntéshozat szintjén is, ami a cselekvési programok közti átfedésekhez vagy éppen ellenkezőleg, ellentmondásokhoz is vezethet. Ilyen például, ha egy településfejlesztési koncepciót nem egyeztetnek a területfejlesztésért felelős testülettel, és egymással átfedő vagy éppen ellentétes programokat kezdeményeznek. Vagy ha egyes speciális ügyfél csoportokat érintően (ilyenek például a fogyatékkal élők, hajléktalanok, fiatalkorú bűnelkövetők, bevándorlók) a különböző ágazatok (például egészségügyi, szociális és munkaügyi, rendészeti ágazat) nem működnek együtt az azonos célcsoportot érintő programok kidolgozásában, így gyakran egymással párhuzamosan futó vagy éppen egymással ellentétes szándékú programok kerülnek végrehajtásra.

A dolgozatban koordináció fogalmi értelmezésénél elsősorban a folyamatelvű megközelítést fogom alapul venni, tekintettel azonban a végállapot-központú megközelítésre is. E szerint a továbbiakban **koordinációnak** tekintem az olyan, egymástól kölcsönösen függő, több közpolitikai szereplőt érintő folyamatot vagy cselekvést, melynek eredményeként csökkennek az átfedések, a következetlenségek és a hiányosságok. A koordinációs folyamatokban a szereplők, a tevékenységek a **koordinációs mechanizmusokon** keresztül kapcsolódnak egymáshoz. A koordináció fogalmi körén belül egy szűkebb, de a vizsgálat szempontjából hangsúlyos fogalom a **„koordinációs eszköz, intézkedés”**. A kifejezés olyan cselekvésre utal, melyet a közpolitikai szereplők a koordináció növelése érdekében folytatnak. A dolgozatban gyakran használt további, a kormányzati koordináció témájához kapcsolódó fogalom a koordinációs reform. **Kormányzati koordinációs reformok** alatt olyan célorientált kormányzati cselekvést értek, melyek változást eredményeznek a közigazgatási szerv struktúrájában, működési folyamatában annak érdekében, hogy előidézzék a szervezetrendszer „koherensebb működését, a közpolitikai programok és a cselekvések vagy a szervezetvezetés közti felesleges átfedések, következetlenségek és hiányosságok csökkenését.” [Bouckaert hivatkozva Peters - Verhoest 2010:16 művében].

## 5 A koordinációs mechanizmusok tipológiája

Ahogy arra fentebb már utaltam, a koordinációs folyamatokhoz szorosan kapcsolódik a koordinációs mechanizmusok elemzése. A koordinációs mechanizmusokat – legyen szó akár tudatos, akár spontán formájukról – a kapcsolódó irodalomban gyakran osztályozzák, rendszerezik különböző dimenziók mentén. Az eltérő tipológiák mögött gyakran különböző konceptuális megközelítések, jelenségek húzódnak. A koordinációs mechanizmusok tipológiáinak vizsgálatánál érdemes különös figyelmet fordítani arra, hogy a koordináció a társadalom legkülönbözőbb szintjein valósulhat meg. Az irodalomban fellelhető tipológiák közti eltérések legfőbb oka is ebben keresendő. Egyes kutatók, akik a koordináció jelenségét egy szélesebb perspektívában (pl. társadalmi, politikai-adminisztratív kontextus) vizsgálják, a **szervezetek közötti** (*inter-organizational*), vagy annál magasabb, rendszer szintű jelenségekre összpontosítanak. A másik megközelítés a mikro szintű, amely a **szervezetben belüli** (*intra-organizational*) koordinációs folyamatokra fókuszál. Az alábbiakban a koordinációnak három szintjét különböztetem meg a koordinációs mechanizmus kontextusától függően. E szerint beszélhetünk **makro szintű** /a társadalmi szereplők közötti koordinációról, a **mezo szintű**/szervezetek közötti koordinációról és a **mikro szintű**/szervezetben belüli, menedzsment típusú koordinációról. Habár az irodalomban nem talákoztam a koordinációs mechanizmusok ilyen típusú, szintek szerinti, koherens csoportosításával, de ez a felosztás alkalmasnak tűnik a koordinációs mechanizmusok strukturált áttekintésére és az egyes típusok egyértelmű csoportosítására, besorolására.

### 5.1 Makroszintű koordináció

A koordináció makroszintje a társadalmi folyamatok koordinálását, a társadalom különböző, nagy számban jelenlévő szereplői tevékenységének összehangolására utal. A társadalmi folyamatok szervezéséhez, a közösség tagjainak együttéléséhez szükséges valamilyen szervező, irányító mechanizmus, amely a szerteágazó tevékenységeket koordinálja. A társadalmi koordinációs mechanizmusokról szóló nemzetközi irodalomban a koordináció e makroszintjének három alapvető mechanizmusát különböztetik meg: a piaci típusú, a hierarchikus és hálózati koordinációt [Pollitt és Bouckaert 2004:83-87, Thomson és társai. 1998]. A **piaci típusú koordináció** a piac önszabályozó mechanizmusa révén hangolja össze a különböző szereplők cselekvéseit. Az egyének saját érdekeiket érvényesítő, haszonmaximalizáló magatartása – legalábbis a piac ideális működése esetén – nem csak az egyén, de a társadalom egészének jólétét is maximalizálja. A koordináció észrevétlenül megy

végbe a piac „láthatatlan keze” [Smith 2008], az ár- és költséginformációk szabályozó mechanizmusa révén [Thomson és társai 1998:3].

Bizonyos helyzetekben azonban a koordináció nem bízható a piacok fenti, „nem tudatos” mechanizmusára. A piaci koordinációval szemben – vagy inkább gyakran a mellett – a **hierarchikus koordináció**, vagyis a tudatosan szervezett, bürokratikus összehangolás is megjelenik. A piaci mechanizmusoktól eltérően, ahol az autonóm szereplők kizárólag saját érdekeik által vezéreltek, bürokratikus kapcsolatrendszerben a szereplők mozgástere bizonyos mértékig eleve korlátozott. A hierarchikus koordináció egy előre meghatározott cél vagy eredmény elérése érdekében hangolja össze a különböző szereplők tevékenységét. A hierarchia magában hordozza a hatalom szintjeinek rétegződését, és feltételezi a szabálykövetést. A koordináció itt az utasítás/ellenőrzés és a szabályok előírása/kikényszerítése révén történik. A felek között világosan meghatározott alá-fölérendeltségi viszony van. A hierarchia minden szintje irányítja az alatta lévő alsóbb szintet [Thomson és társai 1998:106], és ennek révén jön létre az egységek közti koordináció. Az irányítottak a szabályokkal való azonosulás miatt, vagy az esetleges retorziótól való félelmükben engedelmeskednek az utasításnak.

Végül, bizonyos területeken sem a piaci típusú, sem a bürokratikus koordináció nem vezet eredményre, ugyanis mind két forma figyelmen kívül hagyja azokat az informális kapcsolatokat, amelyek a társadalom szereplői között létrejövő hálózatokat jellemzik. Az individualista, piaci felfogás, amely az egyes résztvevőket haszonmaximalizáló, saját érdekeit érvényesítő szereplőnek tekinti, figyelmen kívül hagyja azt a társadalmi környezetet, amelyben a koordináció folyamata zajlik. A szereplők ugyanis egy társadalmi rendszerben kölcsönösen befolyásolják egymás magatartását, döntéseit, kölcsönösen függnek egymástól [Thomson és társai 1998: 173]. A hálózat az, amely szociális, gazdasági, politikai kapcsolatok átfogó láncolatain keresztül összeköti és koordinálja a társadalmi szereplőket. A **hálózati koordináció** a bürokratikus és piaci típusú koordinációhoz képest kevésbé formalizált, a szereplők viszonylagos egyenlőségén és kölcsönös megegyezésén nyugszik. A hálózatok létrejötte feltételezi valamely közös értékeknek, személyes kapcsolatoknak, közös belső-külső jegyeknek a meglétét a tagok között. Ezek a közös jellemzők, értékek megerősítik az összetartozást és elősegítik a hálózati szereplők közötti koordinációt.

A fenti hármas tipológiától részben különbözik Ouchi [1980] korábban felállított hármas csoportosítása, ahol is a hálózati koordináció helyett a **klán típusú koordinációt** nevesíti harmadik formaként. A klán típusú koordináció a közösségen belül elsajátított szokásokra, a közös kulturális normákra, az informális mechanizmusokra, a szertartásokra,

hagyományokra, ceremóniákra épül. Ezek az értékek, melyek a közösség tagjait összetartják, tevékenységüket a közös cél elérése érdekében koordinálják. A klán típusú kontroll nagyfokú elköteleződést feltételez a szereplőktől.

A strukturáltabb áttekintés és összevetés érdekében e négy koordinációs mechanizmus - a piaci, a hierarchikus, a network és klán típusú koordináció – jellemző motívumait és különbségeit a lenti táblázatban (Táblázat 2.) foglalom össze. Mivel a koordinációs mechanizmusok jellemzésére nincs egyetlen, általánosan elfogadott meghatározás, ezért azokat a jellemzőket, osztályozási szempontokat emelem ki, amelyek több meghatározásban is fellelhetők az irodalomban.

**Táblázat 2: A makroszintű koordinációs mechanizmusok jellemzése**

Típusok Jellemzési szempontok	<i><b>Piaci típusú</b></i>	<i><b>Hierarchikus</b></i>	<i><b>Hálózati</b></i>	<i><b>Klán</b></i>
<b>Szereplők egymáshoz való viszonya</b>	Szereplők egyenlők/ Egyenrangúak	Egyértelmű alá-főlé rendeltség	Kölcsönös függőség	Tradicionálisan kialakult alá-főlé rendeltség
<b>Szereplők autonómiája</b>	Önkéntes együttműködés/ nagy fokú autonómia	Kötelező együttműködés / korlátozott autonómia	Szabad elhatározás, de a kölcsönös egymásra utaltság korlátozza az autonóm döntést	Hagyományokon nyugvó együttműködés/ korlátozott autonómia.
<b>Koordinációs eszköz</b>	„Láthatatlan kéz”: a keresleti-kínálati viszonyok/ az ár	Utasítás, parancs, ellenőrzés	A hálózat formája szerint eltérő pl. tranzakciós, kommunikációs, instrumentális eszközök	Közös normák, informális mechanizmusok
<b>Kulcsmotívum</b>	Ár	Hatalom	A kölcsönös függőségbe vetett hit	Hagyományok, tradicionális értékek
<b>Motiváció</b>	Egyéni haszonmaximalizálás	Elfogadás/egyeztetés vagy a szankciók elkerülése	Kölcsönösen értékesnek tartott javak, eszmék, intézmények, cselekvések stb. létrehozása, azok megtartása	Azonosulás/elköteleződés

*Forrás: Thomson és társai [1998], Ouchi [1980] nyomán saját összeállítás*



A nemzetközi osztályozástól eltérő, bár azzal némileg átfedő felosztást találunk a hazai irodalomban. Kornai [1983] a koordinációs mechanizmusok négy típusát különbözteti meg: a koordináció **piaci, bürokratikus, etikai és agresszív** mechanizmusait. Chikán [2007] ezt a tipológiát veszi át és fejleszti tovább, amikor ötödik koordinációs mechanizmusként megkülönbözteti a „**kooperatív tranzakciós formát**” [Chikán 2007:14]. Chikán [2007] a kooperatív struktúra alatt a magánszektor és a közszféra együttműködését érti a közfeladatok, közszolgáltatás-nyújtás terén, ahol az együttműködő partnerek kölcsönösen bevonják saját forrásait, hogy céljaikat – ami lehet a profitszerzés vagy a közérdek érvényesítése – közös együttműködéssel realizálják (például PPP beruházások, kiszervezés). A modern társadalmakban a domináns és stabil koordinációs mechanizmusok - Kornai [1983] szerint - a piaci és/vagy bürokratikus mechanizmusok. Ezzel szemben az etikai és az agresszív koordináció instabil, és hajlamos rövid idő alatt a két alapvető mechanizmus valamelyikébe való átmenetre. Az **etikai koordináció** során egyenrangú felek önkéntes együttműködése történik. A koordináció bizonyos kölcsönösen elismert értékek, társadalmi normák mentén jön létre. Az önzetlenség, a kompenzáció nélküli adni akarás motiválja a szereplőket. Hagyományos intézményei a karitatív szervezetek, egyházak, egyesületek, alapítványok. Chikán [2007:27] szerint az etikai koordináció szerepe erősödik, és egyre több területre terjed ki. Részben kényszer hatására, államilag el nem végzett feladatok megoldására, főleg a szociális és az oktatási szférában. Az **agresszív koordináció** a hazai szakirodalomban fellelhető ötödik koordinációs mechanizmus, melynek feltétele az alá-fölérendeltségi viszony, és az alapvető eszköze az erőfölény. Az történik, amit az erősebb fél kikényszerít [Chikán 2007]. Alkalmazására (amelyet jogi háttér nem legitimál) általában akkor kerül sor, ha az előzőekben említett három mechanizmus egyike sem működik, azaz az agresszív mechanizmus egy koordinációs vákuum betöltésére irányul. Végül megemlítendő még Imre [2011], aki - szintetizálva a hazai és nemzetközi irodalomban megjelenő tipológiákat –a **kölcsönös érdekeltségen alapuló** (más elnevezéssel piaci), az **értékkövető** (Kornai fogalmi rendszerében: etikai), **az altruista, a kölcsönös altruista, a bürokratikus, az autokratikus** (vagy agresszív), és a **nem szándékolt interakció** típusokat különbözteti meg.

A koordinációs mechanizmusok hazai és nemzetközi tipológiáinak megfeleltethetőségét, hasonlóságait vizsgálva, úgy tűnik, hogy a hazai irodalomban fellelhető tipológiák (teljesen vagy részben) megfeleltethetők a nemzetközi kategóriáknak. Az alábbiakban ezt a két (hazai, illetve nemzetközi) tipológiát vetem össze, illetve ezek kategóriáit feleltetem meg kölcsönösen egymásnak. Ami elsőként és egyértelműen kirajzolódik, hogy a piaci

koordináció mind a hazai, mind a nemzetközi osztályozásokban fellelhető, azonos fogalmi meghatározással jelen van. A nemzetközi irodalomban elterjedt hierarchikus koordinációt illetően már nem ennyire egyértelmű a helyzet, ugyanis úgy tűnik, hogy a hierarchikus mechanizmus fogalmi keretén belül a hazai szerzők két altípust különböztetnek meg. A distinkció alapja, hogy formálisan rögzített alá-fölé rendeltségi kapcsolaton, alapszik-e a koordináció vagy sem. A hierarchikus mechanizmuson belül az első, a hazai irodalomban azonosított kategória a bürokratikus koordináció, ahol az utasítási/alárendeltségi viszony a jog által megerősített. A másik kategória az agresszív koordináció, ahol hiányzik a jog általi legitimáció, azaz az előzőhöz képest egy illegitim (önkényes) mechanizmus. A nemzetközi irodalomban használt hálózati /network típusú koordináció és a hazai kooperatív tranzakció sajátosságai között is átfedések mutathatóak ki; pontosabban a kooperatív struktúra egy szűken értelmezett hálózatnak fogható fel, ahol a piaci szereplők és az állami intézmények működnek együtt szabad elhatározásukból üzleti kapcsolatok révén. Tehát a hálózati együttműködésnek csak egy szűken értelmezett formája a kooperatív mechanizmus, amely a magánszféra és közszektor együttműködésére korlátozódik. Hasonló a helyzet az klán típusú koordináció és az hazai irodalomban elterjedt etikai koordináció viszonyánál. A 'játékoskodás', mint közös érték csak egy a számos kulturális norma, közösségi érték közül, ami a klán típusú informális együttműködési mechanizmusokat működtetheti. Az klán típusú koordináció tehát az etikai koordinációnál egy jóval tágabb értelmezési keretrendszer. Az alábbiakban a két tipológia kategóriáinak fogalmi összevetését táblázatban (Táblázat 3.) szemléltetem.

**Táblázat 3 : A hazai és nemzetközi irodalomban fellelhető makroszintű koordinációs mechanizmusok tipológiájának összehasonlítása**

<b>Makroszintű koordinációs mechanizmusok osztályozása</b>	
<b><i>Nemzetközi irodalom</i></b>	<b><i>Hazai irodalom</i></b>
Piaci	Piaci
Hierarchikus	Legitim hierarchikus viszony: <b>Bürokratikus</b>
	Illegitim hierarchikus viszony: <b>Agresszív</b>
Network típusú	Parciálisan értelmezve: <b>Kooperatív struktúra</b>
Klán	Parciálisan értelmezve: <b>Etikai</b>

*Forrás: Saját feldolgozás*

## **5.2 Mezoszintű koordináció**

A koordináció rendszer szintű vizsgálatától a kormányzati koordináció felé fordulva, a kormányzaton belüli politikai-adminisztratív folyamatok összehangolása a koordináció második, avagy középszintje. A mezo szint a kormányzaton belül egymástól elkülönülő szervezetek / programok / tevékenységek közötti (*inter-organizational*) koordinációt jelenti [Askim és társai 2011]. A mezo szintű kormányzati koordinációs mechanizmusok a szakterületeken, ágazatokon átívelő programok kidolgozásának, végrehajtásának összehangolásának folyamatai. A kormányzati feladatok multiplikálódása és komplexebbé válása növeli annak a lehetőségét, hogy egy adott kormányzati program jelenős hatással lesz egy másik, már futó programra. Ez a programok közötti átfedés, kölcsönös ráhatás szükségessé teszi az államigazgatási szervek munkájának összehangolását. Az ágazatok és szervezetek közötti növekvő interdependencia kialakulását leginkább a közös forrásfelhasználás, a közös célcsoport és a kölcsönös output-függőség indokolja [Askim és társai 2011]. A kölcsönös függőség indokait, azok szervezetek közti megjelenését szükségesnek tartom röviden elmagyarázni. A szervezetek egy meghatározott, rendelkezésre álló erőforráskészletből (állami költségvetés, állami ingatlanvagyon, dolgozók létszámát meghatározó státuszok, munkaeszközök, tudás stb.) gazdálkodnak, azon osztozkodnak, ami kölcsönös készletfüggőséget eredményez. A kölcsönös függőség másik oka, hogy az egyes szervezetek tevékenysége ugyanazon célcsoportra irányul. Például a bevándorlók, a munkanélküliek, a született gyermekek egyszerre több, különböző ágazathoz tartozó szervezet fellépését is igényli. Így az egyes szervezetek tevékenységei kölcsönösen függnak egymástól. Ebből következik a harmadik ok, miszerint az egyik szervezet outputja (pl. a döntés tartalma, az eljárás időtartama) befolyásolja a másik szervezet munkáját. A szervezetek közötti koordináció elősegíthető szabályozással (pl. kötelezés, előírás, felügyelet), gazdasági ösztönzőkkel (pl. pénzügyi támogatás, természetbeni szolgáltatás), illetve információs eszközökkel (pl. információs kampány, tréning, tanácsadás). A konfliktusok, melyek az ágazatok és az azokat képviselő szervezetek között alakulnak ki – a kölcsönös függőség miatt - részben hatás- és feladatköri jellegűek, részben pénzügyi természetűek. Súlyos közpolitikai teher a szakpolitikai ágazatok korlátlan versengése a források és a hatalomszerzés, esetleg a politikai kudarcokat jelentő feladatok elkerülése érdekében [Báger-Kovács 2007:51]. A megfelelő koordinációs mechanizmusokon keresztül azonban enyhíthető ez az ágazatok közötti versengés.

Ehhez kapcsolódóan szükséges megemlíteni a magyar közigazgatáson belüli /szervezetek közötti koordinációt elemző releváns nézeteket. Lőrincz [2010: 115] a magyar

államigazgatási viszonyokat vizsgálva a koordináció szükségességét az alábbi négy pontban foglalta össze: (1) összhangot biztosít egy adott ügyben a különböző érintett igazgatási szervek között; (2) a koordináció elősegíti az államigazgatás egységét, azáltal hogy megakadályozza a partikularizmus kialakulását a kölcsönös együttműködés révén; (3) bizonyos igazgatási kérdések, területek alsóbb szinten történő koordinációjával tehermentesíthető a kormány, így a megfelelő koordináció munkaszervezési szempontból is lényeges; (4) és végül a koordináció révén bevonhatóak a társadalmi érdekcsoportok is a döntéshozatali folyamatokba. A koordináció területeit vizsgálva Lőrincz [2010: 115-118] az államigazgatáson belül a koordinációnak két szintjét különbözteti meg. Az államigazgatási koordináció **első szintjén** állnak

- a minisztériumok, melyek egy adott ágazat felett végzik a koordinációt;
- szuperminisztériumok, melyek korábban önálló több ágazat közötti összhangot igyekeznek előmozdítani;
- az interminiszteriális bizottságok, melyek különböző formákban működhetnek (kormány szinten működő kabinetek és kormánybizottságok), és elsődlegesen társadalom- és gazdaságpolitikai szempontból kiemelt területek koordinációjáért felelősek, melyek jellemzően több tárca érdekeit is érintik. (Ilyen koordinációs bizottságok voltak például a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság 2012; Államreform Bizottság 2006; Népesedési Kormánybizottság 2001.)

Az államigazgatási koordináció **második szintjén** maga a kormány áll. Ahogy Lőrincz [2010 :117] fogalmaz: „...[a kormány] ellátja a koordináció koordinációját”, azaz összehangolja az alsóbb szinten lévő koordinációs szervek tevékenységét, a kormány biztosítja az államigazgatásban a komplexitás érvényesítését, vagy ahogy mások fogalmazzák, az „összkormányzati” érdekek érvényre juttatását [Müller 2010c, Sárközy 2006].

Tovább haladva a lehetséges dimenziók azonosításával, melyek alapján a koordináció irányai és mechanizmusai jellemezhetőek, a kormányzati koordinációnál szükséges megemlíteni Christensen és Laegreid [2008: 101–102] konceptuális keretét. Ők különbséget tesznek a koordináció „belső versus külső” és a „horizontális versus vertikális” dimenziója között. A **„belső versus külső”** dimenzió arra vonatkozik, hogy a koordinációs mechanizmusok kizárólag az államigazgatási szervezetrendszer összehangolására irányulnak-e, vagy esetleg azon túl, a helyi igazgatási, illetve nem kormányzati szintre is kiterjednek. **„Horizontális”** a koordináció, ha az a hierarchia rendszerében egymással

azonos szinten lévő, „**vertikális**”, ha alá-fölérendeltségi viszonyban lévő szervek között megy végbe (pl. központi államigazgatási szerv és területi szervei között). „A vertikális dimenzióban megvalósuló koordináció sokkal inkább a hierarchián nyugszik, míg a horizontális koordináció inkább hálózati jellegű”. [Verhoest és társai 2005; idézve Christensen és Laegreid 2007b:12 művében].

### **5.3 Mikroszintű koordináció**

A koordináció legalsóbb szintje a szervezeten belüli koordináció, amely a részek (szervezeti egységek, egyének) cselekvésének összehangolását jelenti a szervezeti célok elérése érdekében. A szervezeten belüli koordináció a 19. század második felétől, a gigantikus nagyipari termelőszervezetek megjelenésétől vált az akkoriban kialakuló menedzsment tudomány központi kérdésévé. A komplex feladatokat ellátó, nagyméretű vállalatok megjelenésével a hatékony működés feltételévé vált a különböző funkciókat ellátó egységek összehangolása, koordinálása. Ennek felismerése számos elmélet megjelenéséhez vezetett a korai menedzsment irodalomban (például Fayol vezetési alapelvei [Shapru 2013:130-139], Gullick és Urwick POSDCORB modellje [Shapru 2013:143-158]), melyek a tagozódó szervezeti struktúrát, a szervezeti egységek differenciálódását a munka- és hatáskörmegosztásból adódó természetes következménynek tekintették, ezért nem a különbségek megszüntetését, hanem a részeknek a közös cél érdekében történő összefogását hangsúlyozták. A mikroszintű, szervezeten belüli koordinációs mechanizmusokat vizsgáló, azokat rendszerező tipológiák – a makroszintű mechanizmusokéhoz hasonlóan - sokfélék. Túlnyomórészt a menedzsment irodalom foglalkozik a szervezeten belüli koordinációval és annak mechanizmusaival. Mintzberg (1980, 2003a, 2003b) például a szervezeten belüli koordinációt illetően három fő kategóriát határoz meg. Az első a **kölcsönös kiigazítás, alkalmazkodás**, ahol is a koordináció az egymással egyenrangú szereplők informális kommunikációja, önkéntes együttműködése révén jön létre. Nincs külső, kényszerítő kontroll a döntéshozatali folyamatokban. Az azonos szinten lévő szereplők saját maguk koordinálják a cselekvésüket. A mintzbergi tipológia második kategóriája a **közvetlen irányítás**. Itt a koordináció egy irányító személy révén valósul meg, aki azért felelős, hogy utasításaival, iránymutatásaival felülről összehangolja és felügyelje a többi szereplő tevékenységét. A harmadik, önmagában is gyűjtő kategória a **standardizáció**. Ez magában foglalja (1) a munkafolyamatok standardizálásának, (2) az outputok standardizálásának, (3) a készségek és szakismeretek, valamint (4) a normák standardizálásának lehetőségét. A munkafolyamat akkor tekinthető standardizáltnak, ha a feladat elvégzésének a módja, a munkamódszer pontosan meg van

határozva, és a szerint végzik a tevékenységet. Az outputok standardizálásáról beszélhetünk, ha a tevékenység eredménye világosan meghatározott (specifikált). A készségek, szakismeretek egységesítéséről van szó, amennyiben meg van határozva, hogy adott tevékenység végzéséhez milyen képzés, képesítés szükséges, és egységesen elő van írva, hogy az egyéneknek milyen képességekkel, ismeretekkel kell rendelkezniük. És végül a normák standardizáltsága esetén a szocializáció folyamatának eredményeként azonos értékek mentén, közös meggyőződésből működnek együtt az egyének egy közös cél elérése érdekében. Khandwalla (1977) – az előző tipológiához valamelyest hasonlóan – megkülönbözteti a strukturális, a személyközpontú és a technokratikus koordinációs eszközöket. Ez a tipológia a hazai menedzsment irodalomban is elterjedt [vö. Dobák és társai 2008]. A **strukturális** elemek közé olyan hierarchikus és nem hierarchikus eszközök tartoznak, mint például a különböző projektek, munkacsoportok, ad hoc és állandó bizottságok, a hierarchikus kapcsolatok, információs és kommunikációs csatornák, a stratégiai üzleti egységek. A **technokratikus** eszközök közé tartoznak a különböző szabályzatok, eljárások, vállalati tervezés, a pénzügyi és költségvetési rendszer, a belső elszámolási rendszer, programok, menetrendek. Végül a **személyközpontú** koordináció a hatékony konfliktuskezelésen, a szervezeti kultúrán, belső értékrenden alapul. Ez a koordinációs eszköz segíti az egyén azonosulását a szervezettel, a célokkal és a feladatokkal. Ezt szolgálja a különböző képzések, tréningek szervezése, a hatékony személyzeti munka, a megfelelő vezető kiválasztása stb. [Dobák és társai 2008].

A menedzsment irodalom fenti, illetve más, itt nem részletezett eredményei a múltban és napjainkban is jelentős hatással vannak mind a közigazgatástudomány fejlődésére, mind pedig a kormányzati, közigazgatási gyakorlatokra, reformokra. Ezért indokoltnak tartom – kellő kritikai elemzés után, a fogalmak alkalmazhatósági kereteire figyelemmel és a közigazgatás sajátosságaira tekintettel – a koordináció konceptuális kereteinek meghatározásánál a menedzsment irodalomban fellelhető koordinációs tipológiák adaptálását és alkalmazását.

#### **5.4 Koordinációs mechanizmusok a közigazgatásban**

Az alfejezet célja annak vizsgálata, hogy az előzőekben tárgyalt és a nemzetközi szakirodalomban bevettnek tekinthető, a koordinációs mechanizmusokat leíró és rendszerező tipológiák (piaci / hierarchikus/ hálózati, valamint a menedzsment irodalomban a magánvállalatok működésére vonatkozó mechanizmusok) mennyiben alkalmazhatóak a kormányzati, közigazgatási koordinációs folyamatok elemzésére, leírására. A kérdésfelvetést az is indokolja, hogy a témában folytatott szakmai viták [MTA TK PTI vita, 2014. 04. 17.] során megfogalmazódtak olyan álláspontok, miszerint (i) a fentebb bemutatott konceptuális keret nem alkalmazható a hazai közigazgatás folyamatainak vizsgálatára, mivel azokkal kizárólag a gazdasági, piaci folyamatok írhatóak le. Emellett (ii) egyes nézetek szerint a fentebb ismertetett konceptuális keret alkalmazása azért is kizárt a hazai közigazgatási folyamatok vizsgálatára, mivel a hazai közigazgatás eredendően centrálisan és bürokratikusán épül fel, ezért nem adekvát a hierarchikus koordinációs mechanizmusokon kívül más típusú koordináció fogalmát bevezetni.

##### *Ad (i)*

A magyar közigazgatás működését vizsgáló irodalom csak egy viszonylag szűk megközelítésben foglalkozik a kormányzati koordináció kérdésével és ezen belül sem tesznek kísérletet egy konceptuális keret megalkotására (erre részletesen kitérek, és fenti állításokat alátámasztom a területi szintű koordináció tárgyalásakor a 10. fejezetben). Többször a jogszabályok fogalom meghatározásait átvéve definiálják a koordinációt. Emiatt a nemzetközi irodalom fogalmi rendszerének átemelését indokoltnak látom. A kormányzati koordinációval foglalkozó, mértékadó nemzetközi közigazgatás-tudományi szakirodalomban, a közigazgatás működési sajátosságait vizsgálók körében széleskörűen elfogadott a makro szintű koordinációs mechanizmusok korábban bemutatott hármas (*markets / hierarchies / networks*) tipológiája [ld. például Osborne 1997, Thomson és társai 1998, Peters 1998, Verhoest és társai 2009, Pollitt és Bouckaert 2011:99-101, Laegreid 2013]. Pollitt és Bouckaert [2011] azt is explicit módon tárgyalja, hogy az eltérő közigazgatási modellekben különböző koordinációs mechanizmusok dominálnak. Álláspontjuk szerint az Új közmenedzsment (NPM) irányzat hatására túlnyomóan a piaci típusú mechanizmusok nyernek teret (pl. szerződéses kapcsolatok, kvázi autonóm ügynökségek, szervezet ügyfelek, mint 'vevők' és a közigazgatási szervek, mint 'szolgáltatás

nyújtók’/ ’eladók’ közti koordináció); az új típusú kormányzás (New Public Governance; NPG) elsődlegesen a hálózati/network típusú koordinációra támaszkodik; az neo-weberi modellben pedig a hierarchikus koordinációs mechanizmusok dominálnak. Mindennek alapján leszűrhető az a következtetés, hogy a kormányzati koordinációval foglalkozó jelenkori tudományos diskurzus, illetve a tudományterület meghatározó kutatói súlyos érveket vonultatnak föl a koordinációs mechanizmusok „piaci/hierarchikus/hálózati” tipológiájának alkalmazása, alkalmazhatósága mellett.

Fontos megjegyezni, hogy a fenti különböző koordinációs mechanizmusok nem zárják ki egymást. Sőt, sokkal inkább jellemző, hogy egy adott szervezetben/szervezetrendszerben több különböző (vagy épp mindegyik) koordinációs mechanizmus felfedezhető. Ahogy erre a kutatás célkitűzéseinél utaltam, a dolgozat célja is az - ezzel összhangban -, hogy azonosítsa és jellemezze a koordinációs mechanizmusok eltérő kombinációját a hazai közigazgatásban. A koordináció vizsgálatánál a közigazgatás különböző szintjein elsődlegesen arra keresem a választ, hogy az egyes esetekben milyen arányban oszlottak meg a hierarchikus és a nem hierarchikus (piaci, hálózati) elemek a koordináció eszköztárában.

#### *Ad (ii)*

A másik kérdés, illetve potenciális (ellen)érv arra vonatkozik, hogy valóban kizárólagosan csak a hierarchikus koordináció érvényesül-e a hazai közigazgatási gyakorlatban. Ha ez valóban így volna, akkor a nem hierarchikus (piaci, valamint hálózati) mechanizmusok kategóriái irrelevánsak lennének a hazai közigazgatás vizsgálatánál, azaz értelmét vesztené a tipológia. Ezen állítás ellenében két érv hozható föl. Egyrészt kevés ok van feltételezni, hogy a legkülönbözőbb (köztük kontinentális, napóleoni és német tradíciójú) közigazgatási rendszerekben jelen lévő nem-hierarchikus koordinációs mechanizmusok tökéletesen hiányoznának a magyar gyakorlatból. Másfelől – némileg előrevetve a magyar kormányzati koordináció későbbi, részletesebb elemzésének eredményeit - megállapítható, hogy hazai közigazgatásban mind *de jure*, mind pedig *de facto* megjelennek a legkülönbözőbb nem-hierarchikus koordinációs mechanizmusok (pl. informális egyeztetés, koordinációs bizottságok, államtitkári értekezletek, piaci alapon közigazgatási feladatok kiszervezése), természetesen a hierarchikus eszközök mellett.



A fentiek alapján alkalmasnak és indokoltnak tarom a koordinációs mechanizmusok fent ismertetett, „piaci/hierarchikus/hálózati” tipológiáinak alkalmazását a magyarországi kormányzati koordináció folyamatainak elemzésére. A vizsgálat során konkrétan alkalmazott elméleti keretrendszert az alábbiakban ismertetem.

Ahogy arra már többször utaltam a kutatásom középpontjában az államigazgatás szintjén zajló kormányzati koordináció elemzése áll. A rendszerváltás utáni magyar közigazgatást is a koordinációs mechanizmusok és eszközök sokfélesége jellemezte. A tipológia, amelyet a (mind a központi, mind a területi szintű) reformok során bevezetett koordinációs eszközök vizsgálatánál, osztályozásánál alkalmazok, alapvetően a hierarchikus és nem hierarchikus eszközök megkülönböztetésén alapul. Ez a distinkció relevánsnak tűnik annak az előzetes feltételezés fényében, hogy Magyarországon a hatékony koordinációt egyértelműen a hierarchikus eszközökkel (un. 'kemény eszközök') azonosították. Minden más esetlegesen előforduló eszközt ezzel szemben (un. 'puha eszközök' vagy nem hierarchikus eszközök) határoztak meg. Az elemzés során a koordinációs intézkedések e két dimenzió mentén történő kategorizálása hozzájárul a későbbekben (III. Részben) ismertetésre kerülő, de az itt is megfogalmazott feltételezés érvényességének vizsgálatához. Áttérve a koordináció szintjének meghatározására, a központi államigazgatás elemzésénél a szervezetek közötti viszonyokat (*inter – organizációs*) vizsgálom. A területi államigazgatási szervezetrendszeren belüli koordináció strukturális elhelyezése nem ennyire egyértelmű. A területi államigazgatás inkább „szürke zónának” tekinthető a szervezeten belüli és a szervezetek közötti (*intra-versus inter-organizációs*) koordinációs szinthez képest, ugyanis a vizsgált időszakban (1990 – 2014 között) a különböző koordinált egységek (területi szakigazgatási szervek) – vagy legalábbis egy részük – időről-időre változó formában működtek (hol egymástól strukturálisan teljesen különállóan, máskor szorosabb vagy lazább integrált struktúrában). Ezért a következőkben a tanulmány fogalmi keretrendszerét ehhez a két fogalmi klaszterhez (a szervezeten belüli és a szervezetek közötti ) igazítva alakítom ki. Az elemzésem során elsődlegesen a nemzetközi irodalomban elterjedt hármas kategóriára (piaci; hierarchikus; hálózati), valamint Mintzberg tipológiájára támaszkodom. Nem csupán közvetlen alkalmazhatóságuk miatt, hanem mert – mivel jól körülhatárolt, viszonylag aprólékosan meghatározott kategóriákat alkalmaznak – segít az eligazodásban a koordináció-mechanizmusok vizsgálatánál. Az alábbi táblázat (Táblázat 4.) áttekintést ad a különböző főbb koncepciók kategóriái közötti átfedésekről, megfeleltethetőségről, és illusztrálja lehetséges értelmezésüket.

Táblázat 4: A szervezetek közötti és szervezeten belüli koordinációs mechanizmusok összevetése

	Szervezetek közötti ( <i>inter-organizational</i> ) koordináció szintje	Szervezeten belüli ( <i>intra-organizational</i> ) koordináció szintje
Hierarchikus koordinációs mechanizmus	<p><b>Vertikális/hierarchikus:</b> például az alárendelt szervezetek utasítása, beszámoltatása a működési és irányítási kérdésekben; információt, tájékoztatást kérhet a működéssel kapcsolatosan; a személyi ügyek (kinevezés, felmentés) befolyásolása, a költségvetés meghatározása.</p>	<p><b>Közvetlen felügyelet:</b> például az alárendelt szervezeti egységek, egyének utasítása, beszámoltatása a működési és irányítási kérdésekben; információt, tájékoztatást kérhet a működéssel kapcsolatosan; a személyi ügyek (kinevezés, felmentés) befolyásolása, a költségvetés meghatározása.</p>
		<p><b>munkafolyamatok:</b> pl. egy ügyfélszolgálat eljárási szabályainak, adminisztratív ügyintézési folyamatának meghatározása.</p>
		<p><b>outputok:</b> pl. egy kötelező erejű döntés, határozat tartalmi és formai kellékeinek meghatározása.</p>
Nem Hierarchikus /horizontális koordinációs mechanizmus	<p><b>Piaci:</b> például közös szolgáltató központ létrehozása, amelyet belső költség-elszámolási szisztéma alapján működtetnek.</p> <p><b>Hálózati:</b> például az intézményi kapcsolódások, összeköttetések támogatják a szervezetek közötti együttműködést, és a vezetők közötti személyközi kapcsolatok kiépülését.</p>	<p><b>Standardizáció</b></p>
		<p><b>Kölcsönös alkalmazkodás:</b> például spontán együttműködés, amely a szakmaiság ethosza, vagy az informális kapcsolatokon alapuló szívességek, kivételezések által vezéreltek. Ide tartoznak még a klientúra/patronázs vagy a lojalitás elvén működő együttműködések.</p> <p><b>Standardizáció - normák:</b> pl. etikai/ideológiai/szakmai attitűdök formálása képzések, szervezeti jelképek, rítusok révén</p>

Forrás: Saját feldolgozás

## 6 A koordinációs eszközök, intézkedések vizsgálata

A koordinációs eszközök, intézkedések fogalmát külön tárgyalom, de a koordinációs mechanizmusokkal összefüggésben, ugyanis a két fogalom praktikusán is szorosan összetartozik. Az eszközök, intézkedések általában bizonyos célok, eredmények elérését szolgálják. Ez a koordinációs eszközöknél, intézkedéseknél sincs másképp. „A koordinációs eszközök olyan speciális tevékenységi formák vagy struktúrák, amelyeket a koordináció érdekében vezetnek be” [Bouckaert, Peters és Verhoest, idézve Verhoest 2009:6]. A koordinációs mechanizmusok egy sor formális és informális koordinációs eszköz, intézkedés kombinációján keresztül jön létre. Viszont míg a koordinációs mechanizmusok körébe nem csak a tudatosan létrehozott és alkalmazott, hanem a spontán módon kialakult, de koordinatív hatással bíró elrendezések (pl. kultúra) is beletartoznak, addig a koordinációs eszközök (avagy intézkedések) kimondottan tudatos, célracionális cselekvés eredményeként jönnek létre.

### 6.1 A koordinációs eszközök, intézkedések tipológiája

A kormányzaton belüli koordinációs mechanizmusok – ha csak a tudatosan létrehozott és alkalmazott eszközökre gondolunk - eltérő szervezeti struktúrák létrehozásán, speciális összehangoló tevékenységeken keresztül valósíthatóak meg. Ezek a koordinációs eszközök (avagy intézkedések) változatos formában fedezhetők fel a különböző kormányzati, közigazgatási struktúrákon belül. Egyik praktikus osztályozási szempont lehet a koordinációs eszközök megkülönböztetésénél, hogy folyamatról/eljárásról vagy strukturális koordinációs eszközről van-e szó [Verhoest és társai 2009]. A **folyamat/eljárás típusú koordinációs eszköz** a kormányzati szereplők, szervezetek közti tudatos kölcsönhatásokat, interakciókat foglalja magában, melyek jellemzően formalizáltak, jogilag szabályozottak és a kormányzati működés összehangoltabb működődését segítik elő. Ilyen például az előzetes véleményezési eljárás egy adott tervetről vagy közös hatósági ellenőrzések megszervezése. A másik kategória a **strukturális koordinációs eszközök** csoportja. A strukturális eszközök összefogják azokat a formálisan meghatározott döntéshozatali csoportosulásokat, melyek meghatározott cél érdekében működnek együtt. Ezek a strukturális eszközök viszonylag stabilan működnek egy előre definiált rendben, mint például a koordinációs bizottságok, döntéshozatali–egyeztető testületek. De a koordinációs eszközök nem csak **formálisan** – ahogy az előző csoportosításnál láttuk - létezhetnek. Koordinációs eszköznek tekintjük az **informálisan** működő, szándékos,

önkéntes kölcsönös együttműködésen nyugvó struktúrákat, folyamatokat is, mint például az ad hoc munkacsoportokat, a személyes egyeztetéseket, információcserét.

A koordináció kezdeményezésének irányát tekintve az eszközök lehetnek **felülről vezérelt** (*top – down*), kötelező, úgy nevezetett 'kemény' eszközök. Ezek főként a hierarchikus koordinációs mechanizmusokban dominálnak, és jellemző formáik például a parancs/az utasítás/ellenőrzés eszköze. A felülről vezérelt (*top – down*) típusú eszközök az autoritáson és a hatalmon alapulnak. A hierarchikus koordinációs eszközök tárgyalásakor ki kell térnem arra a sajátosnak nevezhető, a magyar közigazgatástudományt és magát a közigazgatás gyakorlatát is alapjaiban meghatározó hármas tipológiára, amely köré meghatározóan – és csak nem kizárólagosan – a hazai közigazgatási szervezetek közötti koordináció épül. Ez a hármas eszközcsoport az **irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés** [vö. Lőrincz 2010]. Az irányítás egy olyan jogilag formalizált hierarchikus koordinációs eszköz, amely két szereplő között alá – fölé rendeltségi viszonyt feltételez. Az **irányítás** különböző jogosítványokon, intézkedéseken keresztül gyakorolható. Ilyen például a **szabályozási jogkör**, amikor az irányító szerv az irányított tevékenységét normatív módon (pl. jogszabályban rögzíti a feladatát és hatáskörét) határozhatja meg. Emellett az irányítást gyakorló **konkrét utasításokkal** kontrolálhatja az alárendelt szerv tevékenységét. Sőt, az irányító szerv az alárendelt szerv egyedi döntési jogosítványait is elvonhatja (pl. **hatáskörelvonás**), illetve azokat **utólagosan felülvizsgálhatja** („aktusfelülvizsgálati jog” [Lőrincz 2010]). A **felügyelet** ennél egy szűkebb körű kontrollt jelent (az irányítás csak egyes eszközeivel élhet) az alárendelt szerv felett. Az államigazgatási szervek felügyeleti tevékenysége során különböző felügyeleti fajták alakultak ki. Ilyen például a törvényességi felügyelet vagy a pénzügyi felügyelet. A harmadik hierarchikus eszköz az **ellenőrzés**, amely az irányítás részjogosítványának tekinthető [Lőrincz 2010]. Az irányítás jogával rendelkező szerv mindenféle ellenőrzésre is jogosult. Az ellenőrzés során a felettes szerv ellenőrzi az meghatározott követelmények teljesítését és mulasztás vagy kötelezettségszegés esetén szankciókat kezdeményezhet. A fenti hármas eszközcsoport határozza meg lényegében a közigazgatási koordinációról való gondolkodást Magyarországon. Ezt támasztja alá az alábbi, a hazai tudományos vélekedést jól tükröző közigazgatsi koordinációról alkotott fogalommeghatározás is: „...a koordináció egyfajta hierarchiát feltételez, illetve létrehoz. Többek között ezért is különbözik a szó szoros értelemben vett együttműködéstől. Létezik azonban egy 'köztes állapot' a kötelező együttműködés.” [Bércesi – Ivancsics 1998: 202.]

Azonban a nemzetközi irodalomban és gyakorlatban a felülről jövő, hierarchikus eszközökön túl, azok mellett megkülönböztetik az **alulról szerveződő** (*bottom – up*),

önkéntes, úgy nevezett 'puha' eszközöket, melyek elsősorban a piaci vagy network típusú mechanizmusokban kerülnek előtérbe. Ilyen típusú jellemző eszközök például az alkufolyamat, információcsere, kölcsönös együttműködés. A konkrét koordinációs folyamatokban gyakran több (vagy mindhárom) alapvető mechanizmus jellemző eszközei egyszerre felfedezhetőek [Laegreid 2013].

## ***6.2 Új típusú koordinációs eszköz: az egyablakos ügyfélszolgálati modell***

A koordinációs eszközök fogalmi körülhatárolása és tipizálása után a kutatás szempontjából egy kiemelt jelentőségű konkrét koordinációs eszköz bemutatására térek át. A dolgozat egyik központi ambíciójával – a kormányablak reform vizsgálatával - összefüggésben ennek az alfejezetnek a célja kettős. Egyrésztől áttekintést kívánok adni az egyablakos ügyfélszolgálati modellek fogalmáról és típusairól, másrésztől célom az egyablakos ügyfélszolgálat koordinációs perspektívából történő vizsgálatának indoklása, az elemzés létjogosultságának alátámasztása.

Habár a nyugat-európai és angolszász irodalomban evidensnek tűnik, hogy az egyablakos ügyfélszolgálati modellt a kormányzati koordinációval összefüggésben tárgyalják, Magyarországon korántsem ilyen egyértelmű ennek megítélése. A kormányablakok mint egyablakos ügyfélszolgálatok koordinációs eszközként történő vizsgálatával kapcsolatban több hazai szakmai fórumon is kérdések fogalmazódtak meg (BCE Politikatudományi Doktori Iskola Kutatási Fórum 2012. 11. 23.; MTA TK Politikatudományi Intézet intézeti vita 2013.). E kételyek azon feltevés köré csoportosultak, hogy az ilyen típusú szervezeti megoldásoktól semmilyen koordinációs hatás nem remélhető.

Emiatt, - elébe menve a lehetséges kritikai ellenvetéseknek - az alábbiakban első lépésként ismertetem az egyablakos ügyfélszolgálati modell fogalmi sajátosságait, strukturális jellemzőit és lehetséges típusait, majd áttérek annak megindoklására, hogy miért vizsgálható a kormányablak reform a kormányzati koordináció perspektívájából, miért is tekinthető koordinációs eszköznek.

### 6.2.1 Az egyablakos ügyfélszolgálat fogalmi körülhatárolása és működő modelljeinek lehetséges osztályozása

Napjainkban egyre elterjedtebb, hogy az ügyfelek számára a piaci szolgáltatók komplex, a termékek széles körére kiterjedő szolgáltatásokat nyújtanak egy helyen [Kubicek és Hagen 2001]. Így pl. az utazási irodák személyre szabott csomagokat ajánlanak, melyek átfogják az összes utazással kapcsolatos szolgáltatást (egészség és csomagbiztosítás, transzfer, szállás stb.), a banki szolgáltatások pedig az ügyfél összes pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos igényét felölelik a bankszámlavezetéstől kezdve a hitelezésig vagy a befektetési tanácsadásig. Az ügyfelek részéről a közigazgatással szemben is megjelenik az az elvárás, hogy a mindennapi igazgatási ügyeiket egyszerűbben és egy helyen intézhessék el. Ennek egyik eszköze lehet az egyablakos ügyfélszolgálat mint egy speciális szervezeti modell, amely az ágazatok ügyfélszolgálatainak integrált működését teszik lehetővé. A szervezeti modell célja, hogy a szolgáltatások között észrevétlen átmenetet biztosítson a szolgáltatást igénybevevők, az ügyfelek számára, azáltal, hogy egy közös, integrált kapcsolati pont jön létre [Pollitt 2003]. Az egyablakos ügyintézési modellek különböző formában működhetnek. Askim és társai [2011] egy tanulmányban – melyben különböző országok egyablakos ügyfélszolgálati megoldásait hasonlították össze – öt strukturális változót azonosítottak, melyek alapján ezek a modellek jellemezhetőek. Ezek:

- az ügyfélszolgálathoz tartozó feladatportfólió mérete, összetétele,
- az integráció révén összekapcsolt szervek száma és szerkezete,
- az összekapcsolt szervek önállósága, autonómiája,
- az ügyfélszolgálati pont elérhetősége az ügyfelek számára,
- az integráció mélysége.

A '**feladatportfólió**' arra utal, hogy milyen ágazathoz tartozó feladatok és milyen ügyintézési hatáskörök tartoznak az adott egyablakos ügyfélszolgálat hatáskörébe. Erre tekintettel különbséget kell tennünk az intézhető ügytípusok sokszínűsége, „szélessége” között és a nyújtott szolgáltatás, az ügyintézés „mélysége” között. Attól függően, hogy hányféle ágazathoz, igazgatási szakterülethez tartozó szolgáltatást nyújt egy ügyfélszolgálat, léteznek széles profilú - sok igazgatási területhez tartozó ügytípus intézése lehetséges - és szűk profilú - csak egy vagy néhány igazgatási területhez tartozó ügytípus intézése lehetséges - ügyfélszolgálatok. Az ügyintézés mélysége az egy helyen intézhető eljárási cselekményekre utal (a lentebb tárgyalt Kubicek és Hagen által felállított tipológia is ebben

a dimenzióban tesz különbséget a modellek között). A 'felszínes' igazgatási szolgáltatást nyújtó ügyfélszolgálati pontok pusztán információs pontként üzemelnek, ahol az ügyfél tájékoztatást kap például az ügyintézés menetéről, a szükséges dokumentumok köréről, az illetékről, de a tényleges ügyintézéshez további cselekmények szükségesek. Ennél mélyebb szolgáltatást nyújt az az ügyfélszolgálat, ahol már az egyszerűbb ügyek teljeskörűen intézhetőek (például nyilvántartásba vétel, adatok módosítása). A 'legmélyebb' szolgáltatás ott van, ahol a teljes, komplex ügyintézés egy helyen zajlik, azaz a 'terméket' is – például engedély kiadása – az ügyfélszolgálati ponton kapja meg az ügyfél.

A második elemzési dimenzió, az '**integrált szervek struktúrájának**' vizsgálatakor számba kell vennünk az egyablakos ügyfélszolgálat kialakításával érintett szervek számát és heterogenitását (ágazati sokféleség, avagy horizontális komplexitás, illetve az érintett igazgatási szintek száma, avagy vertikális komplexitás). Ebből a szempontból egyszerű, illetve komplex struktúrákról beszélhetünk. A struktúra komplexitása nő, ha különböző szektorokhoz tartozó szereplők (piaci szektor, non-profit szektor) is bekapcsolódnak az ügyfélszolgálat működésébe.

Az '**integráció önkéntességének mértékét**' tekintve egy integrált ügyfélszolgálati struktúra létrejöhet felülről vezérelve központi utasítás, nyomásgyakorlás révén (*top-down*) vagy alulról szerveződve (*bottom-up*), az egyes különálló szervek önkéntes társulásával. A felülről vezérelt együttműködés elérése érdekében is több eszközzel élhet a központi hatalom. A hatalmi eszközök tipikusan normatív előírások, utasítások, de másfajta, nem kötelező ösztönzőkkel is elősegítheti a kormányzat az együttműködést, ahol a szereplők döntési autonómiája nagyobb, mint az előző esetben. Sőt, a szereplők önként, saját érdekeik által vezérelve is dönthetnek úgy, hogy szorosabban együttműködnek hatékonyság növelése vagy egy közös cél elérése érdekében. Ekkor érvényesül a szereplők autonómiája leginkább.

Az '**integráció mélysége**' az egy ponton szolgáltatást nyújtó szervezetek összekapcsolódásának mélységére utal. Alacsony a szervezetek közötti integráció, ha csupán a szervezet ügyfélszolgálati pontjait telepítik egy térbe, de továbbra is megtartják működési önállóságukat vagy éppen párhuzamosan különálló ügyészolgálatokat is fenntartanak. Az integráció elmélyüléséről van szó, ha nem csak közös az ügyfélszolgálatuk, de más szervezeti egységek révén is összekapcsolódnak az ágazati szervek, pl. a közös menedzsment, közös finanszírozás, közös gazdálkodás, közös humán erőforrás gazdálkodás.

Végül, ami az egyablakos ügyfélszolgálatokhoz való **'hozzáférést'** illeti, magának az egyablakos ügyfélszolgálati modellnek az alapvető célja, hogy az ügyfelek számára könnyebben, kényelmesebben elérhető szolgáltatást nyújtson. Mégis megkülönböztethetünk azonban olyan formákat, amelyek más megoldásokkal összehasonlítva könnyebben elérhetőek. A hozzáférhetőség szempontjából ügyfélközeli és távoli szolgáltatáspontokról beszélhetünk. A legközelebbi az on-line elérhető ügyfélszolgálat, ahol akár otthonról is intézheti az ügyfél az ügyeit.

Az egyablakos ügyfélszolgálatok egy másik – bár az előzővel jelentős mértékben átfedő – tipológiája [Kubicek és Hagen 2001:8-9] a szolgáltatási integráció három szintjét különbözteti meg, attól függően, hogy milyen mélységű ügyintézés, mennyire átfogó szolgáltatás érhető el adott integrált szolgáltatási ponton (ez amúgy megegyezik Askim és társai [2011] első elemzési dimenziójával). Az első szint a **'First-stop shop'**, mely tipikusan információszolgáltató pontként működik. Eligazítja az ügyfeleket, hogy az ügyben mely közigazgatási szervhez fordulhatnak. Az információnyújtás történhet ügyfélszolgálati pontok fizikai kihelyezésével vagy elektronikusan weboldalon vagy telefonos ügyfélszolgálaton keresztül, ahol virtuálisan kapcsolják össze a különböző ágazatok szolgáltatásait. Ez a szint a szó szigorúbb értelmében még nem minősül egyablakos ügyintézésnek, mert sem az ügyek elindítására, sem pedig elintézésére nincs lehetőség. A második szinten - **Second Shop vagy „Kényelmes áruház”**- az ügyfél a különböző közigazgatási ügyeit egy ponton – legyen szó akár fizikai térben vagy virtuálisan megjelenő ügyfélszolgálatról – indíthatja el. Viszont jellemzően ezen a szinten az ügyféltől további közreműködés is szükséges az ügyintézés későbbi szakaszában (pl. személyes megjelenés a döntési jogkörrel rendelkező hatóság előtt). Az egyablakos ügyfélszolgálatok harmadik, legfejlettebb szintjét jelenti a **'True-Stop Shop'**. Az egyablakos ügyfélszolgálatok ezen fajtája az ügyfelek egy speciális csoportjára (pl. külföldi bevándorlók, szociálisan rászorultak, aktív korú munkavállalók vagy álláskeresők stb.) vagy egy speciális élethelyzetre fókuszálva (gyermekszületés, lakóhelyváltás, vállalkozás alapítás, adósság kezelés stb.) nyújt „szolgáltatáscsomagokat”. Ennél a típusú szolgáltatásnál előfordulhat, hogy az ügyfelet egy számára kijelölt kontakt személy, a személyes ügyintézője segíti az összes közigazgatási ügye megoldásában.



### **6.2.2 Az egyablakos ügyfélszolgálati modell, mint a kormányzati koordináció erősítésének eszköze**

Ebben az alfejezetben azon álláspontomat kívánom részletesen kifejteni és alátámasztani, hogy az egyablakos ügyfélszolgálat, dacára az ezzel kapcsolatban a magyar szakmai, tudományos diskurzusban és gondolkodásban esetenként megjelenő kételyeknek, miért is tekinthető mégis a kormányzati koordináció eszközének. A kérdést megválaszolása érdekében a nemzetközi irodalomból a témához kapcsolódó jelentősebb szerzők munkáira [például Pollitt 2003, Perri 2004, Halligen 2008, Askim és társai 2011] hivatkozva támasztom alá azon állítást, hogy az egyablakos ügyfélszolgálati modell kormányzati koordinációs eszköz.

Ahogy arra már a bevezető részben utaltam, az utóbbi években a közigazgatási reformprogramok és az ezt tárgyaló tudományos diskurzus középpontjában a koordináció megerősítése, a vertikális és horizontális fragmentáció csökkentése áll [Osborne 2009]. Az egyablakos ügyfélszolgálati megoldás ezen közigazgatási reformprogramok gyakran megjelenő eleme. Ezen kormányzati reformtörekvések egyik iránya az úgynevezett összkormányzati modell (*Joined Up Government* / JUG). Pollitt [2003] az egyablakos ügyfélszolgálati modellt egyértelműen az összkormányzati modell egyik eszközeként azonosítja, amikor a modell négy fő célját írja le. A szerző szerint a negyedik célkitűzés, az átfedések nélküli integrált szolgáltatások nyújtása, ami már egy bizonyos szintű koordinált működést feltételez, az egyablakos ügyfélszolgálatok létrehozásán keresztül érhető el [Pollitt 2003: 35 – 37]. Ezért - meglátásom szerint - az egyablakos ügyfélszolgálati modellt Pollitt [2003] is a koordináció egyik eszközeként tárgyalja. Az összkormányzati modellek egyes típusait Perri [1997, 2004] is vizsgálta, aki szintén egyértelműen koordinációs eszközként azonosítja az egyablakos ügyfélszolgálatokat, amikor osztályozza és rendszerezi azokat a kormányzati intézkedéseket, amelyek a koordináció és az integráció erősítése irányába hatnak. E szerint a tipológia szerint (Táblázat 5.) az egyablakos ügyfélszolgálat olyan helyi szinten megvalósuló kormányzati koordinációs cselekvés, amely a szolgáltatásokat integrálja az ügyfelek szükségleteinek, igényeinek, elvárásaink figyelembe vételével [Perri 2004:10]

Táblázat 5: A kormányzati koordináció megvalósításának szintjei

<i>Cselekvés</i>	<i>Földrajzi egység</i>			
	<i>Országos szint</i>	<i>Területi/ tagállami szint</i>	<i>Helyi szint</i>	<i>'Szomszédos' szervek</i>
<b>Közpolitika alkotás: közpolitikai döntéshozatal koordinációja</b>	Pl. interminiszteriális bizottságok; a kiadások ágazatokon átívelő felülvizsgálata	Pl. területi környezetvédelmi, gazdasági, közlekedési fejlesztési stratégiák	Pl. helyi stratégiai tervezési együttműködések	Több ágazatot érintő stratégiai tervezés Pl. több ágazatot érintő kormányzati döntések helyi szintű végrehajtásának összehangolása
<b>Program: többnyire hasonló szolgáltatáscsomagokat integráló programok összehangolása</b>	Pl. a foglalkoztatás bővítése érdekében létrehozott munkacsoport, mely összehangolja a közfoglalkoztatási programot, a munkahelyteremtés támogatását, szociális támogatások rendszerét stb.	Pl. területi gazdaságfejlesztési fórum, mely összehangolja a terület felhasználási, közlekedésfejlesztési, környezetvédelmi akciókat	Pl. a helyi szintű hatóságok és egészségügyi szervek közös bizottsága az integrált szociális és egészségügyi ellátások kialakítása érdekében	Pl. Helyszíni ellenőrzések során (pl. kereskedelmi egységek) hatósági együttműködés (vám és adóhatóság, munkaügy, fogyasztóvédelem stb.)
<b>Szolgáltatást nyújtó szervek közötti együttműködés</b>	Pl. Hatósági ellenőrzési programok (pl. munkaügy, adóhatóság) összehangolása a fekete gazdaság elleni küzdelemben	Pl. a vasút – busz – hajó tömegközlekedési szolgáltatók jegykiadó rendszerének összehangolása	Pl. a rendőrség, az iskolák, a civil szervek összefogása a fiatalkorúk bűnözése elleni küzdelemben	Pl. integrált gyermekjóléti program, mely több szakterület célkitűzéseit foglalja magába
<b>A közvetlenül az ügyfelek részére nyújtott szolgáltatások összehangolása</b>	Pl. visszaélések kiszűrésére létrehozott integrált adatnyilvántartó rendszer (pl. gépjármű adatainak, tulajdonosának, rendőrségi nyilvántartásnak adatai)	Pl. integrált adatnyilvántartó rendszer	Pl. Egyablakos ügyfélszolgálat	Pl. integrált szolgáltatáscsomag, mely élethelyzetek szerint kerül kialakításra

Forrás: Perri [2004:109]

Egy másik szerző, Kettl [2000:45] az egyablakos ügyfélszolgálatok szerepét hangsúlyozza az amerikai és angol kormányzati reformokban, amikor azt írja, hogy a kormányzatok „elkötelezettek (...) az összkormányzati egyablakos ügyfélszolgálati modell irányába, annak érdekében, hogy növeljék a közszolgáltatások összehangolását”. Az egyablakos ügyfélszolgálati modell más szerzőknél is egyértelműen a horizontális együttműködés elősegítését szolgáló koordinációs eszközként jelenik meg. Halligan [2006, 2008, 2011] például az ausztrál egyablakos ügyfélszolgálati megoldást (Centrelink) úgy értékeli, mint egy „többcélú szolgáltatásnyújtó szervet, mely számos ágazati szervnek nyújt [ügyfélszolgálati] szolgáltatást, ezért tekinthetjük a szolgáltatásnyújtás szintjén megvalósuló horizontális koordináció egy ambiciózus estének.” Az egyablakos ügyfélszolgálat egy másik esetben, a norvég szociális igazgatás reformprogramjának vizsgálatánál is a koordináció erősítését célzó kormányzati eszközként került elemzésre [Christensen és Lægreid 2007b]. A már korábban említett Askim és társai [2011] esettanulmánya, mely különböző országokban bevezetett egyablakos ügyfélszolgálati modelleket hasonlítja össze, e szervezeti modellt szintén a koordinációs perspektívájából vizsgálja. A már korábban röviden ismertetett COCOPS kutatási projekt egyik eredményeként elkészült 11 európai ország kormányzati koordinációs gyakorlatát feldolgozó kötet 4 fejezete is szintén a közigazgatásban működő egyablakos ügyfélszolgálati gyakorlatokkal foglalkozik, mint kormányzati koordinációs intézkedésekkel [Lægreid et al. (szerk.) 2014]. A kötet szerkesztői és szerzői az európai közigazgatástudomány elismert kutatói.

A fentiekben ismertetett meghatározó külföldi irodalmak alapján alátámasztottnak látom, hogy az egyablakos ügyfélszolgálati modellek alkalmasak lehetnek a kormányzati koordináció előmozdítására, azaz koordinációs eszköznek tekinthetők.

## 7 A magyarországi koordinációs reformok okait megvilágító elméletek

A kutatás egyik célkitűzése a koordinációs intézkedések háttérében húzódó motívumoknak, szándékoknak az azonosítása. Ezek jobb megértéséhez, a különböző hajtóerők feltárásához egy konkrét eset, mégpedig a kormányablak reform elemzésén keresztül kívánok közelebb jutni. A vizsgálódás széles értelemben vett elméleti bázisa a neo-institucionalizmus; ezen konceptuális keretbe illeszkedve négy lehetséges, alternatív magyarázó modell kerül a dolgozatban bevezetésre. A neo-institucionalista elmélet alkalmasnak tűnik a kormányzati intézkedések, csakúgy, mint a kormányablak reform mögött húzódó kormányzati szándékok, akciók, motivációk értelmezéséhez. Ez az elmélet egy lényeges kérdést ragad meg, mégpedig az intézmények szerepét vizsgálja és azok szerepét hangsúlyozza a szervezetekben, a társadalomban cselekvő egyének akcióinak magyarázatkor. [March és Olsen 1998] A neo-institucionalista elmélet két versengő magyarázó tényezőt – alternatív viselkedési logikát – ajánl, melyek közelebb vihetnek az egyének cselekedeteinek megértéséhez. Az első viselkedési logika a **'megfelelés logikája'**. A 'megfelelés logikája' (*logic of appropriateness*) szerint az egyének cselekvései normák által vezéreltek, melyek lehetnek magatartási szabályok, elvárt magatartási minták, a hagyományokban élő hiedelmek, 'mítoszok'. Az egyén ezeket a szabályokat, mintákat azért követi, mert azokat természetesnek, helyesnek, kívánatosnak és legitimnek fogadja el. Igyekszik eleget tenni azoknak a kötelezettségeknek, elvárásoknak, amelyek kódolva vannak ezekben a normákban, a politikai és társadalmi csoportokhoz, közösségekhez kötődő szerepmintákban, a társadalmi ethoszokban és az intézményekkel kapcsolatos rutinokban és mítoszokban. Ezek a cselekvő egyének a társadalmi környezetbe, intézményi kollektívába beágyazódva azt teszik, amit a szabályokkal és rutinnal leginkább összeegyeztethetőnek tartanak az adott szituációban [March és Olsen 2004]. A neo-institucionalista megközelítésben a másik alternatív logika, mely az egyének cselekvését magyarázhatja az a **'következmények logikája'** (*logic of consequences*). Eszerint az egyének cselekvéseit nem (vagy nem kizárólagosan) a szabályok és elvárások vezérlik. Az egyének racionálisan gondolkodó szereplők, akik döntéseik meghozatala során önmaguk érdekeit tartják elsődlegesnek és eszerint cselekszenek, mérlegelve az alternatívák cselekvési módok következményeit. E szerint a szabályok, hagyományok, rutinok követése csupán egy lehetséges cselekvési/döntési alternatíva a sok közül, amely csak akkor alkalmazható, ha az egybeesik az adott szereplő egyéni érdekeivel, céljaival. Az adott körülmények között a várható következményeket mérlegelve az tekinthető az egyén számára a legcélravezetőbbnek.

A két versengő döntési logika eltérő kognitív képességet feltételez. A 'megfelelés logikája' alapján cselekvő egyének egy szabályokból és szerepekből álló repertoárt alakítanak ki saját maguk számára, melyek a megfelelő válaszok, az adekvát magatartási forma kidolgozásához nyújtanak segítséget ismétlődő szituációkban. Ez a szabály- és szerepkövetés bonyolult kognitív folyamat eredménye, amely megfontolt, következetes cselekvést feltételez. A következetesség itt nem a jövőre vonatkozó lehetséges következmények mérlegelését jelenti -, mint a 'következmények logikájánál' -, hanem a mintákkal való összeegyeztethetőség, a szabályoknak való megfelelésség kerül mérlegre. Az egyén cselekvése során azonosítja a konkrét szituációt valamely ismert helyzettel, rutinnal. A szerepminták közül felismeri saját szerepét a konkrét helyzetben. A döntési alternatívák közül azt választja, ami az adott szituációban a leginkább közel áll a normákhoz, tradíciókhoz, rutinokhoz, elvárt szerepekhez. Ez a kognitív folyamat, azaz a magatartási szabályoknak, szerepeknek az adott szituációval való összepárosítása alapulhat közösségi tradíciókon, tapasztalaton, szakértői ismereteken vagy megérzésen. A 'megfelelés logikája' tehát kognitív illetve normatív elemeket is magában foglal [March és Olsen 1995: 30-31]. A 'következmények logikája' szerint cselekvő egyén viszont az egyetlen irányadó, legitimnek vélt szabály helyett számos cselekvési alternatívát vesz számításba. Mérlegeli, hogy azok következményei mennyire közelítenek az ő preferenciáihoz. A lehetséges döntési alternatívák összehasonlítása előtt szükséges az egyén elvárásainak és preferenciáinak azonosítása. Ezután az egyén mérlegeli az alternatívák következményeit a saját céljaival összhangban, és ennek eredményeként kiválasztja azt a saját céljai szempontjából legkedvezőbb cselekvési alternatívát. E szerint a döntési logika alapján a formális szabályok, elvárások, kötelességek alárendelt szerepet játszanak.

A kormányablak bevezetése mögött húzódó indokok vizsgálatánál négy versengő magyarázó hipotézist azonosítok, melyek közül három a 'következmények logikája' kategóriába sorolható. Ezek a (1) racionális döntéshozatali modell; (2) a hatalmi modell; és (3) az európaizáció modellje. A negyedik magyarázó alternatíva -, mely a 'megfelelés logikája' fogalmi keretébe sorolható - (4) a 'mítosz' modellje, azaz a centrális kontroll mindenhatóságába vetett hit. A kormányablak reform politikai-társadalmi-gazdasági kontextusát ismerve, mélyebb vizsgálat nélkül, a reform környezetére vonatkozó előzetes ismeretek alapján ez a négy magyarázó változó szolgáltathat lényegi, adekvát magyarázattal a reform indokaként. A négy versengő hipotézis meghatározását és értelmezési keretét az alábbiakban fejtem ki röviden.

1. A ***racionális döntéshozatali modell*** alapján a kormányzati szervezeti átalakítások a döntéshozók céltudatos, racionális cselekvéseinek eredményei, ahol a feltételek, a lehetséges korlátok, a felmerült igények és / vagy problémák ismertek, előre jól meghatározottak, specifikáltak. Továbbá a modell feltételezi, hogy a döntéshozók – akiket itt inkább egy egységes és racionális cselekvőnek tekintek - személyes céljai egybeesnek a szervezet hivatalos céljaival; hasonlóképpen, a formális struktúrák (információáramlás, döntéshozatali testületek stb.) egybeesnek a cselekvést/döntést ténylegesen befolyásoló struktúrákkal (a modell igen pontos leírását adja Allison [1999]). Ez a modell - akár implicit, akár explicit módon - az alapja nemcsak számos klasszikus közigazgatási elméletnek, de sok, a közelmúltban megjelent tudományos munkának is [például Halligan 2010; Pollitt 2003; Askim és társai 2011], melyek a koordinációs intézkedések vizsgálatával foglalkoztak. Például az összkormányzati modell elterjedését, vagy a kormányzati szervezetek integrációját gyakran (ha csak részben is) célracionális, a megváltozott külső környezetre vagy feltételekre adott válaszként értékelik. Vagy például Askim és társa [2011] a vizsgált egyablakos ügyfélszolgálatok bevezetését a szociális igazgatás területén célzott megoldásként értékelte az ágazatok között fennálló kölcsönös függős problémájára. Ez az instrumentális racionalista megközelítés, érthető módon, az intézkedésekért felelős kormányzati szereplők nyilatkozataiban, a kormányzati reformról szóló hivatalos dokumentumokban és a nyilvánosság számára készített kormányzati anyagokban jelenik meg hangsúlyosan. Ez a helyzet a kormányablak reform kapcsán is, melynek indoklásaként a kormányzati közigazgatási reformprogram (Magyary Program) összefoglalóan így ír:

*„A Magyary Program célja az ügyfelek igényeit és érdekeit figyelembe vevő, ügyfélközpontú szolgáltató működés kialakítása, az eljárások egyszerűsítése, az ügyfélterhek csökkentése és egységesen magas színvonalú, mindenki által hozzáférhető szolgáltatások kialakítása. A szolgáltatások színvonalának emelése érdekében többszatornás [...] kormányzati ügyfélszolgálati rendszert hozunk létre, amely az ügyfelek számára lehetőséget teremt ügyeik egyablakos (egy helyszínen történő) elintézésére [...]”* [Közigazgatási és Igazságügy Minisztérium 2011: 41]

A hivatalos kormányzati indoklás szerint tehát a kormányablak reform célja [Virágh 2012a, 2012b; Szabó 2014a]:

- az állam jobb, gazdaságosabb, hatékonyabban működésének biztosítása;
- közigazgatási szolgáltatás fejlesztése egy azonos standardok szerint, azonos arculattal, azonos felkészültségű és minőségű személyi állománnyal,

ugyanolyan ügyfélfogadási renddel működő ügyfélszolgálati rendszer kiépítésével;

- az ügyfelek lehető legmagasabb színvonalon és legszélesebb körűen történő kiszolgálása.

A későbbiekben az elemzésnél az előbb felsorolt állítás-együttesre a **'hivatalos verzió'** megjelöléssel fogok utalni. Ezek az elemek visszatérően megjelennek a kormányzati dokumentumokban, a kormányablakok felállításáról szóló kormányhatározatban [1300/2011.(IX.1.) Kormányhatározat a Kormányablakok felállításáról és az ehhez szükséges pénzügyi fedezet biztosításáról], illetve a reformért felelős kormánytisztviselők sajtónyilatkozataiban [pl. Virágh 2012b, Szabó 2014a]. Ezek a motívumok gyakorlatilag megegyeznek a más egyablakos ügyfélszolgálati reformok kapcsán feltárt racionális indokokkal [vö. pl. Askim és társai 2011].

2. A kormányzati átszervezésekkel és a közigazgatási reformokkal kapcsolatos kormányzati döntések azonban nem szükségszerűen és minden esetben azért születnek, mert egy jól meghatározott igény, egy racionálisan indokolható szükséglet jelentkezik. A **'hatalmi modell'** szerint a kormányzati átszervezések háttérében az a szándék áll, hogy a kormányzat vagy annak kulcsszereplői maximalizálják befolyásukat, és erősítsék politikai hatalmukat a kormányzati struktúrán belül, ezzel is biztosítva hosszabb távú politikai 'túlélésüket', stabilizálva hatalmi helyzetüket. Ezt a mögöttes célt többnyire a 'nyers erővel' (pl. az ellenvélemények figyelmen kívül hagyásával, az ellenzék kiszorításával) töreksevenek elérni, vagy esetleg árnyaltabb eszközökkel igyekeznek a más érdekcsoportok által képviselt életképes alternatívákat eliminálni. [Bachrach és Baratz 1962: 948]. A politikai döntések, melyek elsődlegesen a hatalmi pozíció erősítését támogatják, születhetnek más érdekcsoportok bevonásával, illetve egyeztetések folytatásával. Viszont ezek az egyeztetések és alkufolyamatok csak a szükséges mértékig terjednek, azaz addig, ami nélkülözhetetlen a végső cél - hatalom és a befolyás a maximalizálása - eléréséhez. A 'hatalmi modell' valószínű alternatívának tűnik a kormányablak reform bevezetése mögött húzódó ösztönzők megértéséhez, ugyanis a reform – főleg annak tágabb kontextusa (megyei kormányhivatali struktúra és járási rendszer kialakítása) – új formális és informális csatornákat enged a felülről jövő politikai befolyásnak. A tágabb szervezeti kontextust tekintve, az új struktúrába számos olyan elem került beépítésre, mely lehetővé teszi a központi hatalom befolyásának kiterjesztését, a hierarchikus kontroll erősítését a felügyeleti, irányítási, utasítási jogkörökön

keresztül. Így például a megyei kormányhivatalok és a kormányablakok rendszeresen jelenteni kötelesek a működésükről, vagy más esetben a vezetői kinevezéseken keresztül valósulhat meg a központi kontroll (ebből a szempontból külön figyelmet érdemel, hogy a megyei kormányhivatalok élén explicite politikai kinevezettek állnak), illetve a működési feltételeket (forrásgazdálkodás, személyügy, infrastruktúra) is közvetve a központi kormányzat határozza meg. (Erről részletesen a területi államigazgatás negyedik reformszakaszával kapcsolatosan írok.) Másodsorban, az újonnan kiépülő kiterjedt szervezeti struktúra a személyi állományon<sup>2</sup>, a fizikai infrastruktúrán<sup>3</sup> keresztül, a költségvetési források által egy stabil szervezeti háttérbázist biztosít, mely garantálja a helyi támogatottságot, a lojalitást. Ez a 'hatalmi' magyarázó változó vezérmotívumát tekintve a 'következmények logikája' fogalmi körébe tartozik, ugyanis a 'hatalmi modell' kulcsszereplője – csakúgy, mint a racionális döntéshozatali modellnél – egy cél racionálisan cselekvő szereplő, azzal az eltéréssel, hogy itt a cél a (formális és informális) hatalom maximalizálása, nem pedig egy technikai terminusokban definiált, kvázi apolitikus közpolitikai probléma megoldása, a felmerülő társadalmi igények kielégítése.

3. A kormányablak reform bevezetésével összefüggő harmadik magyarázó hipotézis az **'európaizációhoz'** kapcsolódik. Az európaizáció vizsgálatával foglalkozó tanulmányok azt feltételezik, hogy a kormányzati átszervezések, közigazgatási reformok hátterében gyakran az Európai Unió elvárásainak való megfelelési szándék áll. Az uniós normatívák és az ezek be nem tartása esetére kilátásba helyezett szankciók (pl. kötelezettségszegési eljárás) tényleges ösztönzőkként állnak az egyes tagállamok kormányzati reformjainak hátterében. Habár az újonnan csatlakozott tagországok – köztük Magyarország is – bizonyos hasonlóságokat mutatnak az EU 15 tagországaival, mégis Falkner és Treib [2008] inkább a két országcsoport közti eltérésekre hívja fel a figyelmet az uniós rendelkezések végrehajtása terén. A korábbi tanulmányukat felülvizsgálva, a közösségi rendelkezések harmonizációjával összefüggésben négy 'zónát' (*'worlds of compliance'*) azonosítanak a korábbi három helyett. A negyedik zóna lefedi az újonnan csatlakozó országok csoportját (a közép-kelet európai régiót, köztük

---

<sup>2</sup> Hosszabb távon a járási rendszer kiépülésével a reform több száz fős köztisztviselői állományt érint, köztük nagyszámban vezetői beosztású tisztségviselőkkel.

<sup>3</sup> A korábban önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok nagyszámban kerültek át a megyei kormányhivatalok tulajdonába.



Magyarországot is), amelyet a tanulmány leginkább az 'üres szavak' világaként jellemez (*world of dead letters*). A közösségi rendelkezések végrehajtásának e speciális formája leginkább az alábbi hangsúlyos jellemzőkön keresztül érthető meg:

- Az európai uniós irányelvek szó szerinti átültetése a hazai jogrendbe, tekintet nélkül a nemzeti sajátosságokra vagy az érintett csoportok véleményére.
- A közösségi szabályok nem megfelelő, gyakran csak szimbolikus alkalmazása és érvényre juttatása ('üres szavak' halmaza).
- A közösségi rendelkezéseknek való megfelelés és a szabályok átültetése végül gyakran - és leginkább szándékosan - csak 'papíron' történik meg, anélkül, hogy valódi intézményi és politikai változások állnának mögötte.

Az európaizáció egy lehetséges alternatívaként vetődik fel a kormányablak reform bevezetésének indokaként, ugyanis 2006-ban tette közzé az EU azt az egyik fontos irányelvét (2006/123/EC Irányelv), amely a belső piaci szolgáltatásokról szól, és kötelezi a tagállamokat a szolgáltatási tevékenység létrehozásához és lebonyolításához kapcsolódó valamennyi eljárás egyszerűsítésére és a szükségtelen adminisztratív terhek lebontására. Ennek egyik eszköze az egyablakos ügyfélszolgálatok kialakítása, amit minden tagállamnak biztosítani kell. Ezen keresztül a vállalkozások és a magánszemélyek az eljárással kapcsolatos összes adminisztratív cselekményt egy ügyintézési ponton keresztül teljesíthetik. Az előző két alternatív magyarázathoz hasonlóan a kulcsszereplő itt is racionálisan, a saját céljai érdekében – negatív szankciók elkerülése és a juttatások szerzése végett – cselekszik, tehát nagymértékben a 'következmények logikája' által vezérelt. Habár érdemes megjegyezni, hogy az európaizáció folyamata - beleértve az egyablakos ügyfélszolgálatokról szóló irányelv tagállami szintű végrehajtása – úgy is felfogható, mint egy szabály- és normavezérelt 'izomorf' folyamat [DiMaggio és Powell 1983], ebben a kontextusban viszont az instrumentális racionalista megközelítés - melyet Schimmelfennig és Sedelmeier [2005], valamint Falkner és Treib [2008] is alkalmaz – intuitíve és empirikusan is meggyőzőbbnek tűnik.

4. Szemben a fenti instrumentális racionalista kormányzati döntéshozatali modellekkel, messzire visszanyúló hagyománya van annak az álláspontnak, miszerint a kormányzati intézkedéseket kevésbé célorientált, racionális motívumok vezérik. Általánosságban elmondható, hogy egy 'intézmény' a gyakorlatok és szabályok viszonylagosan stabil gyűjteményének tekinthető, melyek meghatározzák

az egyének viselkedését, cselekvését bizonyos konkrét helyzetekben, szituációkban. Ezek az egyének értelmezési keretébe beágyazódott gyakorlatok és szabályok megmagyarázzák és legitimálják a konkrét cselekvések irányát [DiMaggio 1997]. Ebből a megközelítésből szemlélve az egyes cselekvők általában nem a racionális, jól kiszámított kalkuláció alapján cselekszenek, mérlegelve a lehetséges kimenetelt. Sokkal inkább abban a normatív keretben gondolkodnak és cselekszenek, amely az adott intézményi kontextusban érvényes. Ez az a keret, amelyen keresztül az intézmény formálja, korlátozza és eligazítja a cselekvőt abban, hogy mi az, ami (normatív) kívánatos, megfelelő és legitim és mi az, ami nem, ugyanúgy, mint abban, hogy mi az, ami (kognitív értelemben) elképzelhető, megvalósítható és ésszerű. Az ebből eredő 'megfelelés logikája' gyakran testesül meg szervezeti 'mítoszokban', hiedelmekben. A racionalizált intézményi struktúrákban – a piaci és a közszektorban egyaránt - ezeket a 'mítoszokat' folyamatosan igazolják, erősítik különböző rutinszerű szervezeti 'ceremóniákkal' (ezek egyik klasszikus példája – a magyar gyakorlatra ugyan kevésbé, de számos nyugati ország gyakorlatára erősen jellemző – a teljesítményértékelés 'racionalizált rítusa' [Meyer és Rowan 1977:359]). Gyakori, hogy a szervezeti izomorfizmusnak is ez a 'mítosz' jelenség áll a háttérben, aminek következtében a szervezetek igyekeznek egy népszerű szervezeti struktúrát 'lemásolni', függetlenül attól, hogy az működőképes-e vagy sem. [Powell és DiMaggio 1991]. A neo-institucionalista 'mítosz' megközelítés szembeállításával az instrumentális racionalizmus elméletével különösen indokoltnak tűnik a közigazgatási átszervezések vizsgálata területén, ahol a politikai-gazdasági-társadalmi eltérésektől függetlenül söpörnek végig a különböző 'divatos' közigazgatási reformhullámok. Nem meglepő, hogy a kormányzati koordinációs intézkedésekkel kapcsolatosan is számos jelenkori tanulmány újraértelmezi a 'megfelelés logikájának', illetve a 'következmények logikájának' érvényességét [Christensen és Laegreid 2007b].

A hazai kormányzatban előforduló hiedelmeket, mítoszokat kutatva, az előzetes vizsgálatok azt sugallják, hogy Magyarországon a kormányzati reformok, közigazgatási átalakítások háttérben gyakran és hangsúlyosan ott volt a központi kontroll jószágába vetett hit, a centralizáció mindenhatóságába vetett bizalom. A rendszerváltás utáni Magyarországon úgy tűnik, hogy a koordinációt mind a fogalmi értelmezés, mind pedig a gyakorlat szintjén a 'központi kontrol mítosza' határozta meg. Azaz úgy látszik, hogy kialakult egy egységes, megkérdőjelezhetetlen konszenzus arról, hogy a hiányzó/elégtelen koordináció többé-kevésbé az utasítási és ellenőrzési jogkörök hiányának/elégtelenségének a következménye.

Következésképp nálunk az elsődleges és meghatározó koordinációs eszköz a hierarchia, így a koordinációs intézkedések mögött meghúzódó szándék is – legalábbis részben - feltételezhetően a központi kontroll erősítése. Ebből következően fogalmazom meg a negyedik lehetséges magyarázó változót -, mely a megfelelés logikája fogalmi köre alá tartozik -, nevezetesen: a 'központi kontroll mítosza', azaz a centralizáció jóságába vetett hit motiválhatta a kormányzati koordinációs intézkedések bevezetését.

### III.Rész: A kutatási kérdések és a kutatás módszertana

#### 8 Kutatási kérdések és hipotézisek megfogalmazása

Ahogy az a bevezető részben kifejtettem, a kutatásnak három alapvető ambíciója van. Elsősorban a kormányzati koordinációs helyzetkép feltárása és leírása. A dolgozat áttekintést kíván adni a rendszerváltás utáni időszak kormányzati koordinációjáról és annak változásairól. A dolgozat másik fő célkitűzése az azonosított változásoknak és koordinációs mintázatoknak az értékelése. A harmadik ambíció magyarázó jellegű: célom e tekintetben egy adott kormányzati koordinációs reformintézkedés magyarázata. Ennek a fejezetnek a célja, hogy ezeket a kutatási ambíciókat konkretizálja, specifikálja és azokkal összefüggésben konkrét kérdéseket és hipotéziseket fogalmazzon meg.

A kutatás célkitűzésével összhangban szándékom, hogy az államigazgatási (központi illetve területi szintű) koordinációs helyzetkép rendszerváltást követő változásainak leírásával hozzájáruljak a hazai tudományos irodalomban fellelhető hiányosságok csökkentéséhez. Ezzel összefüggésben foglalmazom meg a vizsgálat első kutatási kérdést.

*KK (1): Melyek voltak a hazai államigazgatási koordinációt érintő reformok, intézkedések legmarkánsabb vonásai a rendszerváltás után Magyarországon?*

Az államigazgatás strukturális változásainak általános áttekintése mellett vizsgálatom fókuszában a reformok egy partikuláris területe áll, mégpedig a koordináció problémája, és a koordináció növelése érdekében bevezetett eszközök, intézkedések, amelyek a különböző reformprogramokban megjelentek. Az elemzésem során az államigazgatási koordinációt övező tudományos és gyakorlati diskurzusok megállapításaiból indultam ki. Ehhez kapcsolódóan vizsgálom, hogy Magyarországon hogyan értelmezik a koordináció problémáját a közigazgatásban. Mi az általánosan elterjedt vélekedés a közigazgatásban alkalmazható koordinációs eszközökről és azok típusairól, és ez gondolkodás hogyan befolyásolta a gyakorlatban bevezetett intézkedéseket. Ez a vizsgálati ambíció az alábbi kutatási kérdésben konkretizálható:

*KK (1/a): Mi jellemzi a hazai államigazgatás koordinációját övező tudományos és szakmai diskurzust? Mit értettek és értenek a kormányzati koordináció problémáján, illetve a koordinációs eszközök fogalmán?*

Az előzetes vizsgálatokra alapozva az alábbi hipotézis fogalmazható meg a fenti kérdéssel összefüggésben:

*Hipotézis (1/a): A kormányzati koordináció körüli tudományos és szakmai diskurzusban a koordináció hiányát egyértelműen a hierarchikus rend hiányával azonosították. Koordinációs eszközként szinte kizárólag a hierarchikus, utasítás és ellenőrzés típusú eszközöket tartották számon.*

A első kutatási kérdéssel összefüggésben az elemzés célja többek között annak feltárása, hogy a ténylegesen milyen koordinációs eszközök kerültek bevezetésre a vizsgált időszakban, és ezen alkalmazott intézkedések jellemző mintázataikat tekintve inkább a hierarchikus vagy a nem-hierarchikus koordinációs mechanizmusokat erősítik-e. Az ezzel összefüggő vizsgálati kérdés röviden így fogalmazható meg:

*KK (1/b) Milyen típusú – hierarchikus vs. nem-hierarchikus - kormányzati koordinációs eszközök (eszközsomagok) kerültek bevezetésre az egyes reformok során? Ezeknek melyek a legmarkánsabb strukturális jellemzői?*

A kérdéssel összefüggésben nem vetíthető előre egyértelműen precízen megalapozott feltevés. Ha ugyanis az előző (1/a. sz.) hipotézis megerősítést nyer - azaz, hogy egyedül és kizárólagosan a hierarchikus koordinációs eszközöket vélik működőképesnek és hatékonynak a hazai közigazgatásban - ,akkor az, hogy milyen típusú intézkedést vezetnek be a koordináció erősítése érdekében az a szereplők közötti hatalom/erő megoszlásának (változásának) függvénye. Erre tekintettel az alábbi két, egymást kiegészítő hipotézis fogalmazható meg:

*Hipotézis (1/b): A hierarchikus koordinációs eszközök bevezetése akkor valószínűsíthető, ha a központi kormányzati szereplő politikai és hatalmi bázisa jelentősen megerősödik. A hatalmi viszonyok ilyen egyértelmű átrendeződése nélkül viszont nem várható a hierarchikus eszközök alkalmazása.*

*Hipotézis (1/b): A hatalmi viszonyok egyértelmű átrendeződésekor a nem-hierarchikus eszközök bevezetése – az előzővel ellentétben – nem várható. Az ilyen típusú koordinációs eszközök alkalmazása akkor valószínű, amikor a szereplők hatalmi-politikai erőviszonyai egyensúlyban vannak.*

A koordinációs eszközök vizsgálatához kapcsolódóan a kutatás egyik fő ambíciója a hazai gyakorlatban bevezetett új típusú koordinációs eszköz, a Kormányablak strukturális jellemzőinek vizsgálata és összehasonlítása más országok hasonló egyablakos ügyfélszolgálati modelljeinek jellemzőivel. Ehhez kapcsolódik a következő kutatási kérdés:

*KK (1/c) Melyek az egyablakos Kormányablak ügyfélszolgálati modell strukturális jellemzői nemzetközi perspektívában?*

Tovább haladva a hazai kormányzati koordináció sajátosságainak megértése felé, nemcsak a koordinációval összefüggő diskurzust és döntéseket szükséges megvizsgálni - ahogyan azt a kutatás első ambíciója előrevetíti -, de ezek tényleges gyakorlati eredményeit, következményeit, és a bevezetésük hátterében álló motívumokat is. (Amennyire ezt a kutatás korlátai lehetővé teszik).

Ezzel kapcsolatban újabb kérdés vetődik fel. Mégpedig az, hogy az az általános vélekedés (a koordinációs reformok domináns mítosza), miszerint a koordinációs problémák „általános gyógymódja” a hierarchikus eszközök és viszonyok erősítése, milyen mértékben fedezhető fel a kormányzati valóság és a reformok gyakorlatában? Ezzel összefüggésben az alábbi kérdések fogalmazhatóak meg:

KK (2): *Mivel magyarázható az eltérő típusú koordinációs eszközök bevezetése, különös tekintettel a Kormányablak reform bevezetése mögött húzódó motivációra?*

A fenti kutatási kérdés megválaszolásával hozzá kívánok járulni a koordinációt érintő kormányzati döntéshozatali mechanizmus jobb megértéséhez. Annak értelmezéséhez kívánok közelebb jutni, hogy mi motiválja, milyen racionális vagy kevésbé racionális okok/célok vezérlik a döntéshozót abban, hogy a különböző koordinációs eszközök/intézkedések bevezetése mellett döntsön. A kérdéssel összefüggésben a kormányablak reform körüli döntési mechanizmusokat elemzem bízva abban, hogy ennek a vizsgálatnak az eredményei, tapasztalatai szélesebb körűen, kiterjesztve is hasznosíthatóak a kormányzati döntéshozatali mechanizmusok megértésénél. A fenti kérdéssel összefüggésben a különböző elméletek eltérő, ellentétes tartalmú hipotéziseket, mint lehetséges magyarázatokat vetítenek előre. A neo-institucionalista elmélet alkalmasnak tűnik a fenti kérdések megválaszolására. Ez az elmélet két, egymással szembenálló (alternatív) magyarázat-csoportot ajánl a kormányzati működés megértéséhez. Az első magyarázó alternatíva, a megfelelés logikája alapján azt feltételezhetjük, hogy a kormányzati szereplők cselekvéseit, viselkedését az általánosan – akár implicit, akár explicit módon - elfogadott normák, szerepfelfogások vezérlik. Ez alapján az alábbi hipotézis fogalmazható meg a koordinációs eszközök bevezetése mögött húzódó motivációkkal összefüggésben:

*Hipotézis (2/Null): A konkrét koordinációs intézkedések nem feltétlenül azért kerülnek bevezetésre, mert azt jól megalapozott igény / valós szükséglet indukálná, hanem azokat sokkal inkább valamilyen vélt vagy valós elvárásnak/szabálynak/tradíciónak való megfelelés szándéka motiválja.*

A fenti feltevés (Hipotézis 2/Null) ellentmond a másik cselekvési logikának, a következmények logikájának. Ez a cselekvési logika az alábbi hipotézist alapozza meg:

*Hipotézis (2/Alternatív): A koordináció erősítését célzó intézkedéseket valós igények és felmért szükségletek gerjesztik, azok tehát a ténylegesen jelentkező koordinációs problémákra adott, racionális válaszoknak tekinthetők, ahol az intézkedések bevezetését széleskörű tájékoztató, információszerezés és az alternatívák közötti mérlegelés előzi meg.*

A kutatás további ambíciója, hogy a koordinációs intézkedések konkrét eredményeit, valós hatásait is értékelje. Azaz annak feltárása, hogy a reformprogramok, jogszabályok szintjén megjelenő egyes eszközök, eszközcsomagok mennyiben valósították meg a szándékolt célokat, milyen tényleges eredménnyel működtek ezek az eszközök a gyakorlatban. A hazai kormányzati koordináció sajátosságainak feltárásához lényeges annak vizsgálni is, hogy vajon mutatnak-e releváns eltérést a hierarchikus és nem hierarchikus koordinációs intézkedések a valós eredmények, tényleges koordinációs hatás tekintetében. Ezzel összefüggésben az alábbi kérdést fogalmazom meg:

*KK(3): Milyen mértékben valósították meg a különböző koordinációs eszközök a bevezetésükhöz fűzött elvárásokat, a kitűzött célokat? Mivel magyarázható a különböző típusú koordinációs eszközök tényleges működési eredményei, valós koordinációs hatásai közötti eltérés?*

Amennyiben az első (1/a. sz.) hipotézis megerősítést nyer, - azaz, hogy Magyarországon a koordináció erősítésének eszközeként szinte kizárólag a hierarchikus eszközöket tartják számon – akkor feltételezhetjük, hogy a különböző koordinációs eszközök működési eredményei is eltérést mutatnak a tekintetben, hogy hierarchikus vagy nem hierarchikus eszközről van-e szó. Ebből kiindulva tehát az alábbi hipotézis fogalmazható meg:

*Hipotézis (3/Null): A koordináció mintázatai csak akkor változnak - a területen kifejtett tényleges, közvetlen hatásukat tekintve –, ha hierarchikus koordinációs eszközöket alkalmaznak. Ezek hiányában nem valószínű bármiféle változás.*

A koordinációs eszközök valós hatásainak eltérésére vonatkozó versengő magyarázó alternatíva pedig a következő:

*Hipotézis (3/Alternatív): A különböző típusú koordinációs eszközök – különös tekintettel a hierarchikus vs. nem hierarchikus eszközök dichotómiájára – nem mutatnak szisztematikus eltérést a tekintetben, hogy milyen mértékben képesek tényleges koordinációs hatást kifejteni.*

A könnyebb áttekintés érdekében a fentebb felvonultatott kérdéseket és az azokkal kapcsolatban megfogalmazott hipotéziseket táblázatban (Táblázat 6) tekintem át.

**Táblázat 6: A kutatás kérdései és hipotézisei**

Kutatás kérdései		A kutatás (versengő)hipotézisei	
KK (1): Melyek voltak a hazai államigazgatási koordinációt érintő reformok, intézkedések legmarkánsabb vonásai a rendszerváltás utáni Magyarországon?	KK (1/a): Mi jellemzi a hazai államigazgatás koordinációját övező tudományos és szakmai diskurzust? Mit értettek és értenek a kormányzati koordináció problémáján, illetve a koordinációs eszközök fogalmán?	Hip(1/a): A kormányzati koordináció körüli tudományos és szakmai diskurzusban a koordináció hiányát egyértelműen a hierarchikus rend hiányával azonosították. Koordinációs eszközként szinte kizárólag a hierarchikus, utasítás és ellenőrzés típusú eszközöket tartották számon.	
	KK (1/b) Milyen típusú – hierarchikus vs. nem-hierarchikus - kormányzati koordinációs eszközök (eszközcsomagok) kerültek bevezetésre az egyes reformok során? Ezeknek melyek a legmarkánsabb strukturális jellemzői?	<p>Hip (1/b)<sub>1</sub>: A hierarchikus koordinációs eszközök bevezetése akkor valószínűsíthető, ha a központi kormányzati szereplő politikai és hatalmi bázisa jelentősen megerősödik. A hatalmi viszonyok ilyen egyértelmű átrendeződése nélkül viszont nem várható a hierarchikus eszközök alkalmazása.</p> <p>Hip(1/b)<sub>2</sub>: A hatalmi viszonyok egyértelmű átrendeződésekor a nem-hierarchikus eszközök bevezetése – az előzővel ellentétben – nem várható. Az ilyen típusú koordinációs eszközök alkalmazása akkor valószínű, amikor a szereplők hatalmi-politikai erőviszonyai egyensúlyban vannak.</p>	
	KK (1/c) Melyek az egyablakos Kormányablak ügyfélszolgálati modell strukturális jellemzői nemzetközi perspektívában?	-	
KK (2): Mivel magyarázható az eltérő típusú koordinációs eszközök bevezetése, különös tekintettel a Kormányablak reform bevezetése mögött húzódó motivációra?		Hip (2/Null): A konkrét koordinációs intézkedések nem feltétlenül azért kerülnek bevezetésre, mert azt jól megalapozott igény / valós szükséglet indukálná, hanem azokat sokkal inkább valamilyen vélt vagy valós elvárásnak/szabálynak/tradíciónak való megfelelés szándéka motiválja.	Hip (2/Alt.): A koordináció erősítését célzó intézkedéseket valós igények és felmért szükségletek gerjesztik; azok tehát a ténylegesen jelentkező koordinációs problémákra adott, racionális válaszoknak tekinthetők, ahol az intézkedések bevezetését széleskörű tájékoztató, információszerezés és az alternatívák közötti mérlegelés előzi meg.
KK(3): Milyen mértékben valósították meg a különböző koordinációs eszközök a bevezetésükhöz fűzött elvárásokat, a kitűzött célokat? Mivel magyarázható a különböző típusú koordinációs eszközök tényleges működési eredményei, valós koordinációs hatásai közötti eltérés?		Hip.(3/Null): A koordináció mintázatai csak akkor változnak - a területen kifejtett tényleges, közvetlen hatásukat tekintve –, ha hierarchikus koordinációs eszközöket alkalmaznak. Ezek hiányában nem valószínű bármiféle változás.	Hip.(3/Alt.): A különböző típusú koordinációs eszközök – különös tekintettel a hierarchikus vs. nem hierarchikus eszközök dichotómiájára – nem mutatnak szisztematikus eltérést a tekintetben, hogy milyen mértékben képesek tényleges koordinációs hatást kifejteni.

*Forrás: Saját összeállítás*



## 9 A kutatás empirikus bázisa és módszertana

### 9.1 Adatforrások

Az előző részben felvázolt kutatási kérdések megválaszolása érdekében három különböző forrásból gyűjtöttem és dolgoztam fel az adatokat:

- Normaszövegek (törvények, rendeletek, kormányhatározatok, kormányprogramok) és más hivatalos dokumentumok, munkaanyagok, melyek alapján leírhatók a kormányzati koordinációs helyzetkép változásai.
- A témában született a szakmai és tudományos írások széles körét átfogó hazai irodalom kritikai elemzése. Ennek keretében áttekintettem korábbi vezető köztisztviselők visszaemlékezéseit, személyes értékeléseit, tapasztalatait egy-egy reformintézkedés eredményeiről csakúgy, mint az ezzel foglalkozó tudományos írásokat. Ezek megállapításaira elsősorban a koordináció hazai értelmezésének leírásánál, illetve az egyes reformok tényleges eredményeinek vizsgálatánál támaszkodom.
- A kormányzati koordináció problémájáról és eszközeiről való gondolkodás mélyebb megértése érdekében eredeti empirikus kutatást is végeztem, melynek keretében korábbi és jelenlegi vezető köztisztviselőkkel, szakértőkkel, a területi reformok kulcsszereplőivel félig strukturált interjúkat – összesen 15 darabot – készítettem. Az interjúk a 2012 június és 2014 január között készültek. Az interjúalanyok között szerepelnek olyanok, akik jelenleg is, vagy a korábbiakban több kormányzati cikluson keresztül vezető pozíciót töltöttek be a központi kormányzatban (miniszterek, államtitkárok); olyan reformszereplőkről van tehát szó, akik közvetlenül felelősek voltak a kormányzati koordináció irányításáért, illetve közvetlenül ráláttak a központi kormányzati koordinációs mechanizmusok működésére. Az egyik interjúalany például 1990 -2006 közötti időszakban jogi helyettes államtitkári pozíciót töltött be a Miniszterelnöki Hivatalánál. Az interjúalanyok között szerepel a második Orbán - kormány közigazgatási koordinációjáért felelős államtitkára (KIM közigazgatási államtitkár), valamint a területi közigazgatási reformért felelős helyettes – államtitkár is. Más interjúalanyok valamely országos hatáskörű főhivatal vagy területi szakigazgatási szerv vezetőjeként vagy valamely szakterület (pl. informatika) szakértőjeként/tanácsadójaként voltak érintettek a reformokban. A kormányablak reform vizsgálatánál több (összesen 5) kormányablak vezetőjével, illetve a reformot irányító szerv (pl. egykori Nemzeti Államigazgatási Központ, Közigazgatási és

Igazságügyi Hivatal) képviselőivel is készült interjú. Az interjúk készítése során – a bizalmi légkör megteremtése, illetve megőrzése érdekében – a hangfelvétel készítésétől eltekintettem, illetve az interjúalanyok kérésére sem személyük, sem az országos hatáskörű főhivatalok, melyekben pozíciót töltenek be, nem kerülnek konkrétan megnevezésre. A dolgozatban az „Interjú az országos hatáskörű főhivatal vezetőjével (1) illetve (2)” hivatkozással utalok az interjúalanyokra. Az interjúkat rövid, 2-3 oldalas, esetenként szó szerinti idézeteket is tartalmazó emlékeztetőkből dokumentáltam. Az interjúanyagok feldolgozása során alapvetően ezekkel az írott forrásokkal dolgoztam.

## **9.2 A központi és területi szintű államigazgatási koordináció vizsgálatának módszere**

A rendszerváltás utáni kormányzati koordináció mechanizmusait és azok változását három területen elemzem. Nevezetesen: (1) a központi államigazgatás, (2) a területi államigazgatás, illetve (3) egy újonnan bevezetett konkrét speciális koordinációs eszköz, a Kormányablak szintjén. A központi és a területi szintű államigazgatás koordinációja és annak reformjai leginkább négy – négy, egymástól jól elválasztható reformhullám leírásán és elemzésén keresztül vizsgálható. (A központi és területi államigazgatás szintjén azonosított négy-négy szakasz nincsen átfedésben egymással, eltérő időperiódusokat fed le.) A kutatási eredmények feltárásánál és elemzésénél ezekre a 'reform esetekre' mint elsődleges elemzési egységekre támaszkodom. A négy – négy eset -, mind a központi szintet, mind pedig a területi szintet illetően - azonos analitikus keretben és struktúrában kerül bemutatásra és elemzésre. Az ismertetett vizsgálati keret megválasztásánál szem előtt tartottam, hogy a kormányzati reformok elemzését nehezíti az a tény, hogy „a reformideák, -eszmék világa gyakran eltér a megvalósult gyakorlattól” [Brunsson 1989 idézve Christensen és Laegreid 2012a: 577]. Annak érdekében, hogy elkerüljem az ebből fakadó buktatókat, a vizsgálat során különválasztom az intézkedések kontextusát és tartalmát a tényleges, valós eredményektől, a kimeneteltől. Hangsúlyosan érvényesül ez a módszer a területi államigazgatás reformjainak vizsgálatánál, ahol szerkezetileg is elkülönítve, három elemzési szempont mentén írom le a négy területi államigazgatási reformot. Ezek a 'kontextus', a 'tartalom' és a 'kimenetel'. A '**tartalom**' a reform normatív/*de jure* komponenseire utal. Különösen arra, hogy hogyan, milyen formában, milyen terjedelemben jelennek meg a koordinációs eszközök a jogalkotó szándéka szerint. Egy kormányzati reform tartalma erősen meghatározott a működési kihívások, problémák természete által [Toonen 2002:568], melyet a dolgozatban a 'kontextus' részben tárgyalok. A '**kontextus**' alcím alatt tehát áttekintem az adott reform környezetét, azokat a funkcionális és működési 'szorító erőket', melyek befolyásolták, meghatározták a reform céljait és jelentősen behatárolták a

politikai manőverezések terét. Itt említhetők például külső feltételek (európai uniós elvárások, pénzügyi válság), illetve belső adottságok (történeti és politikai meghatározottság, tradíciók, az érintett kulcsszereplők szerepe/száma/ státusza) egyaránt. A harmadik elemzési szempont, a **'kimenetel'**, arra utal, hogy a kormányzati szándék, mely a reform 'tartalmában' megjelenő elemek összessége, milyen módon és mértékben valósult meg a gyakorlatban. A területi államigazgatási reformok vizsgálatánál a 'kimenetel' részben elemzem a szándékolt célok és a ténylegesen megvalósult programok közti eltérést. Különös tekintettel annak vizsgálatára, hogy az egyes reformok által meghirdetett koordinációs intézkedések és eszközök mennyire bizonyultak működőképesnek a gyakorlatban, mennyire tették lehetővé a normák hasábjain megjelenő célok elérését. Az egyes reformok során bevezetett koordinációs intézkedések és eszközök könnyebb áttekintése és rendszerezése érdekében – amely szükséges a koordinációs eszközök típusaira vonatkozó kutatási kérdés (1/b) megválaszolásához – a koordinációs eszközöket táblázatban (Táblázat 9. és Táblázat 10.) összesítem és osztályozom.

### ***9.3 A kormányablak egyablakos ügyfélszolgálati rendszer vizsgálatának elemzési keretei***

A kormányablak reform bemutatása és elemzése egy esettanulmányon keresztül történik. A kormányablak strukturális szempontú vizsgálata egy már létező, különböző országok ügyfélszolgálati modelljeit vizsgáló, ambiciózus tanulmányra épít. Askim és társai [2011] három országban vizsgálták és hasonlították össze az újonnan kialakított egyablakos ügyfélszolgálati gyakorlatokat. A vizsgálat keretében öt leíró változót azonosítottak, melyek alapján a különböző egyablakos ügyfélszolgálati modellek jellemezhetőek és összehasonlíthatóak. (Ezek a korábbi fejezetben - 6.2 - kerültek részletesen bemutatásra.) Ennek az analitikus modellnek az alkalmazásával készült vizsgálat lehetővé teszi a hazai szervezeti modell összehasonlítását más országok egyablakos ügyfélszolgálati megoldásaival.

#### **9.4 A koordináció intézkedések motívumainak vizsgálata: a kormányablak reform mögött húzódo motivációk feltárása**

A kormányzati koordinációs intézkedések háttérében húzódo motivációkat kutató kérdés megválaszolásához, illetve a kvalitatív adatok rendszerezéséhez és mélyebb megértéséhez a 'mintához illesztés' (*pattern matching*) [Yin 2003, Lange 2013] módszerét alkalmazom. Ehhez szükséges a különböző magyarázó hipotézisek azonosítása, melyek hangsúlyos mintázatait összevetem a konkrét eset markáns jellemzőivel. Azaz a módszer lényege, hogy összehasonlítunk két mintázatot: a konkrét eset tényleges sajátosságát az elméleti modellből levezethető vonásokkal, és ezek után megállapítható, hogy a tényleges mintázat mennyire 'illeszkedik' az elméletből levezetett sajátosságokhoz [Lange 2013: 53]. Ezt az összehasonlítást a vizsgálat során valamennyi versengő magyarázatra (rivális hipotézisre) elvégezem. A vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az elemezett valós eset melyik elméleti magyarázathoz illeszkedik a legjobban, melyikkel mutat legnagyobb átfedést a sajátosságok terén. Jelen esetben, amikor a kormányablakok bevezetése mögött húzódo indokokat keresem, azt vizsgálom, hogy a korábban már ismertetett négy versengő magyarázó hipotézis közül melyik(ek) bizonyul(nak) a leginkább kongruensnek a vizsgált esettel, a kormányablak reformmal. A 'mintához illesztés' módszerének alkalmazásához szükséges (i) elsőként a versengő magyarázó hipotézisek azonosítása (ezt korábban megtettem; ezek a racionális döntéshozatali modell, a hatalmi modell, az európaizációs és a mítosz-modell), (ii) az egyes elméleti magyarázatok által implikált (*predicted*) empirikus jellemzőknek az azonosítása, ezt követően (iii) a konkrét valós eset, a kormányablak reform tényleges (*actual*) jellemzőinek feltárása. Az elemzés kulcslépése pedig (iv) a versengő hipotézisek által implikált (*predicted*) és a konkrét (*actual*) eset mintázatainak összevetése és ennek alapján a leginkább megerősítést nyert hipotézis kiválasztása. Az elemzés központi mozzanata, a mintázatok összevetése és a hipotézisek tesztelése egy úgynevezett 'predikciós mátrix' (*precision matrix*) segítségével történik. A 'predikciós mátrix' lényege, hogy rendszerezi az elméleti modellek mintázatait, ezáltal könnyebben tesztelhető a konkrét esethez való illeszkedésük [Wilson és Woodside 1999: 217]. A jelen kutatás tárgya egy döntéshozatali és megvalósítási folyamat. Ennek megfelelően a predikciómátrix egyik dimenziója mentén húzódnak a különböző, a kutatás keretében vizsgált magyarázó hipotézisek. A másik dimenzió mentén helyezkednek el döntéshozatali és megvalósítási folyamat különböző szakaszai, jellemzői. Tekintettel arra, hogy a kormányablak reform egy folyamatban lévő program, számos, még el nem döntött kérdéssel és nyitott problémával, így az elemzés a döntéshozatali és nyomon követési / visszacsatolási folyamatokra fókuszál, és kizárja a vizsgált intézkedés végső eredményeinek vizsgálatát. Az előbb ismertetett dimenziók a dolgozat elemző részében kerülnek kidolgozásra és részletes kifejtésre.

## **IV.Rész: Empirikus vizsgálat és elemzés: A kormányzati koordinációs helyzetkép áttekintése és elemzése**

### **10 A magyarországi kormányzati koordináció 1990-2014 között**

Ahogy arra a bevezető részben is utaltam, a kutatás első célkitűzése azon központi és területi államigazgatási reformok bemutatása, melyek értékelhető befolyást gyakoroltak a kormányzati koordináció alakulására. A fenti ambíciót három alfejezetben kívánom megvalósítani. Először (10.1.) áttekintem a központi államigazgatási koordináció leglényegesebb strukturális elemeit és azok időbeli alakulását. A 10.2. alfejezet célja a területi államigazgatás rendszerváltást követő reformjainak bemutatása. Az áttekintés során a területi államigazgatási reformok egy sajátos aspektusára fókuszálok. Ez pedig a koordinációs funkció: annak (esetleg csak vélt) problémái és megoldásai, ezek folyamatosan változó intézményi háttere, és az időszakosan ismétlődő próbálkozások ezek működőképesebb elrendezést eredményező átalakítására. Külön fejezetben (11.) esettanulmányban dolgozom fel a 2011-ben elindított kormányablak reformot.

#### ***10.1 A központi államigazgatási koordináció strukturális jellemzőinek változásai Magyarországon<sup>4</sup>***

Magyarországon a rendszerváltást követő időszak meghatározó, végighúzódo jellemzője volt a központi kormányzati koordináció erősítésének szándéka. A központi kormányzati koordináció visszatérő problémái a rendszerváltáskor kialakult kormányzati és államhatalmi struktúra jellemzőire vezethetőek vissza, melyek egészen 2010-ig, a második Orbán-kormány megalakulásáig, sok tekintetben változatlan formában működtek és határozták meg a kormányzat mozgásterét. Rendszerváltáskor, az új államhatalmi berendezkedés formálódásakor a kormány megerősítése szóba sem jöhetett [Müller 2011b]. Ezzel szemben egy rendkívül erős parlamentáris államrendszert alakítottak ki, mégpedig „szuperjogállamként”, amelyben az összes lehetséges alkotmányos ellensúly, fék és garancia megjelent [Sárközy 2010].

Sárközy [2010] által az „ellensúlyok orgiájának” is nevezett rendszer legmarkánsabb jellemzői az alábbiak voltak:

---

<sup>4</sup> A dolgozat ezen a fejezete jelentős mértékben támaszkodik az alábbi munkára: Kovács, É (2014): „Public Administration Reforms for the Better Coordination within the Central Government in Hungary” (conference paper) 22<sup>nd</sup> NISPAcee Annual Conference May 22-24, 2014 Budapest, Hungary

- A rendszerváltást követően megnőtt a kétharmados többséget igénylő törvények aránya, amely jelentősen korlátozta, illetve konszenzusra kényszerítette a kétharmados többséggel nem rendelkező kormányzatot.
- A kormány költségvetési politikája felett erős intézményes kontrollt gyakoroló szervként megjelent az Állami Számvevőszék (illetve, rövid ideig, a Költségvetési Tanács).
- 1990 után (2010 – ig, még inkább pedig 2013 – ig, amikor a kormány befolyása megnőtt a szerv felett) a Magyar Nemzeti Bank, a központi jegybank szintén teljesen függetlenné vált a kormánytól.
- A rendszerváltás után a kormányzattól független, széleskörű autonómiával rendelkező igazságszolgáltatás és ügyészi hivatal jött létre.
- Magyarországon Európában is kivételesnek számító, igen széles hatáskörrel rendelkező Alkotmánybíróság jött létre, mely elsődleges feladata a normakontroll.
- Az 1990-es évek elejétől-közepétől kibontakozott egy egyre szélesedő jogkörrel működő ombudsmani intézmény.
- Magyarországon 3200 települési önkormányzat jött létre, mely a központi hatalommal szemben széles körű autonómiát élvezve működött.

Ennek eredményeként lényegesen - vagy ahogy egyes szakértők értékelik: “talán a kelleténél is inkább” [Müller 2011b] – szűkült a kormányzat mozgástere. A ’blokkoló’ elemeknek az ilyen mértékű beépítése az államhatalmi működésbe a rendszerváltás körüli politikai hangulattal és szándékokkal-félelmekkel magyarázható. Az akkori politikai erőket az a szándék vezérelte, hogy kizárják a demokratikus folyamatok visszafordításának lehetőségét, illetve naiv módon hittek az önkormányzatiság, a szervezeti autonómia jóságában. Minden fajta kontroll mechanizmust ’burkolt pártbizottsági’ eszköznek vélték. [Balázs 2013, Sárközy 2010] Ezek a kormányzati működési mechanizmusba épített blokkoló mechanizmusok – egyes szerzők ’kormányzati impotenciaként’ is nevezik [vö. Hajnal 2010; Sárközy 2013] – jelentősen szűkítették a kormányzati szereplők cselekvési lehetőségeit. Ezzel magyarázható, hogy rendszerváltás utáni kezdeti időszakban csekély számú és mérsékelt eredménnyel működő koordinációs eszköz azonosítható a központi kormányzatban. Ezek a mérsékelt koordinációs hatást eredményező intézkedések főként a centralizálást, a központi kormányzati kontroll erősítését célozták.

Az alábbiakban ezeket a koordináció erősítését célzó reformhullámokat tekintem át. Habár a központi kormányzati koordináció számos perspektívából vizsgálható – például a miniszter és az irányítása alá tartozó központi hatóságok viszonya, a szervezeteken belüli koordináció – jelen vizsgálatom elsősorban a központi kormányzat (miniszterelnök és szervezete) és az ágazatok (szakminiszterek és tárcák) egymáshoz való viszonyára fókuszál. (Lőrincz [2010] szerint ez a „koordináció második szintje”) A terület vizsgálatát ebben a szűkebb értelmezési keretben az indokolja, hogy a rendszerváltás óta az elméleti és gyakorlati szakemberek körében is általánossá vált a kormányzati koordináció problémájának egy specifikus felfogása. Nevezetesen: az a vélekedés, mely szerint a központi kormányzat koordináció kulcskérdése az, hogy az adott időszakban a miniszterek inkább az ágazatok képviselőinek tekinthetőek-e a kormányban, vagy inkább ellenkezőleg, a kormányzati érdekeket juttatják érvényre az ágazatokban [Lampert 2014, Bíró 2014a, Balázs 2013, Müller 2010a, 2010c].

A rendszerváltás utáni Magyarországon a központi kormányzati koordináció a strukturális változások alapján négy meghatározó, egymástól jól elkülöníthető időszakra osztható. Az **első periódust (1990 – 1998)** a központi koordináció erősítését célzó, mérsékelt hatással működő struktúrák és eljárások kiépítése jellemezte az igen erős ’fékek és ellensúlyok’ rendszerében. A **második periódust (1998 – 2006)** a Miniszterelnöki Hivatal szerepének erősítése és hatáskörének kiterjesztése fémjelzi. A **harmadik periódus (2006 – 2010)** legmarkánsabb jellemzője a politikai kontroll és irányítás erősítésének szándéka. Végül a **negyedik szakaszban (2010 -2014)** tovább folytatódik az előző időszakot is meghatározó tendencia a központi politikai hatalom és a centrális kontrol erősítése irányába. Ebben az időszakban jelentősen átrendeződnek a kormányzaton belüli hatalmi erőviszonyok és koordinációs mechanizmusok. Az alábbiakban ezt a négy időszakot jellemzem, és azonosítom azokat a jellemző koordinációs eszközöket, melyek leginkább meghatározták a központi kormányzat működését az adott időszakokban.

### 10.1.1 A központi kormányzati koordináció alapvető struktúráinak kiépítése (1990 – 1998)

A rendszerváltást követő időszakban a központi kormányzatnak viszonylag kevés eszköz állt a rendelkezésére, hogy érdekeit egyértelműen keresztülvigye és érvényesítse az ágazati érdekekkel szemben, illetve hogy összehangolja a szaktárcák felől érkező különböző kormányzati akaratokat. A központi koordináció erősítéséhez olyan mechanizmusokat kerestek, amelyek képesek megvédeni a központi kormányzat csúcsán állókat – a miniszterelnököt és közvetlen apparátusát - attól, hogy a tárcák 'megvezethessék' őket. A koordináció elsődleges célja annak biztosítása volt, hogy a kormányzat rendelkezzen a szükséges kontrollt biztosító eszközökkel az ágazatok működése felett [Balázs 2013].

Ennek érdekében az első, és az elkövetkező időszakok kormányzati működését is leginkább meghatározó koordinációs szereplővé a **Miniszterelnöki Hivatal (MeH)** vált. A MeH a kormányon belüli koordináció terén a rendszerváltást követő időszakban – sőt már a szocializmus időszakban a jogelőd szervezet (Minisztertanács Hivatala) is – a kormányzati döntések előkészítésében töltött be jelentős szerepet. A MeH legfontosabb funkciója már a kezdetekkor az 'összkormányzati' szempontok érvényesítése volt az ágazati érdekekkel szemben. A tárcaközi egyeztetés során minden előterjesztést megküldtek a minisztériumok a MeH részére véleményezésre. A MeH véleményező szerepe azonban 1998-ig alapvetően a jogi-kodifikációs szempontokra korlátozódott, tehát az előterjesztések tartalmi-szakmapolitikai értékelésére nem terjedt ki. [Pesti 2000]

A tárcák működése feletti kontroll másik eszköze az államtitkári értekezlet volt. Minden kormányzati előterjesztést a **közigazgatási és politikai államtitkári értekezleten** vitattak meg. Bár az utóbbi, a politikai államtitkári értekezlet csak informálisan működött – a kormány ügyrendjében csak **közigazgatási államtitkári értekezlet (KÁT)** volt nevesítve – és rövid idő után el is halt, mivel működésének keretei homályosak voltak, feszültségeket generált, és jelentősen megnehezítette az egész kormányzati döntési folyamatot [Balázs 2013]. A KÁT viszont hatékony eszköznek bizonyult az ágazatok közötti koordináció területén. KÁT minden egyes kormányzati előterjesztést megvitatott. Csak úgy kerülhetett egy anyag a kormányülésre, hogy azt az államtitkári értekezlet javasolta. A koordinációs testület súlyát biztosította, hogy a KÁT ülésein kezdetektől a minisztériumok első számú közigazgatási vezetői vettek részt, és azokat a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára vezette. Így tehát a KÁT vált a szakmai egyeztetés utolsó és legfőbb fórumává. A KÁT szerepe, illetve súlya a kormány döntéseinek előkészítésében folyamatosan nőtt [vö. Müller 2011a, Szilvássy 1998]. A testületnek bár a feladata elvileg az egyes előterjesztések kapcsán a fennmaradt problémák megoldása, illetve az előterjesztések „közigazgatási-



szakmai” szempontú megtárgyalása volt, lehetősége volt - lényegében minden más egyeztetés után - levenni egyes ügyeket a napirendről [Szente 1999]. Sok esetben jelentős változtatásokat is végrehajtottak az eredeti előterjesztéseken [Pesti 2000]. Mégis formailag a végső kormányzati döntések a legmagasabb politikai egyeztető testületben, a Kormányüléseken születtek.

#### 10.1.2 A Miniszterelnöki Hivatal szereinek növelése és hatáskörének kiterjesztése (1998 – 2006)

A központi kormányzati koordináció fejlődésében a második meghatározó, jól elkülöníthető időszak az első Orbán-kormány intézkedéscsomagjához kötődik. A változtatás célja kettős volt. Egyrészt meg kívánták teremteni a hangsúlyozottan politikai kormányzás feltételeit a **MeH szerepének erősítése** révén (politikai tervezés-elemzés és kommunikációs funkció és szervezeti egység létrehozása, erősítése a MeH-en belül). Ezzel a központi irányítást és kontrollt szándékozták erősíteni a szaktárcák önállóságával és az önkényes ágazati érdekekkel szemben. Másrészt az intézkedések a kormányzati koordináció erősítését szolgálták a **referatúra-rendszer** létrehozásán keresztül, amely a jogi apparátus mellett az érintett szakpolitikai képviselő megjelenését jelentette a kabinet elé vitt tervezetek előkészítésénél [Müller 2010a:34]. A strukturális átszervezéseket követően a referatúrák a MeH legfontosabb szervezeti egységeivé váltak a kormányzati koordináció terén. [Pesti 2000] A struktúra lényege hogy tükörreferatúraként kvázi leképezi a minisztériumi struktúrát. Lényegében minden minisztériumhoz tartozott egy referens (a nagyobb minisztériumokhoz akár 2-3 is). A referensek feladata a minisztériumokkal való kapcsolattartás, a minisztérium és a MeH közötti információáramlás elősegítése volt. A referatúrák – összesen hat szakterületen: gazdasági és pénzügyi, társadalompolitikai, agrárgazdasági, környezetvédelmi és infrastruktúra, belügyi és igazságügyi, külügyi és honvédelmi – 2009-ig működtek önálló főosztályként a MeH-en belül (2009 –ben Bajnai-kormány idején beolvasztották őket a jogi főosztályba). [Müller 2011a:123-124].

A referatúra rendszer működése kibővítette a MeH szerepét a kormányon belüli koordináció terén. Ebben az időszakban a MeH koordinációs eszközei az alábbi főbb területeken változtak:

(1) A referensek gyakorlati államigazgatási szakemberként az ágazati minisztériumok előterjesztéseit már nem csak jogtechnikai, kodifikációs szempontból véleményezték, hanem szakpolitikai szempontból is, különös tekintettel arra, hogy a szaktárca ágazati szempontjai mennyire harmonizálnak az összkormányzati érdekekkel.

(2) A másik változást az jelentette, hogy a MeH a referenseken keresztül az előterjesztések formálásnak kezdeti szakaszától figyelemmel kísérhette a folyamatot, így már az előkészítő szakban érvényesíteni tudta az 'összkormányzati' szempontokat.

(3) A MeH hatáskörének kiterjesztését jelentette, hogy az ágazati előterjesztések véleményezésén túl saját hatáskörben is készíthetett elő tervezeteket a kormányzati szempontból kiemelten fontos kérdésekben. Ezeket a MeH-en belül működő kodifikációs munkacsoportok dolgozták ki a különböző érintett tárcák delegáltjainak részvételével [Pesti 2000].

(4) A MeH politikai súlya is nőtt, ugyanis négy, a referatúrákat felügyelő politikai államtitkárt is kineveztek. Ezáltal hangsúlyosabban megjelent a politikai kontroll az politikaalkotás folyamatában. Ezek a kinevezett politikai államtitkárok pozíciójuknál fogva nagyobb súllyal tudták képviselni a MeH álláspontját – azaz az 'összkormányzati' szempontokat - a minisztériumokkal folytatott vitákon, mint a referatúrákat vezető helyettes államtitkárok. A politikai államtitkárok másik koordinatív funkciója az volt, hogy kapcsolatot tartottak a kormánypárti frakciókkal (illetve azok szakmai munkacsoportjaival), és ez által véleményüket előzetesen be tudták csatornázni a kormányzati döntéshozatal folyamataiba.

A fenti folyamatot vizsgálva a kormányzat centralizált/ hierarchizált működésének erősítésének igénye, a MeH hatáskörének ilyen mértékű kiterjesztése úgy tűnik két fő okkal magyarázható. Az egyik – az akkori kormányzati narratíva szerint - a múlt tanulságainak számbavétele, nevezetesen a Horn –kormány tapasztalatai alapján a kormányfő arra a következtetésre jutott, hogy „ha egy kormányzat nem összehangolt célrendszer érdekében dolgozik, akkor az alulról beszivárgó érdekcsoportok nem egyszerűen csak erősítik a korrupciót és gyengítik a végrehajtást, hanem egy idő után fogságba ejtik a miniszterelnököt is, a kormányt magát is”. Egy ilyen előálló helyzetben a miniszterelnöknek „már csak arra maradhat lehetősége, hogy az őt kérlelhetetlenül korlátozó, egymással rivalizáló erőcsoportok között egyensúlyozzon”. Az akkori kormányzati vezetés ezt akarta elkerülni a kancellária megerősítésével, aminek a hivatalosan deklarált célja, hogy „a Miniszterelnöki Hivatal képes legyen segíteni a miniszterelnököt, megfelelő irányban tartani a kormányt és az eseményeket” [Orbán 1998, hivatkozva Pethő 2010]. A másik ok, ami a MeH koordinációs funkciójának erősítését magyarázhatja, hogy a vizsgált időszakban a hatalomra kerülő FIDESZ csak koalíciós keretek között tudott kormányt alakítani. A MeH volt a legfőbb helyszíne a koalíciós partnerek közötti egyeztetéseknek és a gyakran előforduló viták rendezésének [Müller 2011b].

Végül a széles jogkörrel és feladatkörrel felruházott MeH – amely minden politikai szempontból jelentős területet törekedett saját hatáskörébe vonni, s ezáltal a központi irányítását, felügyeletét biztosítani – olyannyira túlterheltté vált, hogy jelentősen csökkent a szakpolitikai területek közti koordinációs képessége.

### 10.1.3 Elmozdulás a politikai irányítás és kontroll kiterjesztése irányába (2006– 2010)

A központi kormányzati koordináció fejlődésében harmadik mérföldkőnek a Gyurcsány-kormány által 2006-ban bevezetett intézkedéscsomag tekinthető, mely a „politikai kormányzás kiteljesedését” [Müller 2010a:37] célozta. Ennek egyik fontos eleme a ***miniszterelnök befolyásának és hatalmának kiterjesztése*** volt a tárcákkal szemben. Ez a tendencia mind formális, mind pedig informális intézkedésekben is kimutatható. A miniszterelnök egyrésről magához vonta a legfontosabb testületek vezetését, így például ő állt az Államreform Bizottság és a Fejlesztési Kabinet élén. Az miniszterelnök pozíciójának erősödését jelzi továbbá a kormányban betöltött domináns politikai vezető szerepe. A miniszterekhez fűződő viszonyát kifejezően jellemzi, hogy kvázi ’politikai megrendelést’ [Lampert 2014] adott a minisztereknek az szakágazatok tevékenységének irányával kapcsolatosan. „Behívatta magához a minisztereket és informálisan elmondta, mit vár.” [Lampert 2014] Ez a ***miniszteri szerep átértelmezését*** jelentette a kormányzati egység hangsúlyozása érdekében: a miniszter kormánytagként vezeti a tárcát, és nem a tárca érdekképviselője a kormányban. [Sárközy 2007] A reformcsomag másik meghatározó és nagy vitákat kiváltó eleme a közigazgatási államtitkári rendszer eltörlése volt, ami természetesen egyben a KÁT felszámolását is jelentette. A Gyurcsány-kormány az úgynevezett ***„szakpolitikai koncepció”*** alapján szakított a korábbi elképzeléssel [Sárközy 2007], miszerint a minisztériumok politikai vezetése (miniszter, politikai államtitkár, politikai munkatársak), illetve szakmai vezetése (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkárok) élesen válnak el egymástól. Az új elképzelés értelmében a miniszter és egy helyettese, az államtitkár szakpolitikusok, akik a minisztérium politikai és szakmai vezetői is. Az új rendszer szinte általános értetlenségbe és elutasításba ütközött, aminek fő oka, hogy a vezetési struktúrából kiesett közigazgatási államtitkár helyére és a minisztériumok élére gyakran pártpolitikusok, illetve az államtitkári tisztségbe csekély kivétellel mindinkább kifejezetten pártpolitikusok kerültek. [Müller 2010b:14] Egyes vélemények szerint [Lampert 2014] az új államtitkári értekezleti rendszer nem töltötte be valós funkcióját, ugyanis az, hogy nem ugyanolyan politikai-szakmai fajsúlyú államtitkárokat neveztek ki a különböző minisztériumokban, megbénította a működést. Az államtitkári értekezleteken a ’szakmából jött’ államtitkárok szembe kerültek a ’vegytisztá’ politikusokkal. Nemhogy egyezsége nem jutottak a vitás kérdésekben, de még a problémák közös értelmezési kerete is hiányzott.

Egyesek nem értették a szakmai érveket, másrésről a politikai elköteleződés sem volt azonos. Így végül a vitás ügyeket lecsúsztották szakállamtitkári szintre, vagy feljebb küldték minisztériumi szintre politikai egyeztetésre. [Lampert 2014] Az államtitkári értekezletet összességében tehát egyfajta 'működési impotencia' jellemezte.

Ami a 2006-os intézkedéscsomag többi elemét illeti, egyes átalakítások a kormányzati koordináció növelésére és a szervezeti **„túlnövekedés megszüntetésére”** [Sárközy 2007] irányultak. A minisztériumok és az országos főhatóságok számát összevonások révén csökkentették [lásd erről bővebben Hajnal 2010, 2011]. Pl. az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumba öt korábban önálló kormányhivatalt olvasztottak be; összevonták a bányászati központi közigazgatási szerveket és a különböző központi mezőgazdasági szerveket. Bizonyos területek összehangolása érdekében koordinációs bizottságokat, szervezeteket hoztak létre (pl. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség az EU-s források elosztásának koordinálására, Államreform Bizottság, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, Kormányzati Személyügyi, Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ). A kormányzat strukturális jellegű átalakításán kívül koordinációs intézkedésnek tekinthető a szintén a kormányzati munka összehangolása érdekében bevezetett ún. **„szakmapolitikai egyeztetés”**, melynek célja „a koncepcionális kérdések tisztázása annak érdekében, hogy a kormányzati politikával összhangban álló, megfelelően kidolgozott (...) elképzelések kerüljenek közigazgatási egyeztetésre” [Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium 2008].

Egyes kormányzati szereplők véleménye szerint az ebben az időszakban bekövetkezett változások, melyek a politikai kontroll növelésének irányába hatottak, leginkább a miniszterelnök sajátos vezetési stílusával és szerepfelfogásával magyarázhatóak. „Gyurcsány arra fókuszált, hogy hogyan nyerje meg a választásokat, ezért erős politikai kormányzást akart. [...] Némely területet kézi vezérléssel irányított. [pl. egészségügyi reform] Sokkal inkább 'politikus' volt, mint a korábbi miniszterelnök, Medgyessy.” [Lampert 2014] Más vélemények szerint a Gyurcsány-kormány idején jellemző erőteljes hatalmi koncentráció az akkori széles körű államreform elindításakor célszerűnek bizonyulhatott, „ugyanis a minisztériumok sohasem alakítanak át magukat, nem mondanának le hatáskörükről.” [Sárközy 2006]

#### **10.1.4 De facto prezidenciális kormányzás, avagy a 'vezérdemokrácia' (2010 – 2014)<sup>5</sup>**

2010 – ben a második Orbán - kormány megalakulását követően kezdetét vette egy átfogó intézkedési program, amely elsöprő erővel és mértékben alakította át az állami berendezkedést. A kormányzati program markáns, jól szembetűnő jellemzője, hogy a központi kontroll és a hierarchikus koordináció erősítését célozta a teljes állami apparátus felett. Ezen intézkedések közül több is az alapvető alkotmányos berendezkedés megváltoztatását, vagy legalább is kétharmados többséget igénylő törvények módosítását igényelte. Az állami berendezkedést és a közigazgatás szerkezetét markánsan átalakító intézkedések közül csak egy szűk területre térek ki, mégpedig a központi és területi államigazgatást érintő leghangsúlyosabb átalakításokra. Ezen átfogó kormányzati intézkedéscsomag csak néhány, a dolgozat témája szempontjából releváns hatással bíró elemét sorolom föl, amelyek közvetlenül befolyásolták az államigazgatási koordinációt. Számos olyan intézkedésre nem térek ki – a dolgozat lineális gondolatvezetése és a kutatási kapacitások korlátossága miatt sem –, melyek ugyan alapjaiban befolyásolták a magyar közigazgatási rendszer működését, éppen ezért lényegesek, viszont szigorúan nem kapcsolódnak az államigazgatási koordináció területéhez (ilyen például a helyi önkormányzati reform, választási eljárás módosítása, bírói szervezet átalakítása, egyes országos főhatóságok átszervezése stb). [A témáról bővebben lásd pl. Hajnal és társai 2013, Dobos és Soós 2013, Kornai 2012, Sárközy 2010] Az államigazgatás szintjén zajló kormányzati koordinációt befolyásoló leghangsúlyosabb –, némileg önkényesen kiválasztott - intézkedések tehát az alábbiak:

##### ***Központi államigazgatás:***

- A minisztériumi struktúra teljes átalakításon ment keresztül. A különböző tárcák összevonásával a korábban 13 minisztérium helyett 8 integrált szuperminisztérium jött létre.
- A minisztériumokon belül visszaállították a közigazgatási államtitkári pozíciót és a KÁT intézményét.

---

<sup>5</sup> A fogalmat a magyar politikatudományban Körösenyi András [2001, 2003, 2005] alkalmazta először a hazai kormányzati viszonyokra az első Orbán-kormányal összefüggésben. A második Orbán-kormányt Sárközy Tamás [2013] jellemezte ezzel a kifejezéssel. A vezérdemokrácia fontos vonása a politika perszonalizációja, mely megnöveli a nem racionális elemek szerepét, ilyen például a vezetők karizmatikus erejébe vetett hit és bizalom. Ebben a modellben a politikai vezérek – pl. miniszterelnök - törekvései indítják el és tartják mozgásban a politikai folyamatot. [lásd bővebben Körösenyi 2001, 2003, 2005]

- A rendszerváltás óta meglévő hagyományokkal szakítva 2010-ben a központi koordináció legmeghatározóbb szervezetét, a Miniszterelnöki Hivatalt átszervezték. Feladatai egy részét a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), majd a KIM mellett - a funkciókat megosztva - a 2012 -től önálló (korábban a KIM szervezeti egységeként működő) Miniszterelnökség vette át. E két kiemelt szerv hatásköre és szervezete folyamatosan bővült.
- Korábban önálló országos hatáskörű főhivatalokat vontak össze (pl. Országos Munkavédelmi Hivatal és Foglalkoztatási Hivatal) vagy olvasztották be más szervbe (pl. Pénzügyi Szervek Állami Felügyeletét beolvasztották az erős kormányzati kontroll alatt álló Magyar Nemzeti Bankba).

### ***Területi államigazgatás:***

- A területi szintű szakigazgatási szervek közül a legtöbb az újonnan létrejövő megyei kormányhivatalokba került integrálásra, amelyek meghatározó kormányzati és politikai kontroll alatt működnek. (Erről részletesebben a középszintű kormányzati koordináció tárgyalásánál térek ki a következő fejezetben).

### ***Helyi szintű igazgatás:***

- Létrejöttek az államigazgatás legalsóbb szintjeként a járási hivatalok, melyek átvették a korábban a helyi önkormányzatok és a jegyzők által ellátott államigazgatási jogköröket, illetve a helyi önkormányzatok által működtetett okmányirodai ügyfélszolgálati rendszer is a járásokhoz került át. (Ennek bázisán épült ki a kormányablak egyablakos ügyfélszolgálati rendszer, melyet a későbbiekben részletesen tárgyalok.)

Fenti felsorolás jól jelzi a közigazgatási viszonyok lényeges változását, amely többek között a kormányzati koordinációs mechanizmusok átalakulását is eredményezte. Az alábbiakban a fentiek közül a központi kormányzatban történt legfontosabb változásokra fókuszálok, és azokat elemzem. Nevezetesen: (1) a minisztériumi struktúraváltozást; (2) a közigazgatási államtitkári pozíció visszaállítását; illetve (3) a Miniszterelnöki Hivatal és a miniszterelnökség átstrukturálódását. A három intézkedést a kormányzati koordináció perspektívájából vizsgálom.

A közigazgatási reformot vezető miniszter szerint a ***minisztériumi struktúra átszervezésének***, a több ágazat összevonásának és ezzel az önálló tárcák számának csökkentésnek a célja költségtakarékosságon túl az volt, hogy „az ágazati lobbik ne szabdalják szét a kormányzati politikát, mint ahogy az korábban nagyon sokszor megtörtént”. [Navracsics 2012] Az ágazati lobbik ettől még megmaradnak, „a cél nem a

megszüntetésük, hanem a 'becsatornázásuk'." A harmadik szempont az volt, hogy a minisztériumok képezzék le gazdaságpolitikai prioritásokat, tükrözzék vissza az államreform hangsúlyos célkitűzéseit. [Navracsics 2012] Tehát a fenti indoklásból az tűnik ki, hogy a kormányzat nem csak gazdasági-költségcsökkentési megfontolásból döntött a minisztériumi struktúra átszervezéséről, de a kormányzaton belüli koordináció erősítése, az ágazati érdekek összehangolása is elsődleges célként jelentkezett. A KIM közigazgatási államtitkára a központi kormányzati struktúra átszervezésével kapcsolatosan szintén kifejtette, hogy az új rendszer lehetővé teszi, hogy „egy miniszter nem a tárca képviselőjeként jelenjen meg a kormányban, hanem a kormány érdekében közvetítő szerepet töltsön be az ágazatoknál.” [Bíró 2014a]. A **közigazgatási államtitkári pozíció** és a **közigazgatási államtitkári értekezletek** visszaállításával a második Orbán kormány lényegében az 1990 – 2006 közötti struktúrát állította vissza, aminek célja, hogy – legalább formálisan – a minden minisztériumban működő közigazgatási államtitkári és a helyettes-államtitkári funkció elkülönítésével szétválassza a közigazgatás és a pártpolitika területét. Bár szakmailag indokoltnak tűnik, hogy a minisztériumban a miniszter mellett legyen egy közigazgatási-operatív feladatokat ellátó vezető, aki a minisztériumi apparátust, a szakmai munkát összefogja, viszont a hazai központi kormányzattal foglalkozó szakemberek túlnyomóan egyetértenek abban, hogy a közigazgatási államtitkári pozíció politikai semlegessége többnyire illúzió [vö. Gajduschek 2011, Müller 2010b, Sente 1999]. Ezt támasztják alá a második Orbán-kormány közigazgatási államtitkári pozícióját betöltők szakmai életútjára vonatkozó adatok is. „A mostani közigazgatási államtitkárok és a helyettes államtitkárok jelentős része a „mostani kormánypártokhoz kötődik” [Müller 2010b]. Ebben az esetben viszont nehéz elvárni, hogy e vezetőket tisztán szakmai, politikailag semleges vezetőknek ismerjék el, így pozíciójuk ne a kormányzó párthoz kötődjön.

A közigazgatási államtitkári poszt visszaállításával **közigazgatási államtitkári értekezletek** is újraéledt. A KIM közigazgatási államtitkára az intézmény működését sikeresnek értékelte. A KÁT munkája 2013 – ban volt a legintenzívebb, amikor a legtöbb jogszabály tervezet előkészítésre került. A terület vezetője szerint „a KÁT betöltötte azon funkcióját, amire hivatott: tehermentesíteni tudta a kormányüléseket a vitáktól” [Bíró 2014a]. A gyakorlati működést az jellemezte, hogy az értekezleteken kerültek felvetésre az ágazati előterjesztésekkel kapcsolatos szakmai és politikai kérdések. A KÁT szelektált ezek közül. A politikai egyeztetést igénylő kérdéseket továbbította politikai egyeztetésre (például a Miniszterelnökségen működő politikai államtitkári értekezletekre, mely működése informálisnak tekinthető, ugyanis nem jelenik meg a kormány hivatalos ügyrendjében), míg a szakmai kérdésekben a tárcák képviselői egymás között kötöttek kompromisszumot.

Amennyiben nem vezetett eredményre az egyeztetés, a KIM gyakran „hatalmi erővel élt” [Bíró 2014a] a vita eldöntésénél, de a KIM közigazgatási államtitkárának ez a joga formálisan sehol nem jelent meg. A gyakorlat viszont azt mutatja, hogy „a KIM döntését, javaslatát a tárcák többségében elfogadták”. [Bíró 2014a]

Ami a **Miniszterelnöki Hivatal** illeti, bár formálisan megszűnt, de valójában megkettőződött. A Miniszterelnöki Kabinetirodát, amely a MeH része volt, átkeresztelték **Miniszterelnökségre**, mely elsősorban a miniszterelnök közvetlen munkaszervezeteként, illetve a politikai természetű kérdések egyeztetésének helyszínéként funkcionált. A korábbi MeH kormányzati koordinációs feladatait pedig a **Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumba** (KIM) tették át. [Müller 2010b] A központi koordinációban kulcspozíciót betöltő kormányzati szereplő szerint az előbbi, azaz a Miniszterelnökség a politikai koordináció helyszíne, míg a KIM a közigazgatási koordinációt végzi [Bíró 2014a]. Azaz a pártpolitikai egyeztetés és döntéshozatal, valamint a szakmai koordináció strukturálisan is elkülönül egymástól a kormányzati szervezetben. A politikai és közigazgatási koordináció aránya és súlya idővel változott a vizsgált ciklus alatt. Ebből a szempontból a 2010 és 2014 közötti kormányzati időszak két szakaszra osztható. 2010 – 2012 között a kormányzati munka koordinálásának kulcsszereplője a KIM volt. A döntés-előkészítés összehangolása mellé viszont olyan koordinációs eszközök és jogkörök is társultak, melyek a KIM-et a többi minisztérium fölé emelték (bár normatív értelemben a minisztériumok továbbra is egyenrangúak maradtak, de a KIM domináns szerepe érezhető volt). A kiemelt helyzetet biztosító jogkörök az alábbiakban foglalhatóak össze:

- A KIM súlyát egyértelműen mutatja a szervezetet vezető miniszter kiemelt státusza. A közigazgatási és igazságügyi miniszter az eddigi magyar jogrendben ismeretlen - bár informálisan azért megjelenő [Müller 2010b] - **miniszter-helyettesi rangba** emelkedett. A KIM miniszter nem egy "formális, hanem egy dolgozó helyettes" [Katona 2010], aki operatíván irányítja a kormányzat munkáját, a miniszterelnököt helyettesítve vezeti a kormányüléseket, irányítja a tárcák közti koordinációt.
- A 2010-es reformok következtében a minisztériumi előterjesztések **kormányzati egyeztetésre való bocsáthatóságáról** nem a második Gyurcsány-kormány idején felállított szakmapolitikai egyeztetések döntenek, hanem egy személyben a KIM közigazgatási államtitkára. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a kormány közigazgatási központja dönt az egyes ágazati kezdeményezésekről, vagyis arról, hogy a minisztérium által benyújtott tervezet a kormányzati döntés-előkészítés folyamatába léphet-e vagy sem.



- 2010 –től a központi kormányzatot érintő **személyügyi kérdések** is a KIM felügyelete alá kerültek. Az új rendelkezés értelmében a minisztériumi osztályvezetőtől fölfelé az államtitkári szintig a kinevezésekhez a KIM közigazgatási államtitkárának jóváhagyása szükséges. Az adott minisztériumnak kérelmeznie kell egy másik minisztériumtól, hogy engedélyezze a kinevezést. A rendelkezés a személyzeti kérdésekben eddig autonóm módon döntést hozó minisztériumok mozgásterét szűkíti. A kormányzati indoklás szerint erre azért van szükség, hogy egységesen biztosítsák a közigazgatás szakmaiságát és professzionalizmusát. Bár a képzési követelmények és kompetenciák standardizálása valóban erősítheti a koordinációt [vö. Mintzberg 2003a], ez az érv azért tűnhet mégis gyengének, mert nem került felállításra olyan normatív szempontrendszer, amely rögzítené a részletes szakmai feltételeket, vagy amelyekre hivatkozva a kinevezés megtagadható lenne. [Müller 2010b]
- A szervezetek közötti standardizációt célozza az a koordinációs eszköz, amely lehetővé teszi a KIM minisztere számára, hogy meghatározza **a minisztériumok szervezetére és működésére vonatkozó egységes szabályokat**. Emellett a minisztériumok SZMSZ-ének hatálybalépését is a KIM előzetes jóváhagyásához köti. A KIM közigazgatási államtitkára szerint ennek az eszköznek a bevezetését a minisztériumi struktúra teljes körű átalakítása tette szükségessé. Ugyanis egy ilyen nagy horderejű átszervezésnél minden ágazat próbálta a saját érdekeit érvényesíteni, saját pozícióját védeni. A KIM szerepe a szervezeten belüli „párhuzamosságok kiszűrése volt, ugyanis az államtitkárok a minisztériumi integrációt követően is ’kis minisztériumokat’ akartak működtetni saját apparátusként. Így egy minisztériumon belül a funkcionális szervezeti egységek megkettőződtek volna.” [Bíró 2014a] E szerint feleslegesen továbbra is duplán működött volna egy funkcionális feladatokat (személyügy, gazdálkodás stb.) ellátó apparátus államtitkári szinten is és minisztériumi szinten is. A minisztériumi SZMSZ standardizációjának és előzetes jóváhagyásának deklarált célja tehát ennek elkerülése volt.

A KIM közigazgatási államtitkára szerint „2010-2012 között lezajlottak a központi kormányzatban azok a strukturális átalakítások, amelyek egy erős szakmai közigazgatási koordinációt igényeltek. Ebben az időszakban a KIM vált a kormányzati koordináció hangsúlyos szereplőjévé.” [Bíró 2014a] A 2012 után időszakban – az országgyűlési választások közeledtével – viszont hangsúlyosabban előtérbe kerültek a stratégiai-politikai kérdések a központi kormányzat működésében. A „politikai szempontok a Miniszterelnökségbe tolódtak” [Bíró 2014a], mivel ott tartják az – informálisan működő –

politikai államtitkári értekezleteket. Ennek köszönhetően 2012 júniusától sokkal aktívabbá vált a Miniszterelnökség kormányzati koordinációban betöltött szerepe.” [Bíró 2014a] 2012-től a **Miniszterelnökség** központi kormányzatban és koordinációban betöltött szerepének erősödése az alábbiakban figyelhető meg:

- 2012-ben a kormányzati honlapok kialakításának feladata, a külföldi kommunikáció irányítása a Miniszterelnökséghez került.
- 2012-ben a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (Kehi) irányítása átkerült a KIM-től a Miniszterelnökséghez.
- Némileg szimbolikus jogkör, mégis jelzés értékű, hogy a kormányülésről készült összefoglalót 2012-től nemcsak a KIM minisztere, hanem a Miniszterelnökséget vezető államtitkár is aláírja.
- A külügyi hírszerzésért felelős Információs Hivatal irányítása szintén átkerült a Miniszterelnökséget vezető államtitkárhoz - a hivatalos indoklás szerint - „a fokozódó külpolitikai aktivitás támogatása” érdekében.
- Létrejött a Miniszterelnökségen belül a külgazdasági államtitkári pozíció (a korábbi kormányzóvivő kapta meg a pozíciót), melyet folyamatosan szélesedő feladatkörrel ruháztak fel a gazdasági kapcsolatépítés területén. A Nemzeti Külgazdasági Hivatal (HITA) irányítása is ide került át az NGM-től.

A KIM-et vezető miniszter a Miniszterelnökség koordinációs szerepének erősödését az országgyűlési választásokkal magyarázta: „Politikai értelemben (...) erősebbé válik a Miniszterelnökség. Orbán Viktor kormányfő részéről megfogalmazódott az az igény, hogy a választások közeledtével a hivatal politikai célmeghatározó szerepe erősebbé váljon.” [Navracsics 2012]

Ami a miniszterelnök szerepét illeti, a második Orbán-kormány alkotmányos szinten is - bár már korábban a 2006. évi LVII. törvény és a 2010. évi XLIII. törvény is tartalmazott ezt célzó rendelkezéseket - megerősítette a miniszterelnök kormányon belüli irányító szerepét. Ennek egyik eleme, hogy az Alaptörvény tartalmazza, hogy a miniszterelnök határozza meg a kormány általános politikáját. (A korábban hatályos Alkotmány csak arról rendelkezett, hogy a miniszterelnök vezeti a kormány üléseit, és gondoskodik a kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról.) Gyakorlati szempontból azonban a kormányfő ilyen típusú dominanciája mégsem újdonság a kormányok működésében, ugyanis a 'miniszterelnöki kormány' nem az Alaptörvénnyel, hanem az 1990-es alkotmányos helyzettel keletkezett. [Müller 2011] A miniszterek pozíciója - a kormányalakítási jog és a bizalmatlansági szabályok miatt - egyébként eddig is a

miniszterelnöktől függött. Ezen túlmenően alkotmányos szinten is megjelent az az elv, hogy 'a miniszterek a kormány érdekeit közvetítik a tárcáknál' (és nem pedig ellenkezőleg), ugyanis az Alaptörvény szerint a miniszterek a kormány általános politikájának keretei között – melyet a miniszterelnök határoz meg - irányítják a hozzájuk tartozó minisztériumokat és az azoknak alárendelt szerveket. Emellett viszont a miniszterelnök központi személyi állomány feletti közvetlen kontrollja is megerősödött. (A közvetett kontroll mellett, amelyet – mint már fentebb kifejtettem – a KIM –en keresztül gyakorol a központi államigazgatás vezetői szintje felett.) A személyzeti jogköre teljesen átfogja az államtitkári kart és a kormánybiztosok, valamint a miniszterelnöki biztosok tevékenységének közvetlen irányítását. [Mandák 2010]. Az előbbiek mellett a miniszterelnök a jogalkotás terén is függetlenítette magát a kormány többi tagjának kontrolljától, ugyanis a második Orbán-kormány ügyrendje [1144/2010. (VII.7.) Korm. hat.] felhatalmazza a miniszterelnököt, hogy kivételesen indokolt esetben, a kormány ülései között kormányrendeletet és kormányhatározatot adjon ki saját jogán, amelyet csak utólagosan kell a kormány elé terjesztenie a közigazgatási és igazságügyi miniszter által.

A fenti változások egyértelműen a központi hierarchikus irányítás és kontroll erősödését jelzik a központi államigazgatásban. Jól látszik, hogy formálisan is beépültek azok a jogkörök és rendelkezések, melyek egyértelműen a centralizálják a kormány működését az ágazati önállósággal, a tárcák különérdekeivel szemben.

## **10.2 A középszintű kormányzati koordináció: A területi államigazgatás reformjai Magyarországon (1990 – 2014)<sup>6</sup>**

A központi kormányzati koordináció áttekintése után ebben a részben a területi államigazgatás szinten zajló koordinációs mechanizmusokat vizsgálom. Ahogy a módszertani résznél ezt részletesen leírtam, a területi szintű államigazgatás koordinációja és annak reformja leginkább négy, egymástól jól elválasztható reformhullám leírásán és elemzésén keresztül vizsgálható. Ezek lesznek az itt következő leírás és az elemzés egységei. A vizsgálat fókuszában az áll, hogy az egyes reformok során meghirdetett koordinációs intézkedések és eszközök mennyire bizonyultak működőképesnek a gyakorlatban, mennyire tették lehetővé a kormányzati célok elérését.

### **10.2.1 A területi államigazgatási koordináció fogalmi körülhatárolása**

Mielőtt a területi államigazgatást érintő intézkedések részletes tárgyalásába kezdenék, szükségesnek látszik vizsgálatom tárgyának, a területi államigazgatásnak a lehatárolása és elhelyezése a hazai közigazgatás rendszerében. A magyar közigazgatásban a területi/középszintű közigazgatás történetileg duális funkciót tölt be. Egyrészt önkormányzatisággal rendelkező igazgatási egységek működnek ezen a szinten, melyek meghatározott területeken saját hatáskörben, a központi hatalomtól függetlenül végeznek igazgatási feladatokat. Másrészt az önkormányzatok mellett a szintén középszinten működő dekoncentrált területi államigazgatási szervek ellátják a központi hatalom képviselői feladatát. A vizsgálat a rendszerváltást követő, a területi közigazgatást érintő reformokra fókuszál. Ezen belül is specifikusan a területi államigazgatási szervezetrendszerrel érintő változásokat elemzem. A megyei önkormányzati rendszer kérdéseivel kizárólag ennek kontextusában, érintőlegesen foglalkozom. Az alábbiakban körülhatárolom a területi államigazgatási szervek fogalmát, illetve ismertetem az ezen a szinten jellemző koordinációs mechanizmusokat.

A területi államigazgatási szervek az államigazgatás alrendszerébe tartoznak és központi irányítás alatt állnak. A hazai irodalomban a „területi államigazgatási szervek”, „dekoncentrált szervek” vagy „centrális irányítású államigazgatási szervek” elnevezéssel szerepelnek. A jogszabályok általában a „területi államigazgatási szerv” gyűjtő kategóriát használják az egyébként változatos elnevezéssel (pl. felügyelőség, igazgatóság, hivatal, állomás, felügyelet, szolgálat, iroda, központ és intézet) működő szervekre. Feladatukat

---

<sup>6</sup> A dolgozat ezen a fejezete jelentős mértékben támaszkodik az alábbi munkára: Hajnal, Gy. and Kovács, É. (2013): “Coordination at the middle: Reforms of the county level state administration in Hungary (1990-2012)” *EGPA, Annual Conference, Edinburgh, UK, 11-13 September 2013*

tekintve elsősorban hatósági – ellenőrzési, engedélyezési, felügyeleti, nyilvántartási, adatszolgáltatási – tevékenységeket végeznek a szerteágazó ágazati területeken.

A kormányzati **koordinációs mechanizmusokat** tekintve két irányban/dimenzióban jelenik meg az összehangolás iránti igény a területi államigazgatás szintjén. Egyrészt szükséges a központi akarat, kormányzati érdek közvetítése, érvényre juttatása a középszinten, illetve a területi szinten zajló mechanizmusok visszacsatolása a központi kormányzat felé. A területi és a helyi igazgatás működésének összehangolása szintén megjelenik mint kormányzati szándék. Ez tekinthető a koordináció **vertikális dimenziójának**. Másodsorban a **horizontális koordináció** igénye is megjelenik az ágazati szervek tevékenységének, a különböző szakpolitikák végrehajtásának összehangolása és átfedések csökkentésére érdekében. A két dimenzió közül a horizontális koordináció megvalósítása tűnik problematikusabbnak Magyarországon. Az utóbbi több mint két évtizedben a területi államigazgatást érintő reformok központi elemeként jelent meg az ágazatok közötti koordináció erősítése. Vizsgálatom szempontjából kiemelt jelentőséggel bír a legutóbbi területi államigazgatási reform, mely 2010-2014 között zajlott és jelentős elmozdulást jelentett a területi államigazgatás politikai- és intézményrendszerében egyaránt.

#### 10.2.2 A területi államigazgatás koordinációjával foglalkozó hazai irodalom áttekintése és értékelése

Összhangban a kutatás első célkitűzésével az alábbiakban arra keresem a választ, hogy mit értettek és értenek a kormányzati koordináció problémáján, illetve a koordinációs eszközök fogalmán, Magyarországon. Ez közelebb vihet annak megértéshez, hogy mi magyarázza a folyamatosan visszatérő és kiemelt jelentőségű területi államigazgatási reformokat, miért az adott intézkedések/intézkedéscsomagok kerültek bevezetésre a koordinációs problémák enyhítése érdekében. Ezért az alábbiakban áttekintem azokat az álláspontokat, nézeteket, melyek a hazai irodalomban a területi szintű koordinációval kapcsolatosan megfogalmazódtak, és jellemző mintázatot adják a koordinációról való hazai szakmai és tudományos gondolkodásnak.

A **koordinációs problémák** – vagy talán, pontosabban kifejezve, az olyan problémák, melyek eredetét a koordináció elégtelenségében látták – változatos formában és a területi igazgatás különböző szegmensein jelentkeztek. Ilyen összehangolást igénylő terület a közös hatósági ellenőrzés, amikor több hatóság (pl. fogyasztóvédelem, adó- és vámhatóság, munkaügyi és munkavédelmi hatóság stb.) a helyszíni vizsgálatot együttesen folytatja le. De ide sorolható a különböző támogató szolgáltatások működtetésének, üzemeltetésének összehangolása is, mint például az egységes személyügyi és képzési rendszer vagy az informatikai rendszerek egységesítése. A különböző területi szervek ügyfélszolgálatainak

összehangolása vagy közös működtetése szintén a koordináció egyik lehetséges területe. A fenti törekvések hozzájárulhatnak a területi államigazgatás egységesebb és gazdaságosabb működéséhez.

Ami a **koordinációs problémák okát** illeti, a túlburjánzott szervezetrendszer [Bércesi–Ivancsics 1998, 2006; Balázs 2006; Dargay–Pomázy 2006], az ágazati szervek működési és strukturális sokfélesége/heterogenitása [Virágh 2012, Ivancsics–Virágh 2006], a szervezetek közötti párhuzamos feladatellátás [Balázs 2006, Bércesi 2006] a területi államigazgatást kritizáló diskurzusok állandó és gyakran megjelenő elemei. A különböző ágazati szervek önmagukat önállóknak és más ágazati érdektől függetlennek tartották, ebből eredően minden együttműködési, összehangolási kísérletnek ellenálltak. Ennek köszönhető az erősen fragmentált és ágazatonként izolált szervezeti struktúra kialakulása. Az idevonatkozó szakmai és tudományos irodalom és a kérdést szabályozó normatív háttér azt sugallja, hogy a **koordináció erősítésének lehetőségei** alapvetően három főbb elem köré csoportosíthatóak. Ezek a következők:

1. Az ágazati szervek szervezeti struktúrájának [Bércesi 2006:85], működésének, ügyfélszolgálatának és menedzsmentjének standardizálása. Az ilyenformán erősödő koordináció eredményeként átláthatóbb, azonos szándékok szerint működő, az ügyfelek elvárásait jobban kielégítő [Bujdosó 2008:30] közigazgatás kiépülését várták.
2. A területi államigazgatás méretének csökkentésétől (a szervezetek és a közfoglalkoztatottak számának leépítése vagy 'optimalizálása', pl. a feladatok és hatáskörök alsóbb szintre delegálása révén) a szervezetek közötti párhuzamosságok és átfedések felszámolását remélték.
3. A szervezetek összevonásától vagy csak bizonyos funkciók, feladatok integrálásától, illetve közös szolgáltatási pontok létrehozásától költségtakarékosabb működést várták. Ezt a célt szolgálhatja az eszközbeszerzés, a humánerőforrás-gazdálkodás, a gépjárműpark vagy a beszerzések központosítása.

A területi szintű államigazgatás koordinációjával foglalkozó hazai irodalomban ismétlődően [vö. például Ivancsics–Bércesi 2006:76.] megjelenik a koordináció erősítésének azonosítása a felügyeleti-irányítási jogkörök kiszélesítésével, valamint a kötelező együttműködés kikényszerítésével. Ezzel kapcsolatosan Walter [2000:276] az igazgatás területén működő koordinációs formákat vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy a koordinációnak két területe határolható el: a szervezeten belüli és szervek közötti koordináció, ahol „rendszerint a szervezeten belüli koordináció a vezetés, a szervek közötti koordináció pedig

az irányítás körében helyezhető el”. Figyelemre méltó, hogy a fenti csoportosítás figyelmen kívül hagy minden olyan koordinációs eszközt, amely az utasítás-ellenőrzés fogalmi körén kívül esik.

A koordináció problémájának és eszközeinek fentebb bemutatott szűk körű és jellegzetes értelmezése hozzájárul a hazai területi reformok gyökerének és sajátosságainak megértéséhez, melyeket a következő alfejezetben tárgyalok részletesen.

### **10.2.3 A területi államigazgatás reformjának négy főbb hulláma**

Az alábbiakban a hazai területi államigazgatási rendszert érintő szervezeti reformokat tekintem át az 1990 és 2014 közötti időszakban. A vizsgálat, összhangban a (1.) kutatási kérdéssel, elsősorban a koordináció működésének és a koordinációs eszközök mintázatainak változásaira irányul. A közigazgatási strukturális reformok más aspektusait – mint például az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet kérdését – csupán érintőlegesen említem.

A rendszerváltást követő időszakban négy fő, a területi szintű koordináció erősítését célzó kormányzati kísérlet azonosítható. Ezeket elöljáróban röviden vázolom:

- 1990–1994: Az első szakaszt a rendszerváltás után a területi államigazgatási szervezetrendszer túlburjánzása jellemezte. Az egyik legfontosabb koordinációs jellegű változás a köztársasági megbízott (KMB) intézményének e burjánzás csökkentése érdekében történő bevezetése volt.
- 1994–2006: Arra tekintettel, hogy köztársasági megbízott intézménye nem töltötte be a remélt koordinációs hatást, új szervezeti struktúrát hoztak létre a területi szintű koordinációs problémák kezelésére. Ezt a második időszakot a megyei közigazgatási hivatalok létrehozása és működése fémjelzi.
- 2006-2010: A területi államigazgatási koordináció reformjában a következő szakasz a regionalizációhoz köthető, melynek keretében felállításra kerültek a Regionális Államigazgatási Hivatalok (RÁH).
- 2010 – 2014: Az utolsó szakaszt a koordinációs mechanizmusok erőteljes, egyértelmű eltolódása jellemezi a hierarchikus/ centrális koordinációs eszközök irányába. Ennek a periódusnak a meghatározó strukturális koordinációs eszköze a megyei kormányhivatal.

A koordináció erősítésének és a különböző koordinációs problémák kezelésének igénye meghatározó eleme volt mind a négy fenti, a rendszerváltást követő közigazgatási reformnak. Ahogy arra korábban, az elemzés módszertanának ismertetésénél utaltam (9.2.),

a fentebb ismertetett négy reformhullám három lényeges szemszögből írom le: a reform kontextusa, a tartalma és a reform kimenetele, azaz a koordináció valós érvényesülése szempontjából. A kapcsolódó joganyagot, irodalmat és a szakemberek (interjúalanyok) véleményét elemezve úgy tűnik, hogy bizonyos **koordinációs területek és problémák** visszatérően megjelentek a rendszerváltást követő időszak kormányzati reformtörekvéseiben. Ezek a visszatérően jelentkező, tipikusan a területi államigazgatás koordinációját érintő területek felfedezhetőek a reformok tartalmában és az eredmények között is, azaz a kimenetelben. Ezért tehát a reformok 'tartalom' és 'kimenetel' elemzési részénél visszatérően vizsgálom ezekenek a koordinációs területek a megjelenését.

Ezek az állandó koordinációs területek a következők:

- 1. Szervezetén átívelő hatósági együttműködés:** A kormányzat egyik permanens célja annak előmozdítása volt, hogy a különböző területi szintű államigazgatási szervek ágazaton átnyúlóan működjenek együtt a komplex, több hatóságot érintő – a nemzetközi irodalomban 'komisz problémáknak' (*wicked problems*) is nevezett – ügyek megoldásában. Habár a több ágazatot érintő döntések végrehajtásának összehangolása minden kormányzat kiemelt általános célkitűzései között szerepelt, a gyakorlatban csak ritkán jelöltek ki olyan konkrét területeket – pl. a feketegazdaság elleni küzdelem –, ahol a végrehajtás során kötelező lett volna az együttműködés. Az ágazaton átnyúló együttműködés másik nevesített speciális formája a területi szintű közös hatósági ellenőrzések tartása. Ennek lényege, hogy a különböző hatóságok összehangolják a tervezett ellenőrzések helyszínét és idejét. Bizonyos területeken, például a kereskedelmi egységek vagy a vállalkozások hatósági ellenőrzésében több hatóság is érdekelt lehet (pl. adóügyi, munkaügyi, munkavédelmi, fogyasztóvédelmi, népegészségügyi ellenőrzés). A hatóságok közötti koordináció nélkül az ellenőrzés alá vont vállalkozások több alkalommal kerülnek adminisztratív procedúra alá, ami többletterhet jelent mind a hatóságoknak, mind pedig az ügyfélnek.
- 2. Egységes személyügyi politika kialakítása:** A különböző ágazatok szervei önállóan, egymástól elszeparálva alakíthatták létszámukat, személyzeti politikájukat. Ennek következtében a területi szinten ágazatonként eltérések mutatkoztak a juttatásokban, képzettségi követelményekben, illetve a képzések – továbbképzések rendszerében. A koordináció hiánya a személyügy területén az alábbi problémákat eredményezte:



- A hasonló munkakört betöltő köztisztviselők eltérő feltételek mellett (eltérő juttatások, jutalmak, más besorolás) kerültek alkalmazásra az egyes ágazati szerveknél. [Virágh 2012b]
- A központi személyügyi nyilvántartás és ellenőrzés hiánya átláthatatlanná, nehezen követhetővé tette a létszámgazdálkodást, a források szervezetek közötti egyenlőtlen elosztását eredményezte, és gátat szabott az ágazaton átívelő hatékony munkaerő-gazdálkodásnak.
- A fentiekén túl a képzés és továbbképzés területén is a fragmentált működés volt a jellemző. A központi ágazati szerv szakmai képzési terve, illetve a mindenkori területi közigazgatási/államigazgatási hivatal képzési programja között gyakran voltak párhuzamosságok, átfedések. Előfordult, hogy ugyanannak a köztisztviselői körnek ugyanabban a témában (például a hatósági eljárás szabályainak változása) területi szinten és ágazati szinten is továbbképzést szerveztek.

A fentiek miatt a kormányzat időről időre a köztisztviselők képzésének, továbbképzésének területi szintű összehangolását, ezáltal a képzési programok közti átfedések elkerülését, valamint a személyügyi nyilvántartások, a pályáztatás egységesítését célozta meg.

### ***3. Egységes pénzügyi, közbeszerzési, valamint műszaki és ellátórendszer***

***alkalmazása:*** Az egységes pénzügyi és gazdálkodási rendszer bevezetésének szándéka visszatérően megjelent a területi szintű közigazgatást érintő reformokban. A centralizáltan kiépülő pénzügyi, gazdálkodási rendszerektől – melynek része például a központosított árubeszerzés, forráselosztás, központosított gépjármű-gazdálkodás – költséghatékonyabb és átláthatóbb működést remélt a kormányzat.

***4. Informatikai fejlesztések összehangolása:*** A területi szinten minden ágazat a saját igényeinek megfelelően, ad hoc jelleggel fejlesztette belső informatikai rendszerét. Így szigetszerűen kiépült, egymással inkompatibilis, drága informatikai rendszerek jöttek létre a területi államigazgatásban. Nemcsak az egyes ágazatok informatikai rendszereinek fejlettségében mutatkozott jelentős különbség, de az ott dolgozók informatikai felkészültsége is eltért. Az informatikai fejlesztés területén dolgozó szakemberek szerint az államigazgatás szigetszerű informatikai fejlesztése annak köszönhető, hogy „nem voltak sem átfogó koncepciók, sem egységes szabványok. [...] Minden területi szervnek megvolt a saját informatikai osztálya saját informatikai szakembereivel, akik saját ötleteik szerint kezelték a hivatal informatikai problémáit”. [közigazgatási-informatikai szakemberekkel folytatott

interjú, 2013] A fragmentáltan működő és költségpazarló rendszer felszámolásában viszont sokkal kevesebben voltak (anyagilag) érdekeltek a döntéshozók közül, mint a káosz fenntartásában [közigazgatási-informatikai szakemberekkel folytatott interjú, 2013]. Ennek ellenére a kilencvenes évek közepétől minden államigazgatási fejlesztési koncepcióban megjelent a kormányzati szándék az ágazati informatikai fejlesztés összehangolása iránt. Ennek keretében célul tűzték ki az informatikai háttérrendszerek felmérését, egységesítését, közös informatikai platformok bevezetését, egységes elektronikus kommunikációs csatorna kiépítését a hivatalok között (pl. egységes levelező rendszer), az adatbázisok átjárhatóságának megvizsgálását.

- 5. Az ügyfélszolgálati tevékenység összehangolása:** A területi államigazgatási szervek ügyfélszolgálati eltérő rendben működtek. Az ügyfélszolgálati pontokhoz eltérő hozzáférési lehetőségük volt az állampolgároknak. Eltérő nyitvatartási renddel üzemeltek, a szolgáltatás színvonala nem volt egységes. Nemcsak eltérő ágazatok ügyfélszolgálati között volt ez megfigyelhető, hanem azonos ágazathoz tartozó különböző illetékességű területi szervek front-office-ainál is. A kormányzat célja az ügyfélszolgálatok összehangolásával a hatékonyabb működés és az állampolgárok könnyebb eligazodásának elősegítése volt [Virágh 2012a]. Ennek érdekében időről időre különböző intézkedések születtek (például ügyfélszolgálati pontokon elérhetőek voltak más szakágazat ügyintézésére vonatkozó tájékoztató füzetek, kiadványok).

Az elemzés során a reformok kimenetelének vizsgálatakor a fenti koordinációs problémák kezelésének, azok megoldására tett intézkedések sikerességének értékelésére fókuszálunk az azonosított négy esetben.

### **10.2.3.1 A területi államigazgatási szervezetrendszer túlburjánzása és a köztársasági megbízott intézményrendszerének felállítása (1990–1994)**

A területi államigazgatási reformok körül formálódó koncepciók, viták, érdekek és ellentétek megértéséhez szükséges nagyvonalakban áttekinteni a rendszerváltást megelőző területi államigazgatást és azt az alkufolyamatot, politikai illetve szakmai csatározást, amely a rendszerváltáskor a közigazgatási struktúra újjászervezése körül zajlott, és amely a rendszerváltás utáni, sokat kritizált területi államigazgatási struktúra létrejöttéhez vezetett.

Az 1950-ben szovjet mintára bevezetett tanácsrendszer felszámolta a területi döntéshozók önkormányzati önállóságát és hierarchikus területi irányítási rendszert hozott létre. A megye „népképviselői szerve” a megyei tanácsba integrálódott, így a területi szinten megszűnt az államigazgatási és önkormányzati funkció korábbi elkülönült működése. Az 1950-ben elfogadott első tanácstörvény települési és megyei szinten építette ki a tanácsrendszert. A tanácsok szerepének és központi államhatalmi jellegének erősítését jelentette az, hogy megszűnt a központi államigazgatási szerveknek az a joga, hogy megyei a végrehajtó bizottságok mellett külön (ágazati) szerveket létesítsenek, illetve megszűnt a tanács végrehajtó bizottságok minisztériumoknak való alárendeltsége is [Pálné 2011: 47 -55]. Ez a rendelkezés a területi szintű igazgatási szervek egységesítése, homogenizálása irányába hatott a szakágazati önállósággal szemben. Erre vezethető vissza, hogy a rendszerváltás után minden centralizációs, egységesítési törekvést a régi rendszer elemek visszatéréseként azonosítottak, és az ágazatok törekedtek a szocialista időszak berendezkedésével szemben minél nagyobb ágazati önállóságot és kormányzattól való függetlenséget kivívni.

A rendszerváltást megelőző időszakban a területi szintű kormányzati koordinációt részben formális, részben informális eszközök biztosították. Az ágazatok közti **horizontális koordinációt** a végrehajtó bizottság titkára látta el bizonyos ellenőrzési jogosítványok gyakorlásával (pl. ellenőrizte a területi szakigazgatási szervek hatósági feladatellátását, összehangolta a működésüket). A központi pártpolitikai érdekek pedig elsősorban a nomenklatúrán keresztül érvényesültek [Balázs 2013]. A rendszerváltást követően ez a koordinációs struktúra összeomlott, és a helyén nem jött létre egyenértékű funkciót betöltő koordinációs mechanizmus.

#### ***1 Kontextus***

Ahogy arra fentebb utaltam, a rendszerváltozás előtti időszakban erősen központosított és bürokratikus szabályozott módon működött a területi államigazgatás. A rendszerváltást követően a megyei tanácsrendszert – mely erős és egységes kereteket biztosított a területi szintű közigazgatás megvalósulásához [Balázs 2006: 36] – felszámolták, és helyette megyei

szinten, szűk hatáskörrel rendelkező önkormányzatokat hoztak létre, amelyek nem vették át a területi államigazgatási feladatokat. Mielőtt a központi kormányzat tételesen rendelkezett volna a korábbi tanácsi szervek hatásköreinek és feladatainak szétosztásáról, a területi és/vagy települési szintre telepítéséről, a tárcáknál megindult a feladatok „ágazati érdekekre” hivatkozva történő, önhatalmú kijelölése [Bujdosó 2006: 65]. A fenti **‘szabályozási vákuum’** teret engedett az egyes minisztériumoknak és központi szerveiknek, hogy a többi ágazattól elkülönítve hozzák létre saját ágazati dekoncentrált szerveiket. Ez a tendencia a területi államigazgatási szervek **elszaporodásához**, a területi szintű államigazgatás **szétaprózódásához** vezetett [vö. Dargay- Pomázi 2006: 114; Ivancsics 2006: 227, Balázs 2006: 238; Bércesi 2006: 251; Bércesi-Ivancsics 1998: 202]. A „feladat- és hatáskörükben egyre átláthatatlanabb, diszfunkciókat és párhuzamosságot mutató dekoncentrált szervezetrendszer” [Bujdosó 2006: 65] kialakulásához az is hozzájárult, hogy nem volt általános koncepció a területi államigazgatási szervezetrendszer szerkezetéről, sőt 1996-ig nem is létezett egységes meghatározása a területi államigazgatási szerveknek, így aztán azok különböző formákban, eltérő jogállással jöttek létre.

A dezintegrált területi államigazgatási szervezetrendszer kialakulását tapasztalva mind a központi kormányzat, mind az önkormányzati szféra törekedett a kialakult helyzet megváltoztatására. Az ellentétes érdekek és a kialakult helyzet megszüntetése érdekében eltérő megoldási alternatívák fogalmazódtak meg. Egyrészt a központi kormányzat felismerte, hogy ilyen szétagolt struktúrát nem képes hatékonyan felügyelni, működtetni és befolyásolni. Másik oldalról az önkormányzati szektor – kiváltképp a szerény feladattal rendelkező, gyenge legitimitású megye – hatáskörének megerősítését látta a területi államigazgatási szervek feladatainak szűkítésében, azok önkormányzati szintre történő átadásban [Ivancsics 2006: 67]. Mindkét szereplő érdekeivel szembement, hogy az ágazatok saját szerepük további erősítését, hatáskörük bővítését igyekeztek kiharcolni további dekoncentrált területi szervek létrehozásával.

## **2 Tartalom**

A területi államigazgatás összehangolásának kérdése már az 1990-es törvényalkotásban megjelent. Az 1990. évi LXV. Törvény (Ötv.) rendelkezik a **köztársasági megbízott** intézményének létrehozásáról, melynek szerepe, hogy „összehangolja a köztársasági megbízotti hivatal és a régió területén működő más államigazgatási szervek tevékenységét”. Ez volt ez első olyan intézkedés, amely a területi államigazgatási struktúra összehangolásával foglalkozott. A köztársasági megbízott **négy főbb funkciót** töltött be:

- (1) Elsődleges feladatként ellátta a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, ellenőrzését.

(2) Ezen túl első- és másodfokú hatósági jogkört gyakorolt.

(3) A harmadik funkciója bizonyos államigazgatási feladatok (pl. honvédelmi igazgatás, menekültügy, polgári védelem) ellátása volt.

(4) Negyedik feladata – mely elemzésünk szempontjából leginkább releváns – a területéhez tartozó megyei területi államigazgatási szervek tevékenységének összehangolása volt.

A köztársasági megbízottak 1991. január 1-jétől kezdték meg működésüket. Bár jogkörükről külön törvény született [1990. évi XC. Törvény], koordinációs hatásköreik és feladataik csak homályosan kerültek meghatározásra. Később, 1992-ben, megkísérelték a köztársasági megbízott koordinációs funkciójának megerősítését [A közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V.12.) kormányhatározat és a köztársasági megbízott egyes feladatairól szóló 77/1992. (IV. 30.) Kormányrendelet] az alábbiak szerint:

- Mivel az egyes államigazgatási területi szervek eltérő struktúrában, különböző illetékességi területen (egyes szervek egy megyében, mások megyehatáron átívelően vagy több megyére kiterjedően) működtek, a köztársasági megbízotton keresztül próbálták egységesíteni a területi szervek illetékességét. Ezért a jogszabály a köztársasági megbízott **előzetes véleményezéséhez** kötötte a területi államigazgatási szerv **illetékességi területének kijelölését**, valamint a szervezet **vezetőjének kinevezését**.
- A területi államigazgatás működésének összehangolása érdekében a köztársasági megbízott az illetékességi területén működő szervek államigazgatási feladat- és hatásköreinek gyakorlása során **véleményezhette** a hatósági ügyintézésre vonatkozó belső szabályzatokat, utasításokat és egyéb általános érvényű döntéseket; **elemezhet** az államigazgatási feladat ellátásának feltételeit, javaslatot tehetett a szükséges intézkedések megtételére.
- Már ekkor megjelent az igény a területi államigazgatási szervek **ügyfélszolgálatainak** összehangolása és a közigazgatási szakemberek **képzésének-továbbképzésének** koordinációja iránt. Ennek megvalósítása érdekében viszont igen szűk körű eszközrendszert biztosított a jogszabály a köztársasági megbízott részére, aki mindösszesen **véleményezhette** az ágazati szervek ügyfélfogadási idejének megállapítását, illetve a képzési-továbbképzési tervét.

- A köztársasági megbízott bizonyos hálózati (*network*) típusú koordinációs eszközökkel is élhetett. Ide tartozott a területi államigazgatási szervek működésére vonatkozó **tájékoztatás**, **információkérés**, illetve a helyszínen történő **információgyűjtés** is. A köztársasági megbízott a területi államigazgatási szervek vezetőiből álló **koordinációs értekezletet** hívhatott össze, amelynek elsődleges szerepe az információmegosztás, információáramoltatás volt.

### 3 *Kimenetel*

A köztársasági megbízott intézményének létrehozása a területi államigazgatás koordinációjának erősítését célzó intézkedések kiindulópontjaként azonosítható. Meg kell azonban jegyezni, hogy az „1990–1994 közötti időszakban a koordináció gyakorlata csak nagyon **mérsékelt eredményeket** mondhatott magáénak”. [Walter 2000: 275] A területi államigazgatás minden jelentős átszervezési törekvésnek ellenállt [Ivancsics 2006]. Az elméleti és gyakorlati szakemberek (korábbi köztársasági megbízottak) körében egyetértés mutatkozik a fent megfogalmazott véleménnyel, vagyis azzal, hogy a köztársasági megbízott tényleges koordinációs szerepét csupán csekély eredménnyel tudta betölteni [Ivancsics–Bércesi 2006, Virágh 2006]; tevékenységének tényleges hatása pusztán a törvényességi felügyelet és az önkormányzatok ellenőrzése területén jelentkezett.

A rendelkezésre álló források és interjúk alapján arra következtethetünk, hogy a köztársasági megbízott koordinációs funkciójának **eredménytelensége** két fő okra vezethető vissza.

- Az első, hogy az intézmény nem élvezett sem teljes körű politikai, sem pedig szakmai támogatottságot. A köztársasági megbízott intézménye több szempontból is vitatott volt, és több szereplő érdekeit is sértette. A leggyakrabban megjelenő kifogás a köztársasági megbízottal szemben az volt, hogy politikai funkciót tölt be. (vö. „...a köztársasági megbízott a közigazgatásnak a politika által közvetlenül érintett mobil, irányító szférájába tartozik.” [Ivancsics 2006]; „túlpolitizált regionális intézményrendszer” [Bércesi 2006:85]; „diszfunkcióként megjelenő politikai szerepkör” [Bujdosó 2006: 65]) A köztársasági megbízott koordinációs eszközeit „burkolt pártbizottsági mechanizmusoknak” [Balázs 2013] gondolták, amely alkalmas arra, hogy elnyomja az akkor kialakuló gyenge önkormányzati rendszert, és túlzottan érvényesítse a központi politikai akaratot a területi/helyi érdekekkel szemben. A központi szakigazgatási szervek is sérelmezték, hogy köztársasági megbízotton keresztül a belügyminiszter (a központi kormányzat nevében) indokolatlanul beavatkozik az ágazatokat érintő szakmai-ágazati kérdésekbe [Bujdosó 2006:65].

- A területi szintű koordináció sikertelenségének másik oka az volt, hogy a kezdeti általános, de ambiciózus koordinációs célkitűzések után a kormányzat nem dolgozta ki a gyakorlati működési kereteket, nem biztosított megfelelő eszközöket – ez alatt elsősorban hierarchikus, kikényszeríthető, kötelező érvényű eszközöket értettek – a köztársasági megbízott számára a megvalósításhoz. A 'puha' koordinációs eszközökként számon tartott jogosítványok (pl. információgyűjtés, javaslattétel, véleményezés, értekezletek összehívása) nem bizonyultak alkalmasnak a szétagolt területi államigazgatás tényleges összehangolásához. Ráadásul a koordináció erősítéséről szóló szabályozás végrehajtása sem valósult meg teljes körűen, ugyanis akkorra már nem volt meg a szükséges politikai elköteleződés és támogatás az intézkedés mögött [Balázs 2013]. Egy egykori köztársasági megbízott így értékelte az akkori időszakot koordinációs szempontból: „Az [...] államigazgatási és koordinációs feladatok a kezdeti időben szabályozatlanok voltak. Ennek ellenére mindkét megyében [Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye] rendszeressé vált a dekoncentrált szervek vezetőivel való találkozás, s az ügyfélfogadás területén megkíséreltük megvalósítani a rendteremtést, de ez tartós sikert nem hozott. A [területi államigazgatási szervezetek közötti] együttműködés területei csak a későbbi jogalkotás eredményeként változott pozitívabbá.” [Virágh 2006: 79]

### 10.2.3.2 A megyei közigazgatási hivatalok korszaka (1994–2006)

#### **1 Kontextus**

Az 1994-ben bekövetkezett kormányváltás (szocialista-liberális kormánykoalíció: 1994–1998) a területi szintű államigazgatás koordináció-struktúrájában is jelentős változást hozott. A korábban regionális szinten működő köztársasági megbízott intézményét – mely, mint fentebb érveltem, nagyrészt sikertelennek bizonyult – megszüntették, és újból napirendre került a területi államigazgatás átalakításának kérdése. Politikai szereplő helyett – amilyennek a köztársasági megbízottat tartották – szakmai szereplőt szántak a koordinációs funkció betöltésére. Az átszervezés – ahogy az jellemzően máskor is – nehezen megszülető, kompromisszumok árán elfogadott döntés eredménye volt [Bujdosó 2006: 65]. Az egyeztetések során két döntési alternatíva került előtérbe. Az első, ambiciózusabb, a **területi szervek integrációjának** megvalósítása volt a szakmai önállóság megtartása mellett. (A később tárgyalattal összefüggésben érdemes megjegyezni, hogy ez a széles körű integrációt célzó koncepció még többször megjelent mint alternatíva a reformok kapcsán, de ténylegesen csak 2011-ben valósult meg a megyei kormányhivatalok létrehozásával). A másik, mérsékeltebb javaslat a szervezetek közötti, a megyei kormányzati szerv vezetője által gyakorolt 'puhább' (*network* típusú, partnerségen alapuló) koordinációt célozta. 1994-ben – főként a tárcák ellenállása miatt – az utóbbi, a **szervezetek közötti lazább koordináció** koncepciója került megvalósításra a megyei kormányhivatalok létrehozásával.

#### **2 Tartalom**

A köztársasági megbízott intézménye megszűnt, és feladatát a megyei szinten szerveződő közigazgatási hivatal vette át. Kezdetben a **megyei közigazgatási hivatalok** a belügyminiszter irányítása alatt működtek, ekkor még szűken meghatározott koordinációs eszközökkel és jogkörökkel. Bár a koordinációs területek köre kibővült az informatikai fejlesztések összehangolásával, de továbbra is **'puha' eszközök** álltak a közigazgatási hivatal vezetőjének rendelkezésére. Koordinációs hatáskörök szempontjából a fordulópont 1996-ban következett be, amikor a megyei közigazgatási hivatalok átkerültek közvetlenül a kormány irányítása alá [110/1996 (X.2.) Korm. hat.]. Ennek köszönhetően megnőtt a szervezet jelentősége és presztízse. Ezzel párhuzamosan a kormány a megyei közigazgatási hivatal vezetőjének koordinációs és ellenőrzési hatáskörét is megerősítette az alábbiak szerint:



- Ahogy arra az előzőekben is utaltam, már a köztársasági megbízott jogkörei között is megjelent a koordinációs értekezlet összehívásának lehetősége, de ennek működési területei, kompetenciája és jogosítványai nem kerültek definiálásra. Az új szabályozás ezzel szemben már pontosabban meghatározta a **Megyei Államigazgatási Kollégium** (Kollégium) mint **koordinációs testület** működési rendjét, illetve azokat a területeket, melyekre az összehangoló tevékenysége kiterjed. A Kollégium feladatkörébe tartozott az **informatikai fejlesztések** összehangolása, a **képzési és továbbképzési tervek** egyeztetése, **ügyfélszolgálati tevékenység** gyakorlatának közelítése, több ágazatot érintő hatósági ellenőrzések koordinálása. A Kollégiumot a megyei közigazgatási hivatal vezetője hívta össze és vezette, tagként pedig a területi szakigazgatási szervek vezetői vettek részt. Bár a Kollégium koordinációs eszközei továbbra is inkább 'puha', nem bürokratikus eszközök voltak („előmozdítja”, „állást foglal”, „egyezteti és értékeli”), a jól körülhatárolt működési terület és működési rend megteremtette a hatékonyabb működés előfeltételét.
- A másik koordinációs terület, ahol előrelépés történt, a **több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának** területi összehangolása volt. Ez a terület a jogszabályban kiemelten fontos célként jelent meg, bár meg kell jegyezni, hogy még mindig szűken kerültek meghatározásra azok a területek és feltételek (pl. mely esetekben és milyen eszközökkel), melyek révén ez megvalósítható lett volna.
- Ahogy arra korábban utaltam, a **szervezeti integráció** is megjelent mint kormányzati törekvés a területi államigazgatás átszervezésével kapcsolatosan. Az ágazati ellenállás miatt végül az a kompromisszumos és részleges megoldás valósult meg, hogy azok a területi szervek integrálódtak a megyei közigazgatási hivatalok szervezetébe, melyek önként vállalták a csatlakozást [Balázs 2013]. Ennek eredményeként a fogyasztóvédelem, az építésügyi hatóság illetve a gyámhatóság területi egységei szervezetileg a megyei közigazgatási hivatalokba olvadtak.

Összefoglalva megállapítható, hogy a megyei közigazgatási hivatal vezetője megtartotta azokat a koordinációs kompetenciákat, mellyel a köztársasági megbízott rendelkezett, sőt további, konkrétan meghatározott koordinációs eszközökkel és hatáskörrel is fel lett ruházva, de ezek elsősorban továbbra sem hierarchikus eszközök (parancs/utasítás), hanem úgynevezett **'puha' eszközök** voltak.

### 3 *Kimenetel*

A témában megjelent irodalom és beszámolók alapján úgy tűnik, hogy az érintettek továbbra sem voltak elégedettek a területi államigazgatási reform eredményeivel, mivel a **tényleges változások** gyakran jelentősen **elmaradtak** a kormány reformkoncepciójában **megjelölt céloktól**. A területen dolgozó szakemberek és a reform 'gazdái' által remélt, a területi államigazgatási szervek rendszerét érintő áttörő átalakulás a közigazgatási hivatalok irányításával elmaradt [Bujdosó 2006: 66]. A terület szakértője szerint ennek legfőbb oka, hogy több ponton nem hajtották végre az 1996-os közigazgatás-korszerűsítési kormányprogramban foglaltakat. Mire elfogadták a koordinációs jogkör kiterjesztéséről szóló rendeletet, a kormányzati koalíció már nem volt egységes, a reform mögött már nem állt erős politikai, kormányzati támogatottság. A megyei közigazgatási hivatalok vezetői ebben a helyzetben féltek bármit is kezdeményezni, a megyei közgyűlés elnökétől kértek (politikai) felhatalmazást jogköreik érvényesítéséhez. [Balázs 2013]

A fenti átfogó értékelő megállapítást némileg finomítandó, érdemes több akkori megyei közigazgatási hivatal vezetőjének értékelő elemzéséből az alábbi közös –pozitív illetve negatív – eredményeket kiemelni [Walter 2000, Faludi 2002, Metzinger 2006]:

- A **több ágazatot érintő döntések területi szintű végrehajtásának összehangolása** – melyet koordinációs szempontból kiemelten fontosnak tartottak a vezetők – szinte teljes mértékben elmaradt, ugyanis a kormány csak elvétve határozott meg a megyei közigazgatási hivatal vezetői számára olyan konkrét feladatot, amely a kormánydöntések területi végrehajtásának koordinálására irányult volna (kivételek a feketegazdaság elleni küzdelem és a közbiztonság javítása). Az sem volt tisztázva, hogy konkrét jogszabályban megjelenő kormányzati felhatalmazás nélkül eljárhat-e a közigazgatási hivatal vezetője, ha úgy ítéli meg, hogy több ágazatot érintő feladatról van szó. Tekintve, hogy a megyei közigazgatási hivatal vezetői – ahogy arra már fentebb is utaltam – nem élvezték a központi kormányzat teljes körű támogatását és féltették pozícióikat, egyértelmű és konkrét jogi felhatalmazás nélkül nem avatkoztak be az ágazatokat érintő kérdésekbe. Így nem került sor átfogóbb intézkedések megtételére ezen a területen.
- A **szervezeteken átvélő hatósági ellenőrzések** összehangolása területén pozitív eredményekről számoltak be az egykori vezetők. Az ágazati hatósági ellenőrzések koordinációját a Kollégium ellenőrzési munkacsoportja végezte a kölcsönös együttműködés, egyeztetés, közös tervezés révén. A megyei közigazgatási hivatal vezetője csak információt kérhetett az ellenőrzések eredményeiről, tapasztalatairól. A közösen végzett ellenőrzések száma nőtt és az ellenőrzések hatékonyabbak lettek

(pl. adóügyi, munkaügyi, fogyasztóvédelmi ellenőrzés a kereskedelmi-, illetve vendéglátóhelyeken).

- **A személyügyi, pénzügyi, műszaki ellátórendszer** egységesítése területén igen csekély eredményt értek el a megyei közigazgatási hivatalok vezetői. Feladatkörük nem terjedt túl a területi szakigazgatási szervek feletti törvényességi felügyeleten és az esetleges szabálytalanságok feltárásán.
- A területi szervek **informatikai összehangolása** terén részleges sikereket értek el. Az ágazatok közötti fejlettségbeli különbségek csökkentek. Egyes megyékben kiépítették a közös elektronikus levelezési rendszert, erősítve ezáltal a szervek közötti információcserét, kapcsolattartást. Az ágazati adatbázisok, nyilvántartások egységesítése, átjárhatósága azonban – az ágazati ellenállás, adatfélértési és adatbiztonsági okok miatt – nem valósult meg. A koordinációt a Kollégium informatikai fejlesztési és korszerűsítési munkacsoportja végezte kölcsönös egyeztetés, együttműködés révén. A megyei közigazgatási hivatal vezetője elsősorban jogszerűségi felügyeletet gyakorolt az ágazati informatikai rendszerek felett (ellenőrizte az alkalmazott informatikai programok jogtisztaságát, illetve az adatvédelmi szabályok megtartását).
- A **képzések, továbbképzések** területén szintén a kölcsönös együttműködés, információcsere révén valósult meg az ágazatok összehangoltabb működése. A megyei közigazgatási hivatal vezetője éves képzési tervet készített az ágazati szervek képzési programjainak figyelembevételével. Gyakran a megye területén közös képzéseket is szerveztek az ott dolgozó köztisztviselők számára.
- Az **ügyfélszolgálati tevékenység** összehangolása részben sikeresnek mondható a Kollégium keretében zajló, az ágazatok közötti kölcsönös együttműködésnek köszönhetően. Bár a tervekkel ellentétben közös ügyfélszolgálati centrum nem jött létre, de a különböző területi szakigazgatási szervek ügyfélszolgálati pontjain elérhetőek voltak más szerv ügyintézési rendjével kapcsolatos tájékoztató füzetek, kiadványok.

A fentieket összegezve megállapítható, hogy a megyei államigazgatási kollégiumok kiemelkedő szerepet játszottak területi koordináció előmozdításában. A Kollégium megteremtette az ágazatok közötti együttműködés intézményesített kereteit. A megyei közigazgatási hivatalok vezetői elsősorban törvényességi-szabályszerűségi felügyeletet láttak el a területi államigazgatási szervek felett. A tényleges koordinációs hatás önmagában csekély mértékű volt. Az együttműködés sikeressége ugyanakkor nagyban függött az

informális kapcsolatoktól, az ágazati szervek vezetőinek együttműködési hajlandóságától [Bujdosó 2006, Metzinger 2006]. A részleges koordinációs eredmények ellenére a hivatalvezetők továbbra is azt hangsúlyozták, hogy a megyei közigazgatási hivatal nem tudja betölteni koordinációs szerepét a ténylegesen biztosított hatáskörök (bürokratikus, utasítás-ellenőrzés típusú koordinációs eszközök) nélkül [Faludy 2002]. A szabályozás legnagyobb hiányossága, hogy a kormány „a koordinációs feladatkörök kijelölésével egyidejűleg [...] nem teremtette meg a végrehajtás hatékony eszközrendszerét.” [Walter 2000: 278] A kölcsönös együttműködésre épülő, szigorú hierarchikus eszközöket nélkülöző koordinációs mechanizmusok lehetővé tették, hogy az ágazatok fenntartsák részlegesen vagy teljesen „atomizálódott” [Bércesi – Ivancsics 1998] működésüket, ami megnehezítette, egyes esetekben lehetetlenné tette a térségi összehangolást.

### **10.2.3.3 Regionalizáció és a megyei közigazgatási hivatalok szerepének újragondolása (2006-2010)**

#### ***1 Kontextus***

A kilencvenes évek közepétől központi kérdéssé vált, hogy milyen szinten – konkrétan: regionális vagy megyei szinten – működjön az államigazgatás területi szervezetrendszere. Az Európai Unióhoz való csatlakozás és az ebből fakadó elvárásokra való hivatkozás jó alapot szolgáltatott a regionalizáció híveinek az államigazgatás átszervezésével összefüggésben is. 1998-ban már az első Orbán-kormány hatalomra kerülésével – részben a korábbi területi szintű reformok csekély eredménye, másrészt az Európai Unióhoz való csatlakozásra történő felkészülés miatt – megjelent a regionalizáció gondolata a kormányhatározatokban [A közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1052/1999. (V. 21.) kormányhatározat]. A regionalizációt célzó kormányzati szándékok megvalósulása azonban a kétezres évek közepéig elmaradt. 2002 őszén az új kormány hatalomra kerülése után a belügyminisztérium IDEA programja keretében megalakult a regionális munkacsoport, melynek feladata a regionális intézményrendszer reformjának kidolgozása volt. Ez összhangban volt a kormánypárt választási programjával, amely kijelölte a regionális önkormányzatok létrehozásának menetrendjét. A regionális reformot, államreform keretében, a 2002-2006. évi parlamenti ciklusra tervezték megvalósítani [Temesi 2006: 161].

A kormányzat főbb célkitűzései a területi államigazgatás szervek hatásköreinek regionális átrendezésével kapcsolatosan a kormányhatározat [1075/2004. (VII. 21.)] alapján az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- az államigazgatási feladatok decentralizációja, illetve kiszervezése;
- a területi közigazgatási szervek számának csökkentése a közigazgatási hivatalokhoz vagy más hatósághoz történő feladattelepítéssel;
- területi államigazgatási feladatok telepítése az ügyfélszempontra tekintettel (ügyfelektől ne kerüljön messzebb az ügyintézés helye);
- a területi államigazgatási szerveknek a statisztikai-tervezési régiókkal való területi harmonizációja.

Azonban a kormányzati koncepciókban foglalt regionalizációs törekvéseket nem tudták megvalósítani a 2002– 2006-os kormányciklus végéig.

## 2 *Tartalom*

A 2006-ban újraválasztott Gyurcsány-kormány továbbvitte az előző ciklusban megfogalmazott regionalizációs törekvéseket, és elfogadta azt a kormányhatározatot [2118/2006. (VI.30.) Korm. hat.], amely többek között tartalmazta az államigazgatási szervek integrációjára, regionalizációjára vonatkozó döntéseket. Ezzel elkezdődtek a területi államigazgatás regionális átszervezésével kapcsolatos döntések kidolgozása és végrehajtása, valamint ezzel összefüggésben kicsúcsosodtak a vitás kérdések és problémák [például régióközpontok kijelölése, feladatok megosztása a régiók és kirendeltségeik között, az alkotmányos kereteken belül tudja –e módosítani a kormány a szükséges jogszabályokat stb.] Ez a strukturális átalakítás egy átfogóbb közigazgatás-fejlesztési program része volt, melynek deklarált célja a közfeladat-ellátás és közszolgáltatások hatékonyságának növelése és az ügyfélközpontúság érvényesítése volt. E cél megvalósításának elsődleges eszközeként az **igazgatási feladatok decentralizációját** – a területi államigazgatási szintről a helyi önkormányzati szintre, illetve a központi (minisztériumok, országos hatáskörű főhivatalok) szintről a területi államigazgatás szintjére történő feladattelepítést – tekintették. Ami a korábbi megyei közigazgatási hivatalok koordinációs szerepét illeti, a reformok hatására az nem változott lényegesen. Az **átszervezés** eredményeképpen regionális struktúrában (régióként 2-3 korábbi megyei közigazgatási hivatal összevonásával) hét regionális államigazgatási hivatal gyakorolta a korábbihoz hasonló koordinációs jogosítványokat a területi államigazgatási szervek felett. A területi kormányzati koordináció továbbra is elsősorban a **Kollégiumokon** keresztül érvényesült, azaz a koordináció sikeressége az ágazatok kölcsönös együttműködési hajlandóságától függött. A kollégiumon belül a korábbihoz hasonló területek összehangolására jöttek létre munkacsoportok. Így működött a Gazdaságvédelmi és Ellenőrzéskoordinációs Munkacsoport, melynek feladata volt, hogy összehangolja a **közös hatósági ellenőrzések végrehajtását**, és értékelje az ellenőrzési

terveket és azok végrehajtásának tapasztalatait. A **személyügyi terület összehangolását** végző Koordinációs, Képzési, Közszolgálati Munkacsoport célja a területi közigazgatás személyiállomány-gazdálkodásnak figyelemmel kísérése, illetve a **képzések, továbbképzések összehangolása** volt. Az **informatikai terület** összehangolásáért a Közigazgatás-korszerűsítési és Informatikai Munkacsoport felelt, melynek feladata kiterjedt a kormányzati fejlesztési célok érvényesítésére is regionális szinten. [Dél-alföldi Regionális Államigazgatási Kollégium 2007]

Ami a vertikális koordináció dimenzióját illeti, a központi / hierarchikus koordináció megerősödött néhány területen:

- A **több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának összehangolása** – ami a homályos szabályozás miatt eddig szűk területen érvényesült – konkretizálásra került. Az új szabályozás szerint a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter jelölte ki és ellenőrizte azokat a területeket, melyeken az együttműködés szükséges. A miniszter a végrehajtás folyamatát is ellenőrizhette.
- A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter további koordinációs jogköröket is kapott a **közigazgatás korszerűsítésével kapcsolatos feladatok** területi összehangolása, a területi államigazgatási szervek **informatikai fejlesztéseinek**, illetve **köztisztviselők képzésének, személyügyi nyilvántartásának** összehangolása területén. [A közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet]

### **3 Kimenetel**

2006 december végén hirdették ki azt a kormányrendelet, mely a megyei szinten működő államigazgatási szervek – többek között a megyei közigazgatási hivatal – regionális struktúrába szervezéséről szólt. Az új szervezetrendszerben működő hivatalok a jogszabály szerint 2007. január elejétől kezdték volna meg működésüket, de a döntés kihirdetésétől számított néhány hét nem bizonyult elegendőnek az átszervezéshez. A tényleges regionális struktúra kiépülése így is – nagy nyomás alatt, és kellően át nem gondolt szervezeti döntések sorozataként – még több hónapot vett igénybe [Vadál 2012: 14, Bércesi 2008: 86]. A szervezeti struktúra kialakítása körüli kezdeti zavarok után a működés még problematikusabb volt. A reform végrehajtása legtöbb ponton elmaradt, vagy csak részleges eredményekkel valósult meg.

Habár a **pénzügyi, informatikai és személyügyi nyilvántartó rendszerek** a regionális összevonások eredményeképpen centralizáltabban működtek (ugyanis a korábbi 2–3 megyei szerv feladatát a régióközpont vette át), de ez a központosítás nem járt együtt az

ágazati különbségek csökkenésével. Sőt, az ágazati eltéréseket növelte, hogy a regionalizáció ellenére továbbra is maradt (41-ből 13) megyei illetékességgel működő területi szerv (pl. egészségügyi biztosítási pénztárak, földhivatalok, mezőgazdasági szakigazgatási hivatal, katasztrófavédelmi igazgatóság). A fenti zavarok ellenére több, a koordináció szempontjából problematikus területen pozitív eredmények is kimutathatók voltak mind az egyes regionális szakigazgatási szerveken belüli, mind pedig szakigazgatási szervek közötti együttműködés területén. Az alábbiakban ezeket a tényleges hatásokat veszem számba az egykori regionális hivatali beszámolók alapján [Dél-alföldi Regionális Államigazgatási Kollégium beszámolója 2007, 2008, 2009; Közép-dunántúli Regionális Államigazgatási Kollégium beszámolója 2007].

A **szervezeten belüli koordináció** erősödése az alábbi területeken mutatható ki:

- A területi államigazgatási **szervek számának csökkentését** – a regionalizáció mellett (vertikális integráció) – a közigazgatási szervek horizontális összevonásával érték el. Ennek keretében több dekoncentrált szervet beolvasztottak más hatóság szervezetébe (pl. a Területi Főépítész irodák beolvasztása a regionális közigazgatási hivatalokba, a megyei illetékhivatalok, illetve a Szerencsejáték Felügyelet területi felügyelőiségeinek beolvasztása az APEH regionális igazgatóságaiba), vagy korábban önálló szervek összevonásával új szervezetet hoztak létre (pl. a megyei mezőgazdasági szakigazgatási hivatalok). Az így létrejövő, egységesített szervezeti struktúrában megerősödtek a hierarchikus eszközök (utasítás – ellenőrzés), melyeket eredményesebbnek ítélték, mint a horizontális együttműködést.
- A regionális szervezeti struktúra **hatékonyabb forrásgazdálkodást** (munkaerő, gépkocsi) tett lehetővé a megyéket integráló szervezeten belül. Mivel nagyobb területet fogott át a hatóság illetékessége, így gazdaságosabban lehetett megszervezni, akár megyehatárokon átvívelően is, a hatósági ellenőrzéseket, a források átcsoportosítását arra a helyre, ahol feladat jelentkezett.
- A hivatalvezetői szint megyeiről regionális szintre tevődött át. Ennek köszönhetően felére **csökkent a vezetők száma**, ami költségmegtakarítást jelentett. A **funkcionális feladatok** (pénzügyi, gazdasági, személyügyi) **összevonása** révén 2007-re 10 százalékos **létszámcsökkentést** hajtottak végre a területi államigazgatás szintjén, ami további személyi kiadáscsökkenést eredményezett. [Bujdosó 2008]
- A megyei hatóságok összevonása és egységes vezetése elősegítette a **jogalkalmazás és a hatósági tevékenység egységesítését**.

**Szervezetek közötti koordináció** növekedése az alábbi területeken mutatható ki:

- A regionális államigazgatási hivatalok összefoglaló jelentéséből, illetve az akkori vezető tisztségviselők, szakértők beszámolóiból kirajzolódik, hogy a területi államigazgatási szervek közötti koordináció az **ágazatokon átívelő hatósági együttműködés** területén sikeres volt. Elsősorban önszerveződő (*bottom-up* típusú) együttműködések jellemezték, és nagyobb részt a személyes kapcsolatokon és a gyakori informális kommunikáción nyugodott. [Közép-dunántúli Regionális Államigazgatási Kollégium beszámolója 2008, Dél-alföldi Regionális Államigazgatási Kollégium beszámolója 2007, 2008, 2009; Balázs 2013]
- A hivatalok közötti **strukturális különbségek** jelentősen csökkentek, köszönhetően annak, hogy jogszabályi szinten kerültek meghatározásra a szervezetre és működésre vonatkozó követelmények, aminek eredményeként a regionális hivatalok hasonló szervezeti felépítésben jöttek létre és működtek. [Bujdosó 2008] Ennek ellenére egyes szakértői vélemények továbbra is heterogénnek ítélték a szervezeti struktúrát, tekintve, hogy az egységesítési törekvések legfeljebb ágazonként az egyes területi szervekre vonatkoztak. [Bércesi 2006]
- A **humánpolitika terén** a centralizáció révén egységesültek a munkavállalói juttatási rendszerek, egységes teljesítményértékelési- és követelményrendszert (versenyvizsga) dolgoztak ki. Létrehozták a központosított személyügyi nyilvántartás, illetve az egységesített pályáztatási rendszer, ami átláthatóbbá tette a humánerőforrással való gazdálkodást. A **képzés és továbbképzés** összehangolása továbbra is a Kollégiumon működésén keresztül érvényesült.
- Az **informatikai rendszerek** egységesítése területén standardizálták az iktató és ügyiratkezelő rendszereket, egységesítették a területi államigazgatási szervek elektronikus levelezőrendszereit, intranetes hálózatát, és kialakításra kerültek a Hivatali kapuk. Mindezek ellenére a jelentések arról számolnak be, hogy az egyes területi államigazgatási szervek által megvalósított informatikai fejlesztések továbbra is erős ágazati befolyás alatt maradtak. A Kollégium horizontális együttműködési rendszere ezeket nem volt képes befolyásolni. Kizárólag központi kormányzati (hierarchikus) intézkedésekkel lett volna előmozdítható az összehangolásuk. [Dél-alföldi Regionális Államigazgatási Kollégium beszámolója 2009]



A fentiekből úgy tűnik, hogy 'kemény', erős hierarchikus eszközök hiányában elsősorban a horizontális együttműködésen alapuló koordinációs eszközök működtek, amelyeknek eredményessége nagyban függött a személyközi kapcsolatoktól és az érintettek együttműködési hajlandóságától, ezért nem is valósulhatott meg minden területen és minden szervezet között azonos hatásfokkal. Egységesen érvényesülő, **valós és lényeges koordinációs eredmények** azokon a területeken jelentkeztek elsősorban, ahol a központi hatalom **kötelező érvényű utasításokkal** avatkozott be. A regionális államigazgatási hivatal koordinációs szerepe – mely elsődlegesen a Kollégium működésén keresztül érvényesült – bár számos területen eredményesen működött, a terület szakértői szerint továbbra is mérsékelt maradt. A terület egyik szakértőjének véleménye szerint [Bércesi 2008] a hivatal koordinációs funkciójának eredményes betöltését három főbb ok nehezítette. (1) Elsőként, a megyei illetékesség helyett a regionális államigazgatási hivataloknak két-három megyén átívelően kellett a (regionális és megyei struktúrában vegyesen működő) területi szervek koordinációját ellátniuk, ami az elmosódó kompetenciák és feladatmegállapítás miatt nehézkesen működött. (2) Másodsorban, nem voltak egyértelműen elhatárolva a regionális dekoncentrált szervek és azok alsóbb szintű megyei kirendeltségeinek feladatai. Egyes hivatalok a kirendeltségekhez is telepítettek koordinációs feladatokat (pl. parlagrafűrtés koordinációja), ami sokszor párhuzamosságokat szült a végrehajtáskor. (3) Harmadrészt, az effektív koordinációt, a Kollégium hatékony, operatív munkáját megnehezítette a kollégiumi létszám felduzzadása (a 2–3 megye összeolvasztása miatt 60–70 főre nőtt a tagok száma). [Dél-alföldi Regionális Államigazgatási Kollégium beszámolója 2009, Bércesi 2008]

#### **10.2.3.4 A megyei kormányhivatalok létrehozása és a területi szervek beolvasztása (2010-2014)**

##### ***1 Kontextus***

Területi szinten a kormányzati koordináció negyedik szakaszát a fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozása fémjelzi. A 2010-ben hatalomra kerülő kormány átfogó közigazgatási reformprogramot hirdetett meg, mely a központi közigazgatás átszervezése mellett a területi közigazgatásra is kiterjedt. A kormányzat a rendszerváltás óta elsőként rendelkezett – a kétharmados parlamenti többség révén – a területi államigazgatás alapvető reformjának keresztülviteléhez szükséges politikai erővel. A reform meghirdetett célja, hogy felszámolja „a rendszerváltás óta kialakult anomáliákat a közigazgatásban.” [Virágh 2012a] A kormányzati indoklás szerint az egyik ilyen anomália az volt, hogy a területi államigazgatási szervek működése részben átláthatatlan költségvetési szerkezetben valósult meg. A költségvetésből biztosított források nem arányosan igazodtak a szervezeti struktúra méreteihez, feladataihoz. A másik, hogy a foglalkoztatottak jövedelmi viszonyaiban, juttatási rendszerében indokolatlan különbségek voltak ahhoz képest, hogy ugyanazt a feladatot látták el ugyanabban az államigazgatási pozícióban, valamint egyenetlenségek voltak az ingatlan-felhasználás, az eszközhasználat, illetve az informatikai ellátottság tekintetében is. [Virágh 2012b]

##### ***2 Tartalom***

A területi államigazgatás átalakításának első lépéseként 2010. szeptember 1-jén létrejöttek a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok. Ezzel megszüntették a csak alig kiépülő, de annál több anomáliát felvető (pl. a regionális államigazgatási hivatalok jogszabályi felhatalmazás hiányában – nem volt meg a szükséges kétharmados többsége a kormánynak az ehhez szükséges módosítások elfogadásához - nem látták el a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét) regionális szinten működő szervezeti egységeket. Az új hivataloknak a kormányzat a korábbinál hangsúlyosabb szerepet szánt, mégpedig hogy, „teremtse meg a területi államigazgatás egységes és összehangolt működését”. [Szabó 2011] Ennek érdekében a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok (majd annak jogutód szerve, a fővárosi és megyei kormányhivatalok) koordinációs és ellenőrzési jogkörét folyamatosan szélesítették. Az „egységes területi államigazgatás” [Szabó 2011] kialakításának - ,de méginkább a központi kontrol kiterjesztésének - a következő és hangsúlyos lépése a fővárosi, megyei kormányhivatalok létrehozása volt 2011. január 1-jével. Kialakításukkal a területi államigazgatás szervezeti integrációjára került sor, ugyanis 18, korábban önállóan működő ágazati dekoncentrált szerv került szakigazgatási szervként a fővárosi és megyei kormányhivatal szervezetébe. A fővárosi és megyei kormányhivatal irányítása és vezetése

egyértelműen erős centális kontrol alá került, ugyanis a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közvetlen irányítása alatt állt, valamint a hivatal élére a kormány megbízott -, aki szintén egy politikai kinevezett volt (többnyire korábban országgyűlési képviselői pozíciót betöltők) - került. A fővárosi és megyei kormányhivatal szervezete alapvetően két főbb területből épült ki. Az egyik kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egység, a törzshivatal – amely elsősorban koordinációs, ellenőrzési, informatikai tevékenységet, valamint képzést, továbbképzést szervező, összehangoló feladatokat lát el –, a másik terület a 18 ágazati szervet foglalja magába, melyek korábban az országos hatáskörű főhivatalok regionális szinten működő dekoncentrált szerveiként szeparálva működtek. A területi reform következő lépése 2013. január elsejével a járási (fővárosi körzeti) hivatali rendszer felállítása volt. Azon államigazgatási feladatok jelentős része, melyekben korábban a jegyzőnek/polgármesternek vagy a helyi önkormányzat hivatali szervezetének (pl. okmányiroda) kellett eljárnia, 2013-tól átkerültek a járási (fővárosi körzeti) hivatalok hatáskörébe. A megyei kormányhivatalok a regionális államigazgatási hivatalok utódainak tekinthetők, de a területi államigazgatásban betöltött szerepük jelentősen megerősödött. Az alábbi főbb sajátosságokból egyértelműen levezethető a szervezet szerepének területi szintű dominanciája és a kormányzati befolyás erősödése:

- Az **ágazati szervek integrációja** révén a szervezet nagysága és hatáskörei megsokszorozódtak. A hatáskör kiszélesítéséhez hozzájárult, hogy a járási hivatalok kialakításával számos, korábban települési önkormányzati szinten ellátott államigazgatási feladat a megyei kormányhivatalok alá tartozó járásokhoz került.
- A korábban – formálisan legalábbis – tisztán szakmai szervezetnek számító megyei/regionális közigazgatási hivatalokkal szemben a megyei kormányhivataloknál egyértelmű változás, hogy megjelenik a közvetlen és nyílt **politikai irányítás, pártpolitikai befolyás**. Ez a megyei kormányhivatalok kettős vezetésében mutatkozik meg egyértelműen. A szakmai vezetést a szervezet élén a főigazgató (szakmai elem) látja el, míg a politikai irányításért a kormány által kinevezett kormány megbízottak (akik pl. országgyűlési képviselők is lehetnek) a felelősek. Így a területi államigazgatás szintjén a kormány megbízotton keresztül érvényesül a központi kormányzat közvetlen politikai befolyása.
- A korábban különálló, csak az ágazati országos főhatóságoknk alárendelt területi szakigazgatási szervek is **kettős irányítás** alá kerültek. Bizonyos irányítási jogköröket – melyek főként a szerv operatív működésével kapcsolatosak – a kormányhivatal törzshivatala, míg a szakmai tevékenységgel összefüggő irányítási jogkört az ágazati központi hivatal vezetője gyakorolja. A megyei kormányhivatal

koordinációs eszközeit tekintve lényeges változás, hogy túlnyomórészt - a korábbi esetektől eltérően – hierarchikus (utasítás/ellenőrzés) eszközökkel befolyásolhatja a területi ágazati szerveket.

- Megnőtt a **központi kormányzat adminisztratív kontrollja** a területi államigazgatás felett. Ennek egyik eszköze volt a megyei kormányhivatalok működése felett egy középírányító kormányzati szerv, a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (korábban a Nemzeti Államigazgatási Központ), mely befolyást és ellenőrzést gyakorolt számos területen (pl. javaslatot tett a fővárosi és megyei kormányhivatalok költségvetési keretszámaira és ellenőrzi a költségvetési terv végrehajtását, időközönként beszámoltatja a hivatalokat). A megyei kormányhivataloknak időszakosan részletes beszámolási kötelezettségük volt a kormányzat felé. A központi kontroll növelésének másik eszköze, hogy előírták, hogy a központi szakmai irányító hatóságok a funkcionális feladatot érintő kérdésekben (pl. költségvetés, személyi állomány) nem fordulhatnak közvetlenül a megyei kormányhivatalhoz vagy a területi szakigazgatási szervhez, hanem a megkeresést a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter útján juttathatják el a megyei kormányhivataloknak. A harmadik eszköz a kontroll erősítésére a személyügyi kérdések befolyásolása: a területi szakigazgatási szerv vezetőjét a kormány megbízott nevezhette ki. A központi szakmai irányító szerv vezetője csak egyetértési joggal rendelkezett a döntésnél.
- A területi államigazgatás átfogó átszervezésének egyik lényeges állomása a kormányablak reform, azaz az **egyablakos ügyfélszolgálati rendszer** kialakítása volt (ezt a következő alfejezetben tekintem át részletesen). A kormányablakok a megyei kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálati irodáiként működnek. A kormányzati szándék szerint a kormányablakok megteremtik a lehetőségét az egységes standardok alapján működő ügyfélszolgálati rendszer kialakításának [Virágh 2012a].
- Ahogy azt már az előzőekben is tárgyaltam, 2010-ig a személyügyi politika, az informatika, a gazdasági és pénzügyi funkciókat ágazati szinten, egymástól elkülönítetten alakították ki és működtették. A megyei kormányhivatalok létrehozásával – az integrált szervek tekintetében – egységesítették és a törzshivatal révén központosították ezeket a funkcionális területeket. A megyei kormányhivatal törzshivatala felelős, egyebek mellett (pl. informatikai háttér), a **köztisztviselők képzésének- továbbképzésének** megszervezéséért, illetve a **gazdálkodási, üzemeltetési feladatok** centralizált ellátásáért.

### 3 *Kimenetel*

A megyei kormányhivatalok működési tapasztalatai alapján – melyekről a kormány megbízottak éves összefoglaló jelentést készítettek és tettek közzé [ld. pl. Somogy, Békés, Csongrád és Veszprém megyei kormányhivatal beszámolója 2010, 2011, 2012] – úgy tűnik, hogy a területi szintű államigazgatási koordináció a problémás területeken számottevően javult. A kormány megbízottak arról számoltak be, hogy 2012-re a megyei kormányhivatalokon belüli együttműködés területén mind horizontálisan (a területi szakigazgatási szervezeti egységek között), mind pedig vertikálisan (a megyei kormányhivatal vezetése, a törzshivatal és a területi szakigazgatási szervek között) előrelépés történt.

- A **több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának összehangolása** területén előrelépést jelentett, hogy a kormányzat specifikálta azokat a tevékenységeket, ahol ilyen, ágazatokon átnyúló együttműködés szükséges. Ide tartozik többek között a parlagfűmentesítés végrehajtása vagy a járások felállítása, illetve az integrált ügyfélszolgálatok, a kormányablakok kialakítása körüli ágazati együttműködés.
- A rendelkezésemre álló források alapján a **Megeyi Államigazgatási Kollégiumok** koordinációban betöltött szerepe némileg ellentmondásosnak látszik. A megyei kormányhivatalok beszámolóiból úgy tűnik, hogy a kollégium funkciója és tevékenysége az előző időszakokhoz képest nem változott jelentősen. Továbbra is a képzés és továbbképzés, hatósági ellenőrzések és az informatikai fejlesztések összehangolása területén játszanak szerepet. Viszont a kollégiumi ülések nyilvánosan elérhető emlékeztetői, napirendi pontjai arra engednek következtetni, hogy ezek a fórumok inkább formálissá, bürokratikusá váltak, ahol az egyes ágazati szervek vezetői hivatalos formában áttekintést adnak egymásnak az előző időszakok ágazati eseményeiről.
- Az ágazati **informatikai rendszerek** összehangolása területén viszont jelentős előrelépés történt. A kormány meghirdette a kormányzati informatika konszolidációjának programját, és rögzítette az ehhez szükséges intézkedéseket [1277/2010. (XII. 9.) Kormányhatározat, valamint a 276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet]. Ennek keretében a hatékony információ-áramoltatás és a standardizált, átlátható működés biztosítása érdekében a megyei kormányhivatalokon belül Intraweb hálózatot alakítottak ki a belső információk megosztása céljából, egységesítették az e-mail és IP telefon rendszert. A **pénzügyi és gazdálkodási folyamatok** centralizálása miatt sor került az egységes számviteli rendszer

bevezetésére, valamint folyamatban van a **személyügyi nyilvántartó program** standardizálása. Ezen kívül az ágazati szerveknél egységesítették az iratkezelő rendszert is. Bár a funkcionális területeken (pénzügy, gazdálkodás) megtörtént az informatikai rendszerek egységesítése, a megyei kormányhivatalok kritikaként fogalmazzák meg, hogy még mindig „minden egyes területi szakigazgatási szerv külön virtuális hálózatban üzemel”, ami a fragmentáció miatt „megnehezíti az egységes funkcionális üzemeltetést”.

- Ami az **ügyfélszolgálati tevékenység** összehangolását illeti, úgy tűnik, hogy a kormányablakok létrehozásával megvalósult az integrált ügyfélszolgálati rendszer, bár az egyes területi szakigazgatási szervek külön ügyfélszolgálati egyelőre továbbra is fennmaradtak.

A fenti – alapvetően a vizsgált szervezetek politikai vezetőitől származó, így vélhetően legalábbis valamennyire elfogult értéktételeket tükröző – pozitív eredmények ellenére több más oldalról számos kritika és probléma fogalmazódott meg a területi strukturális átszervezésekkel kapcsolatosan. Az egyik ágazat központi vezetője az egyik legfőbb működési problémát úgy fogalmazta meg, hogy „*a szakmai feladatellátás ehvált a feltételek biztosításáról szóló döntések meghozatalának helyétől [a megyei kormányhivatal törzshivatala, élén a kormány megbízottal dönt a működés feltételeiről, a pénzügyi, személyügyi menedzsmentről], ami a legfőbb konfliktus forrása. A szakigazgatási szervek nem ismerik az anyagi és egyéb feltételek szabta korlátokat, így működésük során tervezni sem tudnak. [...] Úgy tűnik, hogy **nem a feladatokhoz igazítva történik a létszám és költségvetési forrás meghatározása.***” [Interjú az országos hatáskörű főhivatal vezetőjével (1), 2012. 07.10.] Bár a megyei kormányhivatalok irányításával végrehajtott költségcsökkentő intézkedések (pl. létszámcsökkentés, juttatások csökkentése, a telefon keretek, a postai szolgáltatások, a reprezentációs kiadások, beszerzések korlátozása, gépjárműpark üzemeltetésének központosítása, közbeszerzések centralizálása, bérleti szerződések felülvizsgálata) megtakarítást eredményeztek, a megkérdezett központi államigazgatási szervek vezetői arról számoltak be, hogy ezek a megszorítások sokszor előzetes feladatfelmérés nélkül, az ágazati szakmai javaslatok figyelmen kívül hagyásával történtek. Ebből eredő probléma, hogy „*az egyes területi szervek közötti létszámkülönbségek **egyenetlen szolgáltatási színvonalhoz vezetnek.***” [Interjú az országos hatáskörű főhivatal vezetőjével (1), 2012. 07.10.]. A megkérdezett vezetők arról is beszámoltak, hogy a szakmai **személyügyi kérdésekben is érvényesült a politikai befolyás.** A területi ágazati szervek vezetőink kinevezése – a szakmai szempontok mellett vagy helyett – sok esetben politikai döntés volt.

A központosított forráselosztásból fakadóan az **ágazatoknál működési zavarok** jelentkeztek. A hivatali gépjárművek központosításából eredően – a lassú és nehézkes gépjárműigénylés miatt – visszaesett a helyszíni ellenőrzéseket folytatók mobilitása, ami az ellenőrzések számának csökkenését is eredményezte. [Interjú az országos hatáskörű főhivatal vezetőjével (1), 2012. 07.10] Ez egyes ágazati területeken jelentős társadalmi kockázattövekedést jelent (pl. állategészségügy, népegészségügy). A hivatali centralizáció a hatóságok közti **kommunikációt és az eszközbeszerzéseket** is sokkal **bürokratikusabbá**, nehezkesebbé tette (egy szakmai vagy beszerzési szerződést négy – öt szinten kell átfuttatni, engedélyeztetni). A szervezeten belüli (kormány megbízott, főigazgató) és a szervezet feletti (KIM) **hierarchikus láncolat** felesleges bürokratikus szinteket jelent, ami lassítja a kommunikációt és az operatív működést. Ezt támasztja alá több központi szerv vezetőjének beszámolója is:

*„A központi szerv szakmai irányítása nehezkesé, indirektté vált a területi szervek felett. A szakmai adatszolgáltatásban is ez a probléma. A központi szerv a kormányhivatalon keresztül éri el a kollégát.[...] Határozat formájában kommunikál a központ és a területi iroda.”* [Interjú az országos hatáskörű főhivatal vezetőjével (2), 2012. 07.12]

*„Nehezkesebbé vált az ügyintézés. Megnövekedett a bürokrácia. [...] Nem kiforrott a szakmai irányító szerv eszközkészlete, azaz, hogy mely kérdésekben és milyen úton szólhat bele vagy utasíthatja a területi szervet a központi szerv.”* [Interjú az országos hatáskörű főhivatal vezetőjével (1), 2012. 07.10]

A kormány megbízottak és szakigazgatási szerv vezetőinek értékelései, melyek a megyei kormányhivatalok és azon belül is a területi szakigazgatási szervek koordinációjára, együttműködési tapasztalatára vonatkoznak némileg ellentétes -, de legalábbis eltérő - képet mutatnak. Ami mégis talán mindkét perspektívából megerősítettnek látszik, hogy markáns jelei mutatkoznak a központi kormányzati kontrol megerősödésének és az utasítás/ellenőrzés típusú eszközök hangsúlyos érvényesülésének.

Fentiekben egy átfogó áttekintést kívántam adni a területi államigazgatás reformjairól, ezzel összefüggésben a rendszerváltást követő időszak területi kormányzati koordináció problémáiról és azokról az intézkedésekről, eszközcsomagokról, melyekkel ezeket (változó eredménnyel) mérsékelni kívánták. Az négy reform során tárgyalt koordinációs eszközök és intézkedések az empirikus eredményeket elemző (13.2) résznél kerülnek rendszerezésre és osztályozásra, illetve értékelésre.

## **11 Az egyablakos ügyfélszolgálat Magyarországon: Esettanulmány a Kormányablak reformról<sup>7</sup>**

Ahogy arra az előző fejezetben is utaltam, az államigazgatás területi átalakításának terve a rendszerváltástól kezdődően minden kormányzati ciklusban megjelent. A hatalmon lévő kormányzatoknak viszont nem volt meg a szükséges ereje – politikai támogatottsága és parlamenti többsége –, hogy a központi szakigazgatási szervekkel szemben véghezvigyenek egy átfogó, a területi szerveket szorosabban integráló reformot. 2010-ben a második Orbán-kormánynál a politikai szándék minősített parlamenti többséggel társult, így lehetővé vált, hogy akár a kétharmados többséget igénylő törvények (pl. a közigazgatási hivatalok KIM alá sorolása) módosítása árán is megszüntessék a területi szint átszervezését gátló jogi akadályokat [Virágh 2012a].

### ***11.1 Az egyablakos ügyfélszolgálati reform háttere és bevezetésének körülményei***

A területi államigazgatás 2011-ben indult átfogó átszervezésének első állomása a fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozása, valamint ezzel párhuzamosan – az egyablakos ügyintézési rendszer kialakításának első lépéseként – a kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálati irodáinak, a Kormányablakoknak a kiépítése volt. A területi reform második szakasza a járási rendszer kialakítása, melyhez kapcsolódóan 2014 végére a tervek szerint 300 új Kormányablak jön létre országszerte a járási székhelyeken [Szabó 2011]. A Kormányablakok bevezetését az indokolta – a kormányzati narratíva szerint –, hogy a területi szintű közigazgatási rendszer fenntarthatatlanná, szétaprózódottá vált, és működése nem volt hatékony. Ahogyan arra már területi államigazgatás reformjainál is utaltam, az ügyfélszolgálatok kérdése a területi államigazgatás egy kiemelt, a kormányzati reform szándékokban is rendszeresen visszatérő koordinációs problémája volt. Ennek oka az államigazgatási ügyfélszolgálati rendszer kaotikus volta. [Virágh 2012a] Az ügyfélszolgálati pontokhoz eltérő hozzáférési lehetőségük volt az állampolgároknak, azok eltérő nyitvatartási renddel működtek, a szolgáltatás színvonala nem volt egységes, az üzemeltetési rendszer különbözött. Nem csak ágazatok ügyfélszolgálatai között volt ez megfigyelhető, hanem azonos ágazathoz tartozó, de különböző megyékben működő (eltérő illetékességi

---

<sup>7</sup>A dolgozat ezen a fejezete jelentős mértékben támaszkodik az alábbi munkákra: Hajnal, Gy. and Kovács, É. (2013): "Analyzing the motives of reforming central government coordination in Hungary: A case study of one-stop-government reforms" *XVII IRSPM Conference, Prague, Czech Republic 10 - 12 April 2013*; Hajnal, Gy. és Kovács, É. (2012): „Analyzing the motives of reforming central government coordination in Hungary: A case study of one-stop-government reforms” *EGPA Annual Conference*, Bergen, Norway 5-8 September 2012; Kovács, É. (2014): "Kormányzati koordináció Magyarországon: Esettanulmány az egyablakos ügyfélszolgálati reformról" *Köz-Gazdaság* 2014(2)



területi) szervek is eltérő rendszerben, színvonalon működtették ügyfélszolgálatukat. A kormányzati szándék szerint „a kormányablakok megteremtik a lehetőséget az ugyanazon standardok szerint, egységes arculattal, azonos felkészültségű és minőségű személyi állománnyal, ugyanolyan ügyfélfogadási rendben történő szolgáltatásnyújtásnak. Ez az egységesség az ügyfelek számára is előnyt jelent az eligazodásban.” [Virágh 2012a]

A fenti kitűzött cél megvalósítása érdekében a kormányablakok az alábbi szolgáltatásokat nyújtják:

- Egységesített és meghosszabbított ügyfélfogadási idő (reggel 8-tól este 8-ig).
- Ügyfelek lakóhelyéhez, munkahelyéhez közeli, könnyen megközelíthető szolgáltatási pontok (a járási hivatalok központjában működnek a kormányablakok, melyek legfeljebb 30 km-re lehetnek egy településtől, de később más nyilvános helyen, pl. postán, vasútállomáson is működni fognak kihelyezett ügyfélszolgálati pontok).
- Az ügyintézésre fordított költségek (idő, ráfordított energia, pénz) csökkenésének realizálása az ügyfél oldalán az eljárási idő rövidülése, a több hivatalnál való sorbaállási kényszer megszűnése miatt.

A kormányzati szándék szerint a Kormányablakok működésükkel hozzájárulnak a korábbinál alacsonyabb társadalmi költséggel, hatékonyabban működő közigazgatás kiépüléséhez [[www.kormany.hu](http://www.kormany.hu), 2012. November], azaz a kormányzat oldalán is megtakarítást eredményez.

Az egyablakos ügyfélszolgálati modell mindazonáltal nem számít úttörő megoldásának a hazai közigazgatás gyakorlatában. Magyarországon már korábban is beszélhettünk egyablakos ügyintézésről (az okmányirodák, valamint – elektronikus *one-stop-shop*-ként – a [magyarorszag.hu](http://magyarorszag.hu)-n működő Ügyfélkapu rendszer esetében). A jelenlegi kormányablak épít a korábban kialakult és jól működő szintén egyablakos okmányirodai ügyfélszolgálati rendszerre. Olyannyira, hogy a járási szintű kormányablakok többsége az okmányirodák infrastrukturális bázisán (pl. humánerőforrás, fizikai és IT infrastruktúra) jön létre, és azok feladatait is magába integrálja.

## ***11.2 A Kormányablak szerkezete, feladatai és működése***

A kormányablak reform első szakaszában az integrált ügyfélszolgálatok, az ún. kormányablakok a kormányhivatalokkal egy időben kezdték meg működésüket kezdetben 29, majd 61 intézhető ügygel. 2013. július 1-től a további ügykörbővítés következtében közel 150-re emelkedett ez a szám. A kormányablakok feladatportfóliója már ekkor kiemelkedően széles volt (magába foglalva olyan területeket, mint az egészségügy, az építésügy, a kereskedelem, a szociális- és családtámogatás, a vállalkozások, az egyéni vállalkozóvá válás és az egyszerűsített honosítás stb.). A reform végcélja, hogy a kormányablakokban elintézhető ügyek köre a szakigazgatási területek teljes horizontját átfogják majd, azaz megközelítőleg 2500 különböző hatósági ügytípusban tudnak majd az ügyfelek segítséget kapni egy helyen. A kormányablakok hatáskör bővítésének ez irányú fontos állomása volt 2014. 2014. január 1-jével lépett hatályba az a kormányrendelet (515/2013. (XII. 30.) Korm. Rendelet a kormányablakokról), amely kibővítette a kormányablakok által ellátandó hatósági ügykörök listáját 256 különböző ügyre. Ezek az ügyek első sorban, a korábbiak mellett tartalmazzák a korábbi okmányirodai feladatokat, de emellett szociális, gyermekvédelmi, nyugdíjazási ügyeket, valamint építésügyi, kereskedelmi, anyakönyvi ügyek is bekerültek a kormányablakok hatáskörébe.

A kormányablak reform fokozatos megvalósítása során a feladat-portfólió bővítése mellett az ügyfélszolgálati pontok számának folyamatos bővítése is cél. A 2013-ban létrehozott 175 járásban és 23 kerületben 2014 végéig közel 300 új kormányablak felállítását tervezik. A 300 kormányablakon túlmenően túl, a kormányzati szándék szerint, az ügyfélszolgálati pontok nemcsak a hivatali helyiségekben lennének elérhetőek, hanem több közösségi helyen is, mint például a vasútállomásokon vagy a postákon.

A kormányablakok által nyújtott szolgáltatásokat az ügyintézés mélysége szerint négy csoportra lehet osztani.

1. A szolgáltatás első szintje a tájékoztatás, információnyújtás, amikor az ügyintéző orientálja az ügyfelet, hogy mely hatósághoz fordulhat az ügyével -, ha egyáltalán közigazgatási problémáról van szó -, és milyen típusú eljárásban. Itt a kormányablak kizárólag tájékoztatást nyújt
2. A szolgáltatás második szintje, amikor a tájékoztatáson túl az ügyfél a helyszínen előterjeszti a kérelmét, azaz a kormányablaknál indítja meg az eljárást. Ezenél az ügyeknél a kormányablak ügyintéző a csatolt dokumentumokkal együtt haladéktalanul, de legkésőbb a benyújtást követő munkanapon továbbítja a kérelmet a döntési jogkörrel rendelkező szakigazgatási szervhez a további

ügyintézés céljából. Ezek az úgynevezett 'kormányablakban továbbítás céljából előterjeszthető beadványok'.

3. A szolgáltatás harmadik szintje, amikor az ügyintéző teljes körű ügyintézést végez. Ezekben az ügyekben a kormányablak az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szakhatóság helyett jár el. Az ilyen típusú ügyintézést vagy azonnal teljesíteni tudja az ügyintéző (A kormányablakban azonnal intézhető ügyek), vagy a jogszabályban az eljárásra meghatározott ügyintézési határidőn belül saját hatáskörben, helyben teszi meg a szükséges eljárási cselekményeket, hozza meg az érdemi döntést (a kormányablak saját hatáskörében intézhető ügyek)
4. A kormányablak hatósági szolgáltatásként -, ahol ennek technikai feltételei adottak - meghatározott kiegészítő szolgáltatásokat is biztosít az ügyfél számára. Ilyen gyakran igényelt szolgáltatás például az ügyfélkapu-regisztráció elvégzése, vagy az egyedi hatósági ügyek intézéséhez internetes kapcsolati lehetőség és informatikai segítség nyújtása.

A kormányablakok feladatkörét érintő ügyek jelentős többségénél – a feladatportfólió-bővítést követően még inkább – az első és második szintű (információnyújtás, kérelmek átvétele és továbbítása) szolgáltatás elérhető. A kormányablakok működésével párhuzamosan, azokkal átfedésben továbbra is fennmaradtak a területi szakigazgatási szervek ügyfélszolgálatai is, ahol szintén előterjeszthetőek a kérelmek.

### ***11.3 A Kormányablakkal kapcsolatos tapasztalatok nemzetközi perspektívában***

Ahogy korábban erre már utaltam, a Kormányablakok strukturális elemzésénél Askim és társai [2011] által ajánlott ötdimenziós vizsgálati modellt használom fel. Az alábbiakban vizsgálom és elhelyezem a hazai egyablakos ügyfélszolgálatot – az előző részekben feltárt és bemutatott tények és jellemzők alapján – ebben a nemzetközi összehasonlításra alkalmas, analitikus keretben.

Askim és társai [2011] öt változót azonosítanak, melyek alapján a különböző egyablakos ügyfélszolgálati modellek jellemezhetőek és összehasonlíthatóak. Ezek (1) az ügyfélszolgálathoz tartozó feladat portfólió, (2) az integrált szolgáltatási pont létrehozásával összekapcsolt szervek száma és szerkezete, (3) az integrált szolgáltatások kapcsolódásának mélysége, (4) az autonómia mértéke, (5) az ügyfélszolgálati pont elérhetősége az állampolgárok számára.

#### **1. Feladatportfólió**

Ez a változó arra adja meg a választ, hogy milyen ágazathoz tartozó feladatok és milyen ügyintézési hatáskörök tartoznak az adott ügyfélszolgálat hatáskörébe.

Az ügýtípusok tekintetében a hazai Kormányablakok feladatportfóliója - összehasonlítva a három másik, Askim és társai [2011] által vizsgált (norvég, dán, angol) esettel - rendkívül széles. Az ügyek típusai – különösen a 2014 elején esedékes ügykörbővítés után – átfogják az szakigazgatás teljes skáláját. A külföldi gyakorlattal összehasonlítva a magyar eset éles kontrasztot mutat, ugyanis ezekben az országokban azonos szakterülethez tartozó, vagy egy speciális ügyfélcsoportot érintő ügyekre (munkaügyi és szociális ellátások) hozták létre az egyablakos ügyfélszolgálatokat.

Ami az ügyintézés mélységét illeti, a Kormányablakok nyújtotta szolgáltatáspk többsége inkább felszínesnek értékelhető. Az ügyintézés mélysége az ott intézhető ügyintézési folyamatokra utal. Ahogy arra a 4.1. részben is utaltam az ügyek jelentős többségénél kizárólag információnyújtást, a kérelmek átvételét és továbbítását végzik a Kormányablakok. Az ügyek érdemi elbírálása, a döntés meghozatala továbbra is a szakigazgatási szervekben történik. A kormányablakoknak tehát túlnyomóan a front-office feladatok ellátásában van szerepe.

## **2. Az integrált szervezeti struktúra**

A következő vizsgálati dimenzió az egyablakos ügyfélszolgálatokban résztvevő szervekre vonatkozik. Ebben a dimenzióban az integrált szervezetek számát, az igazgatási területek, ágazatok sokszínűségét (horizontális komplexitás), igazgatási szintek heterogenitását (vertikális komplexitás) vizsgálom. A hazai megoldás extremitást mutat e tekintetben is, ugyanis majdnem minden szakigazgatás szervtől kerülnek át feladatok a Kormányablakok hatáskörébe. Ha szűkebben értelmezzük és csak azokat a szervezeteket tekintjük, amelyek megyei kormányhivatalok létrehozásával kerültek integrálásra – ugyanis a Kormányablakok elsődlegesen a megyei kormányhivatalok „front-officaként” kerültek kialakításra – akkor is nagyságrendileg húsz, profilját tekintve nagyon heterogén területi szakigazgatási szerv került összevonásra. Ez egy éles eltérés a nemzetközi példákkal összehasonlítva, ahol 2-3 hasonló profilú, hasonló ügyfélkörrel rendelkező szervezet hozott létre közös egyablakos ügyfélszolgálatot.

## **3. Az integráció mélysége**

Az integráció mélysége az egy ponton szolgáltatást nyújtó szervezetek összekapcsolódásának mélységére utal. A Kormányablak ebből a szempontból is különleges, pontosan az érintett szervezetek sokfélesége miatt. A megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei tekintetében magasabb fokú integrációról beszélhetünk, ugyanis funkcionálisan közös vezetés alá tartoznak (egységes finanszírozás, integrált gazdálkodás, közös humán erőforrás gazdálkodás stb.), de szakmailag továbbra is a központi ágazati szerv irányítja tevékenységüket. A strukturálisan különálló szervek esetében (pl. jegyző, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal, Magyar Államkincstár) pedig inkább együttműködésről, mintsem bármilyen fajta integrációról lenne szó, ugyanis ezek a szervek a szervezeti önállóságuk mellett még a területi szervek mellett működő ügyfélszolgálatokat is megtartják. A hazai esettől eltérően a nemzetközi példák azt mutatják, hogy az egyablakos ügyfélszolgálatok létrehozása együtt jár az érintett szervezetek magasabb fokú szervezeti integrációjával.

## **4. Az integráció önkéntességének mértéke**

Egy integrált ügyfélszolgálati struktúra létrejöhet felülről vezérelve központi utasítás révén vagy alulról szerveződve az egyes különálló szervek önkéntes társulásával. A Kormányablakok felülről vezérelve, a központi kormányzat irányításával jöttek létre. Az integráció létrehozása hierarchikus eszközökkel, tipikusan normatív előírásokkal, utasításokkal történt, többnyire az érintett szereplőkkel történő előzetes egyeztetés nélkül, vagy – az egyes ágazati vezetők véleménye szerint – azok javaslatainak és észrevételeinek

figyelmen kívül hagyása mellett. Ezt támasztja alá az integrációba bevont két országos hatáskörű főhivatal vezetőjének elmondása is az integráció körüli folyamatokról:

*„A kormányzat nem volt nyitott a szakigazgatási szervek vezetőinek írásban vagy szóban tett javaslataira, elzárkóztak a felvetett aggályok, problémák kezelésétől. A legtöbb szerv elmondta, hogy milyen kockázatot jelent a szétdarabolás, de ezt figyelmen kívül hagyták.” [Interjú az országos hatáskörű főhivatal vezetőjével (1), 2012. 07.10.]*

*„Az egyeztetések kezdeti szakaszában a minisztérium képviselte a hatóságot. Közvetlenül csak később tudott a hivatal bekapcsolódni a folyamatba, amikor már minden kérdést eldöntöttek.” [Interjú az országos hatáskörű főhivatal vezetőjével (2), 2012. 07.12.]*

A fentiekből úgy tűnik, hogy az érintett szervezeteknek csekély autonómiájuk volt az új szervezetrendszer és ügyfélszolgálati rendszer kialakításának folyamatában. Ebből a szempontból is eltérést mutat a Kormányablak reform a nemzetközi példákkal összehasonlítva. Az Askim és társai [2011] által vizsgált esetek között alulról szerveződő és inkább felülről vezérelt reformok is megjelennek, viszont minden esetben a résztvevő szervezetek nagyfokú autonómiával rendelkeztek a belső szervezeti és vezetési struktúra kialakításában

## **5. Hozzáférhetőség**

A hozzáférhetőség szempontjából ügyfélközeli és -távoli szolgáltatáspontokról beszélhetünk. A járási szinten működő ügyfélszolgálati pontok mellett közösségi tereken (posta, vasúti pályaudvar) is lesznek kihelyezett ügyfélszolgálati/információs pontok, ami megkönnyíti az ügyintézéshez való hozzáférés lehetőségét az ügyfeleknek. Továbbá a Kormányablakok szolgáltatásai a személyes megjelenés mellett más csatornákon keresztül is elérhetőek: ingyenesen hívható Kormányzati Ügyfélvonal, interneten keresztül elérhető ügyleírások, az ügyintézéshez szükséges letölthető nyomtatványok. Ennek köszönhetően az ügyfél otthonról is intézheti bizonyos ügyeit. A fentiek alapján a Kormányablak „ügyfélközelség” szempontjából egybeesik a nemzetközi esetekkel, ahol szintén hangsúlyos szempont a fizikai és virtuális hozzáférhetőség biztosítása.

A fenti összehasonlító elemzést áttekintve megállapítható, hogy a Kormányablakok technikailag kielégítik az egyablakos ügyfélszolgálat fogalmi kritériumait, viszont egyes vizsgálati szempontok tekintetében eltérést mutatnak a nemzetközi trendekhez képest. Úgy tűnik, hogy ennek oka a túlzottan ambiciózus, széles körű, minden területre kiterjedő, uniformizált és felülről vezérelt típusú reformpolitikában keresendő.

#### ***11.4 A koordinációs intézkedés mögött húzódó indokok: a 'mítosz' versus a 'következmények logikája'***

Ebben az alfejezetben a korábban már ismertetett négy versengő, magyarázó hipotézis érvényességét tesztetem a kormányablak reformmal kapcsolatban. Az elemzés, a módszertani részben már részletesen kifejtett úgynevezett 'mintázat illesztés' módszerével történik. A mintázatok összevetését egy 'predikciós mátrixon' keresztül végzem el, ahol az oszlopok tartalmazzák a négy elméleti modell jellemzőit, míg a sorok a döntési/visszacsatolási folyamat egyes elemeit. Ezek a változók a mátrix celláiban modellenként különböző jellemzőket, értékeket mutatnak, amelyek összességében más-más egyedi mintázatot öltenek. A változók várható értékeit a táblázat celláiban specifikálom.

Az elemzéssel kapcsolatban kritikaként vethető fel, hogy a vizsgálat dimenziói, illetve azok operacionalizálása, illetve a minták azonosítása némileg önkényes, vagy legalábbis személyes szelektív megítélésen alapul, abban az értelemben, hogy a rendelkezésemre álló tényeket, érveket tükrözik. Ugyanakkor mégis bízom abban, hogy az elemzés egy ésszerűen megalapozott kiindulópontot kínál a koordinációs intézkedések mögött húzódó indokok és motivációk megértéséhez, még úgy is, hogy esetleg bizonyos magyarázatok, illetve a hipotézisek erősségét támogató egyes érvek, tények esetlegesen kimaradtak az elemzésből.

7. Táblázat: Predikciós - mátrix: A versengő magyarázó modellek és a független változókra vonatkozó feltételezett mintázataik

A lehetséges magyarázó elméletek  A döntéshozatali folyamat jellemzői	Megfelelés logikája	Következmények logikája		
	“ A központi kontroll mítosza”	Európaizáció	Hatalomszerzés	Racionális döntéshozatal
<b>1. A probléma meghatározása: Történnek -e tényleges erőfeszítések a mögöttes igények feltárása érdekében? A szükségleteket ésszerűen értelmezték és specifikálták? A konkrét célok és a problémák ténylegesen megjelennek –e a döntéshozatali folyamatban?</b>	A döntéshozó az intézményi hiedelmekbe, tradíciókba beleivódott normák szerint cselekszik, ez vezérli a döntéshozatalt. Emiatt nem is érzi annak szükségét, illetve jelentőségét hogy előzetes elemzéseket végezzen az igények feltárása, vagy a lehetséges cél-eszköz meghatározása érdekében. Emiatt nincs is előzetes vizsgálat, illetve a tényleges szükségletekre való hivatkozást csak elszórtan vagy, egyáltalán nem találunk az indoklásban. Az intézkedések explicit célja nem egyértelműen meghatározott. A siker	A reform egyértelműen kinyilvánított – sőt hangsúlyozott - célja és indoka, hogy megfeleljen az uniós előírásoknak. Ezen a szemponton túl nem vizsgálják a szükségleteket. A siker fokmérője a szabályok formalizált elfogadása. Ez hatja át, határozza meg a döntéshozatali folyamatot is.	A társadalmi, technológiai szükségletekre, az európai uniós vagy bármilyen más elvárásokra való hivatkozás gyakran megjelenik a döntéshozatal és a reform bevezetése során. Viszont ezeket csak mint retorikai és stratégiai eszközöket használják, annak érdekében, hogy ezek elrejtse a reform valódi motívumait és népszerűsítsék, eladhatóvá tegyék az intézkedést. Ezen a stratégiai -retorikai törekvéseken túl nincs valódi szándék a szükségletek és az igények felmérésére, elemzésére. A hirdetett célok szintén a reform eladhatóságát hivatottak segíteni.	Valós és szisztematikus kísérleteket és erőfeszítést tesznek annak érdekében, hogy megértsék a háttérben húzódó technikai / társadalmi problémákat és igényeket. Ennek köszönhetően a valódi problémák és szükségletek jól körvonalazottak, pontosan meghatározottak. Ezek alapján a legjobb megoldás kritériumát (pl. ügyfelek igényeinek kielégítése, hatékonyság növelése) már előre meghatározzák.



	kritériuma –az implicit cél – a központi kontroll mítoszának megfelelés.			
<b>2. Alternatív megoldások: Volt –e arra kísérlet, hogy legalább egynél több megoldási lehetőséget kidolgozzanak, számba vegyenek?</b>	A megoldások, melyek a szabályokba, normákba vannak kódolva a hagyományokból, hiedelmekből erednek. Mivel ezek az alternatívák már a múltban beváltak, feltételezik (többszörre nem tudatosan), hogy a jelenlegi helyzetben is, jól fognak működni. Ezért a különböző alternatívák keresése nem valószínű, vagy ha mégis, akkor ezek is csak néhány, az eredetihez nagyon hasonló változatra korlátozódnak, amelyek szintén összhangban vannak a 'mítosszal'.	Az EU irányelv nem írja elő konkrétan az egyablakos ügyfélszolgálati pont részleteit/formáját/ típusát. A döntéshozó jellemzően a legegyszerűbb módját választja annak, hogy megfeleljen az EU előírásnak. Elképzelhető, hogy néhány megoldási alternatív felvetődik, de ezek lényegesen nem térnek el egymástól.	Csak egy alternatíva (vagy néhány hasonló) vetődik fel ténylegesen mint 'legjobb' opció, nevezetesen az, amelyik leginkább maximalizálja a közvetlen és közvetett befolyást.	Egyidejűleg és egymással összehasonlítva a megoldási lehetőségek széles skáláját következtetesen áttekintik a lehetséges alternatívákat.
<b>3. Előzetes felmérés, hatáselemzés: Készült –e előzetesen hatásvizsgálat, megvalósíthatósági tanulmány? Ezeket</b>	Az ilyen típusú elemzések készítése, illetve tényleges hasznosítása nem valószínű a döntéshozatali folyamatban. Ha mégis,	Az ilyen típusú elemzések jellemzően csak szimbolikus látszat intézkedések, melyek jórészt azért készülnek, hogy az EU ellenőrzésének	Előzetes elemzés nem várható, vagy ha mégis előfordul, akkor az szimbolikus / retorikai céllal történik és csak egy szűk területre korlátozódik (pl. a	A döntéshozatal során az ilyen előzetes felmérések eredményeit hangsúlyosan figyelembe veszik és beépítik

ténylegesen figyelembe vették –e? Ha igen ,hogyan?	akkor ezek vizsgálati fókusz és célja erősen korlátozott. (pl. a technikai / jogi megvalósítható sági kérdésekre korlátozódik).	,elszámoltatásán ak megfeleljenek. De a tényleges döntések az elemzések eredményeit nem tükrözik. A döntéshozatalt az jellemzi, hogy nem törekszik az ország specifikus körülmények beépítésére az adaptálásánál. (Falkner és Treib 2008)	megvalósíthatósá gi tanulmány szűk, technikai értelmen véve). A gyűjtött adatok köre és a készített elemzések szintén némileg önkéntesek (politikai kontroll), a hatalmi pozíció megerősítését szolgálik. A legfontosabb adatok és lényegi információk nem kerülnek nyilvánosságra.	,annak érdekében ,hogy a legoptimálisab b döntés szülessen.
<b>4. Az érintett szereplők közreműködése : Volt –e az érintettekkel (elsősorban a reform által érintett szakigazgatási szervek, de akár más társadalmi/ civil szereplők) előzetes konzultáció a döntéshozatal folyamatában? A felvetett véleményeket, álláspontokat figyelembe vették –e valamilyen módon a döntések meghozatalánál ? Ha igen, mennyire?</b>	Az érintettek, ha bevonásra is kerülnek, az inkább csak formalitásból történik. Az észrevételeiket, probléma felvetéseiket, javaslataikat nem valószínű, hogy ténylegesen figyelembe veszik, ha azok nincsenek összhangban a 'mítosszal'.	A széles körben folytatott konzultáció és az érintettek véleményének ,javaslatainak becsatornázása költséges és bonyolult eljárás, így nem valószínű, hogy a döntéshozatal során ez előfordul, tekintettel arra, hogy a döntéshozó célja a szabályok látszat átültetése, nem pedig a 'valós', az előírás céljával összhangban lévő végrehajtás. Ez pedig az érdekeltek bevonása nélkül is lehetséges (Falkner és Treib 2008:298- 299). A konzultáció	Az érintettekkel folytatott konzultáció - ha egyáltalán van - csak szimbolikus, kivéve, ha a hatalmi pozícióban lévőknek támogatókat kell szereznie, ennek érdekében valódi kompromisszum okat kell kötnie annak érdekében, hogy keresztülvigye az akaratát. A gyenge alkupozícióban lévő szereplőkkel nem valószínű hogy egyeztetnek.	A különböző érdekelte felek bevonásával széleskörű és érdemi konzultációt tartanak, annak érdekében, hogy feltárják az eltérő véleményeket, nézőpontokat, szükségleteket , megoldási javaslatokat. Az érintett szerveket intenzíven bevonják az előkészítésbe és a végrehajtásba a sikeres megvalósítás érdekében.

		legfeljebb csak az EU –s elvárásoknak megfelelő mértékig és a látszat kedvéért történik.		
<b>5. A célok teljesülésének követése: Történt –e arra kísérlet, hogy nyomon kövessék a célok teljesülését? Az eredményekre vonatkozó adatok, információk rendelkezésre állnak –e? Ha igen, milyen formában?</b>	Arra vonatkozó kísérletek, hogy nyomon kövessék a tényleges eredményeket nem valószínű, hogy történik; ha mégis akkor ez csak olyan mértékű, amely elengedhetetlenül szükséges a döntések, intézkedések külső legitimációjához.	A monitoring és nyomon követés csak az uniós normák által előírt mértékig, az EU elvárásoknak való megfelelés jegyében történik. A felmérések tartalma és azok hasznosítása minden esetben szimbolikus marad.	A folyamatértékelés nem jellemző, vagy ha mégis előfordul, akkor szimbolikus és / vagy korlátozott módon. A gyűjtött adatok köre és az értékelő elemzések szintén némileg önkényesek (politikai kontroll), a hatalmi pozíció erősítését szolgálják. A legfontosabb adatok és lényegi információk nem kerülnek nyilvánosságra.	A célok teljesülését rendszeresen és szisztematikusan követik és elemzik. Az eredményeket a reform kiigazítása érdekében hasznosítják.

*Forrás: Saját összeállítás*

A következőekben egyesével áttekintem és részletesen kifejtem a kormányablak reformmal összefüggő rendelkezésre álló tényeket és információkat az egyes változókkal összefüggésben, melyeket a fenti mátrixban felsoroltam.

#### 11.4.1 A probléma meghatározása

Ahogy azt a kormányablak reform bevezetésének körülményeit tárgyaló alfejezetnél több kormányzati szereplő nyilatkozatával [Virágh 2012a, 2012b; Szabó 2014a] alátámasztottam, a hivatalos narratíva a kormányablak reformot egy tudatos kormányzati intézkedésként írja le, melynek célja az ügyfélszolgálati rendszer fejlesztése, az ügyfelek igényeinek minél szélesebb körű kielégítése. Ahogy a reformért felelős szakminiszter fogalmaz: a kormányablakok bevezetése „annak reményét adja, hogy sikerül egy hatékonyabb, versenyképesebb állami szervezetrendszert kiépíteni” [Navracsics 2013]

Az alábbiakban három hangsúlyosan megjelenő és gyakran visszatérő aspektusát vizsgálom meg a kormányablak reform feltételezett indokainak és céljainak.

1.

A kormányablakok létrehozását igazoló hivatalos kormányzati indoklás egyik lényeges eleme a **nyitvatartási idő meghosszabbítása**, amely az ügyfelek elvárásainak jobban megfelelő, a munkaidő utáni ügyintézés lehetőségét biztosítja.

*„A reggel nyolctól este húsz óráig való hosszanti nyitva tartás pedig azt a célt szolgálja, hogy szabadság kivétele helyett, [az ügyfelek] munkaidő után is tudjanak ügyet intézni.” [Békés Megyei Kormányhivatal, 2013.03.18.]*

*„A kormányablak reform egyik fő célja a gazdaságbarát hivatali ügyintézési rend kialakítása. Az ügyfeleknek nem munkaidőben kell elmenniük ügyet intézni köszönhetően meghosszabbított ügyfélfogadási időnek [8 – 20 óráig]. Ez a gazdasági szereplők számára munkaidő megtakarítást jelenthet.” [Virágh 2012a]*

*„Az államigazgatás és a közigazgatás átalakításával azt akarták elérni, hogy az ügyintézők kerüljenek közelebb az ügyfélhez, és ne a polgároknak kelljen az ügyek után járniuk, hiszen az idő, amit az állampolgár ügyintézéssel tölt, kiesett idő nemzetgazdasági szempontból és a családok számára is” [Navracsics 2014]*

Azonban az egyik szakhatóság központi vezetőjének értékelése és ügyfél-igényekkel kapcsolatos tapasztalatai alapján úgy tűnik, hogy a fenti állítások érvényessége és megalapozottsága megkérdőjelezhető:

*„Az eddigi tapasztalat, hogy az ügyfeleink oda mennek, ahol közvetlenül intézik az ügyeiket, és azáltal kommunikálhatnak, akik ténylegesen a határozatot hozzák. Jobban bíznak a szakhatóságok ügyintézőiben. Ráadásul a szakhatóságunk telefonos ügyfélszolgálatot is működtet, így az ügyfél közvetlenül is kaphat tájékoztatást az ügyintézésről. Az eddigi statisztika azt mutatja, hogy az ügyfelek nem keresik a kormányablakot a [szervünk] hatáskörébe tartozó ügyekben.” [Interjú az országos hatáskörű főhivatal vezetőjével (1), 2012. 07.10.]*

Az empirikus adatokra támaszkodó kimutatások azt mutatják, hogy az ügyfeleknek többsége nincs tisztában a hosszabbított nyitvatartás és a munkaidő utáni ügyintés lehetőségével. Egy 2013-as felmérés szerint [Közpolitikai Kutatások Intézete 2013] a „kormányablakok hosszú nyitvatartási idejéről még mindig csak a válaszadók 10 százalékának van tudomása.” (2013. júniusi adat).

A fentiek úgy tűnik, hogy gyengítik a kormányzati narratívát, miszerint a meghosszabbított nyitvatartási rendben működő ügyfélszolgálatok ténylegesen jelentkező ügyfél-igények indokolták. A hivatalos kormányzati statisztikák is azt mutatják, hogy a kormányablakok hosszabb nyitvatartási idejét továbbra is kevesen használják ki. Egy 2013-as statisztika szerint (2013. január – szeptember kormányablak ügyfélforgalmi statisztika, a hivatal felkereső ügyfelek száma órákra lebontva) mindössze az ügyfélforgalom 6 százaléka esik a 17 óra utáni időszakra. A 2011-es statisztikai adatok nagyságrendileg ugyanezeket az arányokat mutatták, azaz az ügyintézési szokások nehezen változnak. A legmagasabb ügyfélforgalom továbbra is a délelőtti órákban tapasztalható, és elenyésző azon ügyfelek aránya, akik a meghosszabbított nyitvatartási időt kihasználják [KIM kormányzati dokumentum 2011, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal 2013 statisztikai jelentés a kormányablakok tevékenységéről, Közpolitikai Kutatások Intézete 2013].

A fentiekből az alábbi következtetések látszanak levonhatónak:

- (1) Nem valószínű, hogy a kormány ténylegesen előzetesen felmérte volna az ügyfelek igényeit a nyitvatartási rendet illetően;

- (2) Úgy tűnik, hogy az ügyfeleknek még mindig csak töredéke van tudatában annak, hogy a kormányablakok hosszabbított nyitvatartási renben működnek.
- (3) A szakigazgatási szerv vezetőjének tapasztalati és az ügyfélforgalmi statisztika adatai pedig azt is megkérdőjelezzik, hogy egyáltalán van-e az ügyfeleknek igényük a kormányablakokban történő ügyintézés lehetőségére.

Ezek szerint a feltételezett igény az ügyfelek részéről a meghosszabbított hivatali nyitva tartás iránt nem tűnik jelentősnek.

## 2.

A kormányablakok létrehozásának egy másik, a hivatalos kormányzati kommunikációban megjelenő indoka, hogy a **közigazgatási ügyek széles körét egy helyen,** zökkenőmentesen lehessen intézni. Ahogy a reform végrehajtásáért felelős kulcsszereplő is elmondta [Szabó 2014b]: „az a cél, hogy több mint kétezer ügyet lehessen intézni a kormányablakban, ne kelljen keresgélni, hogy melyik szakigazgatási szervnek hol van az ügyfélszolgálat, mikor tart nyitva. Mindent egy helyen, a kormányablakban lehessen majd intézni.”

Ugyanakkor az igazgatási szolgáltatások közti hézagmentes illeszkedés (*“seamlessness”*) fogalma feltételezi, hogy az egyablakos ügyfélszolgálat olyan szolgáltatásokat kínáljon az ügyfelek számára, amelyek valamilyen módon kapcsolódnak egymáshoz. Például, ha a munkanélküliséghez vagy egy új vállalkozás elindításához kapcsolódó közigazgatási ügyek elintézését teszi lehetővé egy helyen az integrált ügyfélszolgálati pont, akkor beszélhetünk valódi együttműködésről (erre példaként hozhatók az Askim és társai [2011] által vizsgált esetek, ahol Dániában, Norvégiában és az Egyesült Királyságban egymáshoz szorosan kapcsolódó szolgáltatásokat - szociális és munkanélküli juttatások - nyújtanak az egyablakos ügyfélszolgálatok). Ha viszont egy sor, eltérő élethelyzethez kapcsolódó ügyet, nem teljeskörű ügyintézési lehetőséggel kínál az ügyfélszolgálat – ahogyan arra a kormányablakok feladatportfóliójának vizsgálatnál rámutattam –, akkor ez a fajta hatékonysági nyereség csekély mértékben jelenik meg (például valószínűtlen, hogy valaki egyszerre akarna házasságkötési és temetéssel kapcsolatos ügyeket intézni). Ez végső soron azt eredményezi, hogy az ügyfeleknél csak mérsékelten jelentkezik az adminisztrációs terhek csökkenése és az időmegtakarítás, mert esetleg további hatóságok felkeresési is szükségessé válik.

Az ügyfélforgalmi statisztikák is azt mutatják, hogy a kormányablak hiába kínál számos szerteágazó közigazgatási ügytípust, az egy ügyfélre eső ügyek száma nem haladja meg az

1,19-et [Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal 2013]. Azaz egy ügyfél általában csak egy ügyet tud elintézni a helyszínen. A szolgáltatói oldalon jelentkező adminisztratív tehercsökkentéssel kapcsolatban pedig fontos adat, hogy, az ügyfélforgalmi statisztikák adatai szerint a kormányablakoknál előforduló ügyek alig több mint felénél történik érdemi ügyintézés: a kérelem átvétele és továbbítása az illetékes szervhez, valamint – ezen 50%-on belül – az összes ügy egyötödében tudta az ügyfél a helyszínen az ügyét azonnal elintézni. A kormányablakoknál előforduló ügyek másik felénél az információszerzésen, tájékoztatáson túl nem kap más szolgáltatást az ügyfél, azaz a további hatóságokat kell felkeresnie az ügye elintézéséhez [az ügyfélforgalmi statisztika adatainak forrása: Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal 2013]. A fentiekből úgy tűnik, hogy a hivatalos indoklás másik eleme, miszerint „mindent egy helyen, a kormányablakban lehessen elintézni” [Szabó 2014b] – egyelőre legalábbis – csak részlegesen teljesül.

### 3.

A kormányzati indoklás harmadik eleme a **gazdaságosság növelése**, a költségcsökkentés elérése és a hatékonyság fokozása volt. A reformért felelős államtitkár azt nyilatkozta, hogy „*az átalakítás a hivatalok összeköltöztetésével és a drága bérleti szerződések felmondásával 1,6 milliárd forint megtakarítást hozott.*” [Szabó 2014] A hivatalos kormányzati dokumentumok, kimutatások alapján is úgy tűnik, hogy költség- és létszámcsökkentést hajtottak végre a területi államigazgatásban – többek között az ügyfélszolgálatok összevonásával. Annak megítélése azonban nem egyértelmű, hogy a költségmegtakarítás valóban a hatékonyság növekedését eredményezte-e a területi államigazgatásban. Sőt, egyes véleményekből az tűnik ki, hogy a „többet – kevesebből” elve helyett inkább a „kevesebből kevesebbet” esete valósul meg. A megyei kormányhivatal főigazgatói arról számolnak be, hogy állandó létszámgazdálkodási problémákkal küzdenek, nincs elegendő ember az új ügyfélszolgálatok fenntartásához, nehezen oldható meg az elégséges képzett ügyintézői szám biztosítása a nagyfokú fluktuáció, illetve a státuszok korlátozott száma és a szűkülő források miatt. [Interjú egy megyei kormányhivatal vezetőjével, 2014.] A létszámgazdálkodás mellett, szakmai aggályokat is felvetettek az ágazati vezetők a kormányablakokkal összefüggésben:

„[Kérdés:] Ön mint a terület szakmai vezetője szerint milyen érvek és ellenérvek fogalmazhatók meg a front-office tevékenység kormányablakokba történő integrálásával összefüggésben? [Válasz:] Azért harcolunk, hogy a kormányablakokban csak tájékoztatást adjanak az ügyekről, de a teljes hatósági jogkör (ügyek indítása is) maradjon a kormányhivataloknál és a kirendeltségeknél, ugyanis ez egy olyan speciális igazgatási terület,

*ami speciális jogi és gyakorlati ismereteket igényel. Nem gondolom, hogy elvárható lenne a kormányablakoktól, hogy a szakigazgatási szervek ügyfélszolgálatával megegyező színvonalú szolgáltatás nyújtsanak.” [Interjú az országos hatáskörű főhivatal vezetőjével (1), 2012. 07.10.]*

A költséghatékonyság növelésével összefüggésben további kérdéseket, kétségeket vet fel a területi szakigazgatási szervek ügyfélszolgálati pontjai és a kormányablakok közötti párhuzamosságok növekedése. A kormányablakok felállításától függetlenül a területi szakigazgatási szervek nagy része továbbra is fenntartotta – változatlan számban és kapacitással – az ügyfélszolgálatait.

Érdemes megjegyezni, hogy a korábban (9.4) említett európai uniós elvárások érdekes módon nem köszönnek vissza a kormányzati narratívában a kormányablak bevezetésének indokaként. Sem a kormányzati kommunikációs anyagokban, sem a hivatalos értékelő dokumentumokban, beszámolóknak, sem pedig a személyes interjúkban nem említik az EU irányelvet, mint az egyablakos ügyfélszolgálat kialakításának egyik okát. Egyetlen kivétel talán a kormányablakok létrehozásáról szóló kormányrendelet [160/2010. (V. 6.) Kormányrendelet], amely a záró rendelkezések között utal az EU irányelv átültetésére.

A fentiekből úgy tűnik, hogy a kormányablak reform kulcsszereplői közül senkinek nincs tudomása egyetlen olyan döntés-előkészítő anyagról vagy akár csak erőfeszítésről sem, ami a kormányablakok iránti tényleges, exact igények felmérésével foglalkozott volna. Ebből arra következtethetünk, hogy (i) a reform körüli főbb problémák és igények felmérésére előzetesen nem történt szisztematikus vizsgálat, (ii) ennek fényében úgy tűnik, hogy a döntések kevésbé racionálisan megalapozottak.



#### 11.4.2 Alternatív megoldások

A kormányablak-reformmal kapcsolatos empirikus anyagokat - mint pl. interjúkat, sajtóanyagokat, kormányzati beszámolókat és belső munkaanyagokat - áttekintve nem csak a valós, tényeken alapuló probléma- és igényfelmérés dokumentációja hiányzik, de úgy tűnik, hogy a feltételezett problémára alkalmazható megoldási alternatívák feltárására sem került széleskörűen sor a reform előkészítése során. Ellenkezőleg, a rendelkezésre álló tények arra utalnak, hogy a közigazgatási szolgáltatások átfogó integrációja a kormányzat közigazgatási reformprogramjának már kezdettől fogva, már ebben a formában, az egyik sarokköve volt (ezzel kapcsolatosan lásd az alábbi idézeteket az „előzetes felmérések” résznél, illetve a Magyar Program 2011 –ben név szerint említi a kormányablakokat, mint az egyik fő célkitűzést) [Magyar Program 2011:20; 40].

#### 11.4.3 Előzetes felmérés, hatáselemzés

Ha egy kormányzati reform hátterében az instrumentális racionalitás, azaz többé-kevésbé jól meghatározott probléma ésszerű megoldásának szándéka áll, akkor feltételezhető, hogy az előkészítő szakaszban sort kerítenek az előzetes felmérésre és tervezésre, a lehetséges alternatívák strukturált áttekintésére és mérlegelésére, valamint az érintettekkel történő egyeztetésre. Ezek az elemek nélkülözhetetlenek a 'legjobb', a tényleges problémákra, igényekre széleskörűen reflektáló megoldási alternatívák kiválasztásához. Viszont a vizsgált hazai esettel kapcsolatban úgy tűnik, hogy az ilyen tényeken és előzetes felméréseken alapuló kormányzati döntéshozatal csak minimális mértékben érvényesült. Ezt a megállapítást az alábbi, az érintett kormányzati szereplőkkel készített interjúkból kiemelt idézetekre, véleményekre alapozom, melyekből kitűnik, hogy a kormányablakok bevezetését nem előzte meg szisztematikus, átfogó vizsgálat és nem vetődtek fel alternatív megoldási lehetőségek.

*“[Kérdés:] Volt –e konkrét ügyfél-elégedettségi felmérés a kezdeti szakaszban arra vonatkozólag, hogy mik lennének az ügyfelek igényei és milyen problémákkal szembesülnek ügyintézés során?*

*[Válasz:] A kormányablakokra vonatkozó konkrét ilyen felmérés nem volt, de a megyei hivataloknál a korábbi időszakokban időszakonként végeztek ügyfél-elégedettségi felméréseket, amik alapján ezek a problémák ismeretesek voltak számunkra.” [Virág 2012a]*

*„[Kérdés:] Mikor vetődött fel a területi reform, illetve a kormányablakok létrehozásának az ötlete?*

*[Válasz:] Természetesen a projekt illeszkedik a Magyar-terv célkitűzéseibe, de ez előbb elindult, mint ahogy a Magyar - Terv megszületett volna. 2010 őszén [négy hónappal a kormány megalakulását követően] a miniszterelnök részvételével került sor egy megbeszélésre, ahol határoztak a 29 kormányablakok felállításáról, mint egy nagyobb projekt pilot szakaszáról.” [Virágh 2012a]*

A megkérdezett interjúalanyok válaszaiból és az áttekintett kormányzati dokumentumokból az rajzolódik ki, hogy az érintetteknek nincs tudomása egyetlen olyan döntés-előkészítő anyagról vagy akár csak erőfeszítésről sem, ami konkrétan a kormányablakok iránti igények felmérésével foglalkozott volna. Nemigen képzelhető el, hogy a kormány megalakítását követő négy hónapon belül sor kerülhetett volna a kormányablakok által megcélzott szükségletek felmérésére és a lehetséges megoldási alternatívák mérlegelésére.

#### **11.4.4 Az érintett szereplők közreműködése**

Egy instrumentálisan racionális – a ’következmények logikájába’ illeszkedő – döntéshozatali folyamattól nem csak a probléma és a megoldási alternatívák szisztematikus, előzetes értékelését várhatnánk el. Ellenkezőleg: azt is, hogy a döntéshozók a probléma jobb megértése és megoldása érdekében igyekezzenek az eltérő cselekvési lehetőségekkel és azok következményeivel és korlátaival kapcsolatos – szükségszerűen erősen korlátozott, hiányos – ismereteiket más módon is bővíteni. Ennek egyik legegyszerűbb és legcélszerűbb módja az intézkedés által érintett szervezetekkel, ill. azok szakértőivel történő konzultáció. A rendelkezésemre álló források alapján azonban úgy tűnik, hogy a reform bevezetésénél az érintett szereplőkkel, szervezetekkel előzetes érdemi egyeztetésre nem, vagy csak ad hoc módon került sor, akkor, amikor már minden lényeges kérdés el volt döntve a reformot illetően. Ezt az állítást erősíti meg az a két interjúalany, akik vezető beosztást töltöttek be az átalakítások idején két központi államigazgatási szervnél, melyek érintve voltak a területi államigazgatási és az egyablakos ügyfélszolgálati reformok révén.

„[Kérdés :] Mi jellemezte a területi államigazgatási reform körüli egyeztetéseket, vitát?”

„[Válasz1:] A szakigazgatási szervekkel történő előzetes egyeztetés nem volt strukturált. Ad hoc jelleggel összehívták az országos szervek vezetőit, illetve megküldték a megyei kormányhivatalok létrehozásáról szóló anyagokat [döntéseket]. Azon szakigazgatási szerveket irányító központi hivatalok vezetőivel került sor részletes egyeztetésre 2012. februárjában, akik 2011-ben nem tettek eleget a kormányzati döntésnek (pl. nem adták át az eszközöket). A kormányzat nem volt nyitott a szakigazgatási szervek vezetőinek írásban vagy szóban tett javaslataira, elzárkóztak a felvetett aggályok, problémák kezelésétől. A legtöbb szerv elmondta, hogy milyen kockázatot jelent a szétdarabolás, de ezt figyelmen kívül hagyták.”  
[Interjú a központi szakigazgatási szerv vezetőjével (1), 2012. 07.10.]

„[Válasz2:] Az egyeztetések kezdeti szakaszában [az irányító minisztérium] képviselte a hatóságot. Közvetlenül csak később tudott a hivatal bekapcsolódni a(z) [egyeztetési] folyamatba, amikor már minden kérdést eldöntöttek.” [Interjú az országos hatáskörű főhivatal vezetőjével (2), 2012. 07.12.]

A kormányablak reformra vonatkozó belső anyagokból, illetve az reformért felelős központi kormányzati szereplők nyilatkozataiból úgy tűnik, hogy habár rendszertelenül voltak kísérletek az érintett szereplők döntéshozatali mechanizmusba történő bevonásárára [Virágh 2012a], de ezeken elsősorban technikai részletkérdésekben egyeztettek az egyes szervekkel. Ez tűnik kirajzolódni a területi államigazgatási reformért felelős kormányzati egyik kulcsszereplőjével folytatott interjúból is:

„[Kérdés :] Említette, hogy a 2010 őszt megelőzően, amikor is tényleges döntés született az kormányablakok felállításáról, már folytak az előkészületek és az egyeztetések. Kik vettek részt az előkészítő folyamatokban?

„[Válasz:] A minisztériumok mellett egyes központi hivatalok is bevonásra kerültek, mint például a KEKKH, az informatikai háttér és felszerelés kialakításában; a Nemzeti Közigazgatási Intézet a kormányablakok ügyintézőinek kompetencia meghatározásában, képzésében, kiválasztásában; a szakigazgatási szervek központi hivatalai a feladatlista meghatározásában, az ügyek folyamat leírásában, szakmai felkészítésben, betanításban [...]” [Virágh 2012a]

A reformmal kapcsolatos lényeges konceptuális kérdések tehát már előre el voltak döntve. Az érintett ágazatok javaslatai, észrevételei nem kerültek becsatornázásra a központi döntéshozatali mechanizmusba.

#### 11.4.5 A célok teljesülésének folyamatos követése

A kormányablak reform megvalósítása részben európai uniós forrásokból finanszírozott. Erre tekintettel, összhangban a vonatkozó uniós előírásokkal, a kormány különböző jelentéseket készített a források felhasználásáról és a projekt megvalósításának előrehaladásáról. Ezek a szándékok, melyek, úgy tűnik, hogy az eredmények teljesülésének bizonyos fajta követését – ha csak korlátozott mértékben is – kísérelték meg, első látásra tekinthetőek valamifajta racionális döntéshozatali cselekvésnek, mely a reform kiigazítása, az céloknak eredeti megfelelő végrheajtása érdekében történik. Viszont ha mélyebben vizsgáljuk ezeket a célok teljesülését monitoringozó kormányzati szándékokat, az eredmény visszás képet mutat. Először is a projektdokumentáció tartalmaz néhány, a célok megvalósítását mérő indikátort, mint például a létrehozott kormányablakok száma, az elintézt ügyek száma ügýtípusok szerinti bontásban, a regisztrált ügyfelek száma. Habár ezek a működésre vonatkozó nagyon alapvető adatok nem teszik lehetővé, hogy akár csak elnagyolt, felületes következtetéseket is vonjunk le a reform eredményességéről, mégis vannak erre vonatkozó kísérletek:

*„[...] a kormány megbízott az ünnepség kapcsán elmondta, a [Pest] megyében jelenleg működő három kormányablakban, [...] összesen 28 964 ügyfelet fogadtak 2012-ben - ez egyharmaddal több, mint a korábbi évben –, és 36 833 sikeres ügyintézkést végeztek a szakemberek. A legnépszerűbb ügyköröknek [...] az ügyfélkapu létesítése és a családtámogatási ügyek bizonyultak. A kormány megbízott hozzátette, a növekvő ügyfélforgalmi adatok is azt bizonyítják, hogy az egyablakos ügyintézkést szeretik az emberek, egyre népszerűbbek a kormányablakok.” [Pest Megyei Kormányhivatal 2013]*

Másodsorban érdekes megjegyezni, hogy bár a kormányablakok működésére vonatkozólag alapvető ügyfélforgalmi és ügýtípusok gyakoriságára vonatkozó adatok rendelkezésre állnak a központi kormányzat számára, úgy tűnik, hogy ezeket a fentihez hasonló sajtókommunikációs anyagokon kívül máshol nem hasznosítják, nem építik be az értékelési, visszacsatolási folyamatokba. A rendelkezésre álló források azt mutatják, hogy a valódi

teljesítmény-értékelés, illetve egyáltalán az ez irányú erőfeszítés hiányzik a reform folyamatából. Ahogy az egyik kormányzati szereplő ezzel kapcsolatban fogalmazott:

*“[Kérdés]: Készültek-e arról felmérések, hogy milyen eredménnyel működnek a kormányablakok? Milyen előnyt jelentenek az ügyfelek, az állam vagy a magánszektor számára?”*

*[Válasz:] Mivel ez csak egy pilot program, konkrét indikátorok alapján nem mérjük a kormányablakok eredményességét, de a nagyprojekt tervébe kerültek indikátorok.” [Virág 2012]*

Ha a reform első szakaszában nem is, később voltak mérsékelt törekvések a kormányablak reform eredményeinek kiterjedtebb értékelésére. Egyik ilyen szándéknak tekinthető a területi államigazgatási reform, és azon belül is a kormányablakok bevezetésének tapasztalatait értékelő több éves kutatási projekt. A Közpolitikai Kutatások Intézete az ÁROP-2011/1.1.12 projekt keretében kapott arra megbízást, hogy egy empirikus kutatást keretében végezze el a közigazgatás átalakításával kapcsolatos állampolgári vélemények és attitűdök feltérképezését és elemzését. Habár ez a vizsgálat alkalmasnak tűnik a reform eredményeinek bizonyos szintű értékelésére, elemzésére, a kormányablak reform különböző szintű kulcsszereplői elmondásából úgy tűnik, hogy a kutatás által feltárt problémák és igények csak csekély mértékben (ha egyáltalán) kerültek becsatornázásra, megfontolásra a reform ’finomhangolásának’ szakaszában. A kormányablak reform operatív vezetőinek [KIM osztályvezetője, KIH vezetője, a kormányablak ÁROP projekt szakmai vezetői] például egyáltalán nem volt tudomása a kutatási, értékelési anyagról. Például az alábbi, a reformmal kapcsolatosan gyakran megjelenő kritikát, melyet 2012-ben az említett kutatás is feltárt, továbbra is figyelmen kívül hagyták a kormányablak reform későbbi szakaszaiban.

*„A megkérdezett szakigazgatási szervek vezetői szerint az integrált ügyfélszolgálatra csak általános ügyeket, valamint a tájékoztatósi funkciókat kellene telepíteni.” „A kormányablakokban dolgozó munkatársaktól nem reális elvárás, hogy minden kérdésükben kompetensek legyenek.” [Közpolitikai Kutatások Intézete 2012]*

A reform eredményeinek értékelésére a fent említett kutatás mellett mutatkozik egy másik kormányzati szándék is. A magyar kormány 2012 januárjában partnerségi megállapodást kötött az OECD-vel. A megállapodás deklarált célja arra irányult, hogy az OECD értékelje a Magyar Programban foglalt közigazgatás-fejlesztési program végrehajtását, és a kormány számára dolgozzon ki javaslatokat a feltárt tapasztalatok figyelembevételével. Érdeemes megemlíteni, hogy az ehhez hasonló döntések igen ritkák a hazai közigazgatási gyakorlatban, amikor is a kormány egy külső, nemzetközi szervezetet kér fel saját közigazgatási reformjának értékelésére (meg kell említeni, hogy a magyar fél jelentős anyagi forrással - 542.000 € - val járult hozzá a megállapodásban foglalt szakértői vizsgálat lebonyolításához). Emiatt is érdemes talán egy kicsit részletesebben körüljárni az értékelő vizsgálat körülményeit és eredményét.

A keretmegállapodást tartalmazó kormányrendelet szerint [62/2012. (IV. 2.)

Kormányrendelet] az OECD feladata az együttműködés keretében:

*“ [...] hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium [...] részére tanácsadást biztosítson a „Magyar Program – Közigazgatás-fejlesztési Keretstratégia, 2011–2014” támogatásához. [...] A tanácsadás és elemzés a jó nemzetközi gyakorlatok összehasonlító kontextusába helyezve történik, megerősítve a tudásalapot a jól célzott reformok támogatásához, valamint segítve a kormányt a reformok igazolásában.” [62/2012. (IV. 2.) Kormányrendelet, 1.cikk]*

A megállapodás öt kiemelt vizsgálati területéből a második építőelem – “A közigazgatási eljárás egyszerűsítése, egyablakos ügyintézés”- vonatkozik a kormányablak reform értékelésére. Ez az értékelési - tanácsadási folyamat az alábbi főbb lépéseken keresztül valósult meg:

- Egynapos szeminárium a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről – lehetőségek, eszközök és folyamatok, intézményi keretek, a siker feltételei.
- Kétnapos szeminárium az egyablakos ügyintézésről – az intézményi keretrendszer legjobb gyakorlatai, vonatkozó feltételek, a háttérfolyamatok sorba rendezése és kezelése.
- Áttekintő elemzés a kiválasztott OECD tagállamokban működő egyablakos ügyintézés alkalmazásának nemzetközi szintű tanulságairól.
- Tanácsadás nyújtása az egyablakos ügyintézés létrehozásáról, kidolgozásáról, megvalósításáról és ellenőrzéséről hatékonyság és hatás szempontjából.

Jelen vizsgálat szempontjából a fenti programsorozat két mozzanata érdemel különös figyelmet:

Először is, első ránézésre a megállapodás - melyet már az új közigazgatási szervezetrendszer jogi és szervezeti kereteinek létrehozását követően kötöttek meg - egy olyan kormányzati intézkedésnek tűnik, melynek célja a reform eredményeinek feltérképezése, nyomon követése. Ennek ellenére a megállapodásban foglalt, fentebb felsorolt feladat specifikációból az látszik, hogy az OECD vállalt feladatai közül kimaradtak a hazai reformot érintő, tény alapú (empirikusan megalapozott) kritikai elemzések, értékelő vizsgálatok készítése. Másodszor, érdemes azt megvizsgálni, hogy mi lehet a valódi célja egy olyan szemináriumi programsorozatnak, amely a közigazgatási eljárások egyszerűsítésének lehetőségeit vizsgálja, illetve a nemzetközi gyakorlatokat és azok tapasztalatait tekinti át, miközben ekkorra már Magyarországon az összes közigazgatási reformmal kapcsolatos jelentős döntés megszületett, sőt azok végrehajtása is elkezdődött. A rendelkezésemre álló – kétségkívül elszórt és nem teljeskörű - információk alapján úgy tűnik, hogy a megállapodás valós célja - legalábbis részben – az, hogy erősítse a kormány által már végrehajtott közigazgatási reformok legitimitását, valamint hogy népszerűsítse és 'eladhatóvá tegye' a kormány közigazgatási reform-programját. Ez a feltételezés több kormányzati sajtóanyag által is megerősítettnek tűnik:

*„Az OECD már korábban felfigyelt a magyar közigazgatási reformra, s jelezte, hogy szívesen együttműködik a magyar kormánnyal. A szakmai együttműködést stratégiai megállapodás rögzíti a nemzetközi szervezet és a KIM között [...] A Magyar Közigazgatás-fejlesztési Program rendkívüliségét a nemzetközi szervezet abban látja, hogy más országok közigazgatás-fejlesztési programjaihoz képest Magyarországon széles körűen, a teljesség igényével fejlesztik a közigazgatást, ezáltal egyfajta know-how-t tud átadni másoknak.” [Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012]*

*„Az elmúlt két év közigazgatási átalakításának vannak mások számára is figyelemfelkeltő, „exportálható” elemei [...]. Ezért kerülhetett sor a közelmúltban arra, hogy Biró Marcell úr, a KIM közigazgatási államtitkára OECD konferencián mutatta be az átalakítás kereteit megszabó Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot.” [Virág 2012c]*

*„OECD referenciaként figyeli a magyar közigazgatás átalakítását, de a kontinensiünkön kívülről is elismerően nyilatkoztak a kormányablakok feladatellátásának hatékonyságáról.” [Bíró 2014b]*

A OECD szakértői értékelő projekt jelentős része 2012-ben megvalósult. Úgy tűnik, hogy az azóta eltelt időszakban a szakértői javaslatok csak mérsékelten kerültek beépítésre a reform továbbfejlesztésének koncepciójába [az OECD javaslatok kitérnek az érintettekkel való együttműködés erősítésére, a reform fokozatos bevetésére, a szűkebb feladatportfólió kialakítására, ahol elődlegesen élethelyzetek alapján igazodhatnak el az ügyfelek]. A jelenlegi fejlesztési irányokat tekintve mindemellett úgy tűnik, hogy bizonyos kérdésekben a kormányzat nyitott az OECD egyes ajánlásaira [pl. nem azonnal és egy lépésben, hanem az ügyfélszolgálati pontok számának és a feladat portfóliónak a fokozatos bővítésével hajtják végre a reformot]. A részleges eredmények mellett a kormányablak reform végrehajtásával foglalkozó egyik kormányzati szereplő megerősítette az OECD-együttműködés fő céljával kapcsolatos feltevésemet:

*„Az OECD vizsgálat inkább szolgálja a bevezetett kormányzati intézkedések és reformok igazolását és alátámasztását, mintsem a 'jó gyakorlatok' átiültetését a hazai közigazgatási gyakorlatba” [az OECD projectben résztvevő kormányzati szereplő, 2012]*

A rendelkezésemre álló információk alapján kizárólag a fenti két program hozható fel példaként arra, hogy a kormányzat milyen módszerekkel törekszik a kormányablak reform folyamatainak és eredményeinek nyomon követésére. Összefoglalva megállapítható, hogy a célok teljesülésének szisztematikus és értékelő nyomon követése csak csekély mértékben valósult meg ez ideáig. Azok a vizsgálatok, értékelő jellegű tevékenységek is, melyek a kormányzati narratíva szerint erre jöttek létre, valójában inkább szimbolikus, illetve kormányzati retorikai célt szolgáltak. Nevezetesen, hogy népszerűsítsék, legitimálják a már bevezetett reformintézkedéseket.



## **V.Rész: A vizsgálatok eredményeinek strukturális áttekintése és a kutatás eredményeinek összefoglalása**

Az előző IV. Részben áttekintettem a rendszerváltás utáni Magyarország államigazgatási koordinációjának mérföldköveit, jellemző mintázatait. A következőekben a kutatás során végzett vizsgálatok eredményeire, megállapításaira támaszkodva összefoglalom az elemzések kimenetelét, következtetéseit. A kutatási eredményekre támaszkodva, a III. Részben megfogalmazott és előrevetített hipotéziseken végighaladva explicit módon kívánom megválaszolni a kutatás fő kérdéseit.

### **12 Magyar sajátosságok az államigazgatás koordinációját övező tudományos és szakmai gondolkodás területén**

A dolgozat II. Részében kísérletet tettem arra, hogy a meghatározó nemzetközi és hazai szerzők munkáit széleskörűen feldolgozva, átfogó áttekintést adjak a koordináció fogalmi megközelítéseiről, a koordinációs mechanizmusok és eszközök lehetséges tipológiáiról. Ez a kiterjedt irodalmi áttekintés alkalmasnak tűnik arra, hogy ez alapján megválaszoljam az első kutatási kérdést, mely az alábbi:

*KK (1/a): Mi jellemzi a hazai államigazgatás koordinációját övező tudományos és szakmai diskurzust? Mit értettek és értenek a kormányzati koordináció problémáján, illetve a koordinációs eszközök fogalmán?*

A kormányzati koordináció fogalmáról és eszközeiről alkotott sajátos magyar felfogás extrémítása akkor válik igazán karakteressé és szembetűnővé, ha azt a meghatározó nemzetközi irodalomban elterjedt és általánosan elfogadott fogalmakkal és kategóriákkal hasonlítjuk össze. Az alábbiakban csak azokat a főbb csomópontokat emelem ki röviden, melyeken keresztül legmarkánsabban megragadható a kormányzati koordinációról alkotott sajátos hazai felfogás (a hazai irodalomban fellelhető koordinációval kapcsolatos fogalmi meghatározások lásd. 5.2 fejezet; 10.2.2. fejezet; sajátos tipológiák lásd. 6. Fejezet). Ezeknek a jellegzetességeknek az egyértelműbb megvilágítása érdekében az alábbi táblázatban (Táblázat 8.) hasonlítom össze a hazai és a nemzetközi irodalomban fellelhető jellemzőket a kormányzati koordinációt illetően.

**Táblázat 8: A koordináció fogalmi meghatározása körüli sajátosságok a hazai és nemzetközi irodalomban**

Koordináció értelmezése	Nemzetközi irodalom	Hazai irodalom
<b>Problémák azonosítása</b>	Szevezetek és programok közötti átfedések/párhuzamosságok/hányosságok; 'komisz problémák', fragmentáció	Ágazati érdekek vs. 'összkormányzati' érdek.
<b>Problémák oka</b>	Új közmenedzsment reformok (fragmentáció/csőszerűen kiépülő szervezetek); globalizáció mértékének növekedése	Hierarchikus/ bürokratikus kontrol hiánya vagy nem elégséges mértéke.
<b>Lehetséges megoldási alternatívák</b>	<b>Hierarchikus – Network – Piaci</b> koordinációs mechanizmusok ( <i>Összkormányzati; Neo – weberi modell</i> )	<b>Bürokratikus</b> mechanizmusok: Központi kontrol növelése az ágazati érdekekkel szemben /felett.
<b>Jellemző koordinációs eszközök</b>	Horizontális és vertikális/ önkéntes és kötelező eszközök egyben	'Kemény' eszközök: Szervezeti integráció, központi irányítás/felügyelet/ellenőrzés növelése vs. 'puha eszközök': horizontális együttműködés formái .

*Forrás: A meghatározó nemzetközi és hazai irodalom alapján saját összeállítás*

- Míg a nemzetközi irodalom arról ír, hogy különböző koordinációs eszközöket, intézkedéseket jól meghatározható és azonosított, ésszerű problémák kezelése érdekében vezették be (pl. átfedések, párhuzamosságok csökkentése, ágazatok közötti fragmentáció enyhítése, több ágazatot érintő 'komisz problémák' megoldása), addig úgy tűnik, hogy Magyarországon – bár néhol megjelennek a konkrét problémás területek azonosítása is - sokkal inkább az összkormányzati érdek/központi kontrol versus területi/ágazati autonómia közötti érdekellentétek, hatalmi harcok eszköze volt a koordináció.
- A koordináció elégtelenségét és az ebből eredeztethető problémákat a nemzetközi irodalomban elsődlegesen az Új közmenedzsment reformintézkedések hatásainak tulajdonították. Ezzel szemben Magyarországon csak ritkán (ha egyáltalán) említik ezt a közigazgatásban fellelhető koordinációs problémák okaként. Magyarországon az elégtelen koordinációt visszatérően a hierarchikus/ bürokratikus kontrol hiányával vagy nem elégséges mértékével magyarázták.

- A nemzetközi irodalomban alapvetően a koordinációs mechanizmusok három típusa (hierarchikus, piaci és network típusú) az általánosan elfogadott, melyek révén a közigazgatáson belüli koordináció javítható. Ezzel szemben Magyarországon szinte kizárólagosnak tekinthető a hierarchikus/ bürokratikus mechanizmusok meghatározó szerepe. A közigazgatási koordináció szinte egyetlen jelentett a központi kontrol növelésének szándékával, az ágazati érdekekkel szemben, azok felett. Minden más lehetséges koordinációs mechanizmust többnyire általános értetlenség és el nem fogadás övezett.
- Az előző ponttal szorosan összefügg, abból következik, hogy míg a nemzetközi irodalomban a koordinációs eszközök széles skáláját és változatos formáit fedezhetjük fel, Magyarországon a koordinációs eszközök tipológiája szinte kizárólagosan a bürokratikus eszközök hármass csoportjára (irányítás, felügyelet, ellenőrzés) korlátozódik. Felfedezhető ugyan egy úgynevezett 'puha eszközök' kategóriája, de ezeket csak úgy említik, mely ugyan lehetséges eszköz, de a hatékony koordináció megteremtéséhez nem elégséges.

A fentieket alapul véve úgy tűnik, hogy az előzetesen felállított hipotézis megerősítést nyert, miszerint:

*Hipotézis (1/a): A kormányzati koordináció körüli tudományos és szakmai diskurzusban a koordináció hiányát egyértelműen a hierarchikus rend hiányával azonosították. Koordinációs eszközként szinte kizárólag a hierarchikus, utasítás és ellenőrzés típusú eszközöket tartották számon.*

### 13 A kormányzati koordinációs reformok jellemzői mintázatai Magyarországon

Az IV. Részben részletes áttekintését adtam a központi, illetve a területi államigazgatás strukturális reformjairól, amivel részben megválaszoltam az első kutatási kérdést, azaz hogy melyek voltak a hazai államigazgatás koordinációt érintő visszatérő reformhullámainak legmarkánsabb vonásai. A leírás során kiemelt figyelmet fordítottam az államigazgatási koordináció működésére és annak változásaira. Arra, hogy a mindenkor kormányzat hogyan értelmezte, miben látta a koordináció problémáját, és milyen megoldási alternatívákat dolgozott ki, illetve alkalmazott ezek megoldására.

Az azonosított koordinációs problémákkal összefüggésben úgy tűnik, hogy bár szintenként eltérő, de azonos szinteken (az államigazgatás központi és területi szintjén) ismétlődően ugyanazok a koordinációs problémák vetődtek fel időről-időre. A kormányzati intézkedések visszatérően ugyanazon területek megoldására irányultak. Ennek alapján megállapítható, hogy a IV. részben azonosított négy-négy periódus, illetve reformhullám egységes mintázatot mutat a felmerülő koordinációs problémák tekintetében. A **központi államigazgatás szintjén** az jelentette a fő kérdést, hogy a miniszterek a tárcaérdek képviselői-e a kormányban, vagy ellenkezőleg, az összkormányzati érdekeket testesítik meg az ágazatokban. A koordinációs intézkedések az utóbbi erősítését célozták, azaz a „tárcák mozgásának kézben tartását” [Katona 2010], az ágazati különérdekek alárendelését a központi kormányzati politikának. A **területi államigazgatás szintjén** is a rendszerváltást követő időszakban a kormányzati koordinációs intézkedések visszatérően időről-időre ugyanazon területek összehangolását célozták. Ezen intézkedések egyik (szűkebb) csoportja a szervezeten átívelő hatósági együttműködés elősegítését célozta (több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának és a hatósági ellenőrzéseknek összehangolása). A koordinációs intézkedések másik, nagyobb csoportja a területi államigazgatás 'kaotikus'/'túlburjánzó'/'heterogén' jellegét kívánta felszámolni. Ezt elsősorban az egyes funkcionális területek (pénzügy, személyügyi nyilvántartás, gazdálkodás) egységesítésén/központosításán, az ágazati informatikai fejlesztések összehangolásán, a képzések és továbbképzések és az ügyfélszolgálati tevékenység koordinációján keresztül kívánták előmozdítani.

A vizsgált négy-négy periódus viszont eltér egymástól a tekintetben, hogy milyen intézkedéseket, milyen koordinációs eszközöket alkalmaztak mind a központi, mind pedig a területi államigazgatás működés gyakorlatában. Az alábbiakban ezeket az eszközöket tekintem át és osztályozom.

### ***13.1 A központi államigazgatási koordináció strukturális jellemzőinek változásai Magyarországon***

Mint fentebb említettem, ebben az alfejezetben a központi államigazgatás szintjén bevezetett koordinációs eszközöket tekintem át. Az elemzés alapja – építve a dolgozat II. Részében tárgyalt fogalmi kategóriákra, a koordinációs eszközökre vonatkozó distinkcióra - a strukturális, illetve folyamat/eljárás típusú koordinációs eszközök, valamint az inkább hierarchikus, illetve nem-hierarchikus eszközök megkülönböztetése. Az alábbi táblázat (Táblázat 9.) foglalja össze az ezzel kapcsolatos empirikus eredményeket.

**Táblázat 9: A központi kormányzat koordinációs eszközeinek változásai a vizsgált strukturális reformok során (1990 – 2014)**

Koordinációs eszközök típusa		A központi kormányzati koordinációs eszközökben történt változások			
		1990-1998	1998- 2006	2006-2010	2010-2014
Inkább hierarchikus koordinációs eszközök	<b>Strukturális eszközök</b>	-A MeH kezdetben szűk körű koordinációs jogkörökkel.	-A referatúra rendszer kialakítása, amely vizsgálja/szűri/visszaküldi a minisztériumi előterjesztéseket a kormány napirendjére kerülés előtt. -Nagyobb hangsúllyal képviselik az 'összkormányzat í' érdekeit: négy, a referatúrákat felügyelő <b>politikai államtitkárt</b> nevezték ki (politikai kontroll a közpolitika alkotás folyamatában). - A MeH szerepének erősítése (politikai tervezés-elemzés és kommunikációs funkció)	- <b>Minisztériumok és a központi államigazgatási szervek összevonása.</b> -A referatúrákat 2009-ben beolvasztották MeH jogi osztályába. Ez a struktúra a korábbi jelentőségét is eliminálta.	-Minisztériumi struktúra átszervezése ( <b>8 integrált superminisztérium</b> ) és az állami szervek nagyfokú <b>centralizációja</b> , integrációja -MeH megszüntetése. Feladatait a politikai koordinációt ellátó (2012 – től) <b>Miniszterelnökség</b> és a közigazgatási koordináció ellátó (2010 – től) <b>KIM</b> veszi át.
	<b>Folyamatok / Eljárások</b>	A MeH a tárcaközi egyeztetés keretében minden ágazati előterjesztést jogi - kodifikációs szempontból véleményezett.	-MeH saját hatáskörben is készíthetett elő <b>tervezeteket</b> a politikai szempontból kiemelt jelentőségű kérdésekben (miniszterelnök közvetlen akarata jobban	-A <b>miniszterelnök befolyásának és hatalmának kiterjesztése</b> informális (miniszterek informális utasítása) és formális eszközökkel (bizottságok elnöke)	-A <b>személyügyi döntések</b> centrális kontroll alá vonása. -A KIM dönt az <b>előterjesztések kormányzati egyeztetésre</b> való bocsáthatóságáról.

			érvényesül)	-A „szakmapolitikai egyeztetés”, mint előzetes véleményezési eljárás, mely során a MeH minden tárca által tett előterjesztést véleményez.	-A minisztériumok szervezeti és működési rendjének standardizációj a és előzetes jóváhagyása a KIM által.
Koordinációs eszközök típusa		A központi kormányzati koordinációs eszközökben történt változások			
		1990-1998	1998- 2006	2006-2010	2010-2014
Inkább nem- hierarchikus koordinációs eszközök	Strukturális eszközök	-A KÁT minden előterjesztést megtárgyalt és egyeztetett mielőtt az a kormány ele ment volna. -Kormányülé sek, mint a legmagasabb politikai érdekegyezte tő fórumként működtek.	Nincs jelentős változás.	-A „szakpolitikai koncepció” alapján a közigazgatási államtitkári pozíció, és egyben a KÁT megszüntetése. - Új típusú államtitkári értekezlet, ahol elsősorban pártpolitikai delegáltak vettek részt.	-Közigazgatási államtitkári pozíció és a KÁT visszaállítása. -Informálisan (kormány ügyrendjében nem szerepel) működő politikai államtitkári értekezletek a Miniszterelnöks égen belül.
	Folyamatok / Eljárások	-Előzetes véleményezé si eljárás a horizontális információcs ere lehetőségét biztosította a tárcák között a kormányzati döntéshozata li folyamatban.	Nincs jelentős változás.	-Bizonyos területek összehangolása érdekében koordinációs bizottságok, szervezetek létrehozása (pl. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Államreform Bizottság, KEK KH, KSZK)	-A tervezetek előzetes véleményezési eljárásra bocsátása a tárcák között.

*Forrás: A forrásanyagok (interjúk, szakirodalom, jogszabályok) alapján saját összeállítás*

A fentiekkel kapcsolatosan az alábbi főbb megállapítások tehetők:

1. Először is, a rendszerváltást követő központi kormányzati koordinációs intézkedések leginkább a **Miniszterelnöki Hivatal** szerepének megerősítése köré csoportosultak, illetve a **közigazgatási államtitkári értekezletek** szerepének erősítésén, átértelmezésén keresztül igyekeztek a széthúzó ágazati érdekeket visszafogni, kordában tartani. A központi (miniszterelnök és közvetlen apparátusa) és ágazati (tárcák és miniszterek) hatalmi centrumok közötti viszonyok átrendezésétől, a miniszterelnök befolyásának növelésétől remélték a kormányzati koordináció erősödését. A koordinációs intézkedések e felfogás mentén kerültek kialakításra, a koordináció erősítésének kérdését párhuzamba állították a miniszterelnök és hivatala befolyásának, kontrolljának kiterjesztésével. Ezt támasztja alá, hogy visszatérő és egyre erősödő tendencia volt a politikailag fontos területek MeH-hez vonása, a miniszterelnök hatásköreinek bővítése, illetve a MeH által a minisztériumok fölött gyakorolt kontroll kiterjesztése olyan területekre, mint a döntéselőkészítés, a személyi / kinevezésekkel kapcsolatos kérdések, vagy a szervezeti és működési szabályok.
2. A másik kirajzolódó vonás a négy kormányzati periódust összevetve, hogy a rendszerváltás utáni időszakban – leginkább a korábban ismertetett túlzott államhatalmi fékek és kontrollmechanizmusok miatt, melyek olykor a kormányzati 'impotenciához' vezettek – egyre erősödött a központi szándék, hogy növeljék a **politikai befolyást** a kormányzati mechanizmusokban, és hogy minél inkább centralizálják, egy kézbe vonják a kormányzat működtetését. Ez a tendencia markánsan a harmadik szakasztól kezdődően figyelhető meg (2006 –tól, de sokan ezt már az 1998 –as orbán – kormányhoz kötik [vö. Körösenyi 2001]) például a politikai kinevezettek államtitkári pozícióba való ültetésével, a miniszterelnök – ekkor még csak – informális befolyásának erősítésével. Ez a folyamat tovább erősödött – sőt azt is mondhatnánk, hogy kicsúcsosodott – a második Orbán-kormány idején (2010 – 2014 között) a miniszterelnök jogköreinek és hatalmának – ezúttal már nem csak informális, hanem de jure – kibővítésével, a KIM és a Miniszterelnökség ágazatok feletti kontrolljának és hatásköreinek ezideáig nem tapasztalt mértékű kiterjesztésével.



3. Harmadrészt pedig, az alkalmazott konkrét koordinációs eszközöket vizsgálva, azok elemzési dimenziók szerinti megoszlását tekintve megállapítható, hogy a ***formális struktúrákban*** működő, inkább ***hierarchikus eszközök*** vannak túlsúlyban a bevezetett koordinációs intézkedéscsomagokban. Habár érdemes megjegyezni, hogy a személyes interjúkból kiderült [pl. Lampert 2014; Bíró 2014], hogy minden kormányzat működésében fontos szerepet játszottak az ***informális koordinációs eszközök*** (pl. informális egyeztetés, személyes kapcsolatok), de ezek feltárása igen nehéz, mert hivatalos dokumentumok vagy akár tudományos írások is ritkán (ha egyáltalán) tárnak fel ilyen mechanizmusokat.

### **13.2 A területi államigazgatási koordináció jellemzői mintázatainak azonosítása rendszerváltozás utáni Magyarországon**

Ami a területi államigazgatást érintő koordinációs intézkedéseket illeti, az empirikus adatok alapján az alábbi jellemzők azonosíthatóak:

1. Először is, a koordináció erősítése mindig **felülről jövő** kormányzati szándék volt – tehát sohasem az ágazatok kezdeményezték, vetették fel annak szükségességét -, amelynek bürokratikus **utasításokkal, előírásokkal** szándékoztak érvényt szerezni. Spontán, alulról szerveződő – akár a területi, akár központi ágazati szervek részéről érkező – koordinációs kezdeményezéssel nem találkozunk (talán a hatósági munkában való kölcsönös segítségnyújtás területe az egyetlen kivétel).
2. Másodszor, a területi államigazgatás koordinációjának erősítésének szándéka a kormányzat **mindenkori általános hatáskörű területi szerve** (a köztársasági megbízott, a megyei kormányhivatalok és jogutód szervei) köré szerveződött. A területi koordináció erősítését ennek a szervnek a működésétől remélték. (Ez alól az egyetlen kivétel, amikor a MeH-et vezető minisztert hierarchikus koordinációs eszközökkel ruházták fel a 2006-2010 közötti időszakban).
3. A harmadik jellemző, hogy a különböző intézkedéscsomagok, melyeket a négy reformhullám során bevezettek, egyaránt tartalmaznak **hierarchikus és nem-hierarchikus koordinációs eszközöket** is, bár eltérő arányában és különböző valós működési hatásfokkal. Úgy tűnik, hogy a központi kormányzat egyértelmű támogatása és a reform melletti elköteleződése, valamint a kormányzat szükséges politikai ereje hiányában a 'kemény', hierarchikus eszközök bár *de iure* bevezetésre kerültek, de *de facto* csak részlegesen vagy egyáltalán nem kerültek végrehajtásra. Ilyen kontextusban, mikor nem volt meg a szükséges központi politikai támogatottság, elsősorban a horizontális együttműködésen alapuló koordinációs eszközök működtek, amelyeknek eredményessége nagyban függött a személyközi kapcsolatoktól és az érintettek együttműködési hajlandóságától. Emiatt a tényleges koordinációs eredmények nem azonos hatásfokkal érvényesültek az eltérő területeken. Egységesen érvényesülő, **valós és lényeges koordinációs eredmények** azokon a területeken figyelhetők meg elsősorban, ahol a központi hatalom **kötelező érvényű utasításokkal** avatkozott be és a végrehajtás mögött releváns politikai erő és elköteleződés állt. A koordinációs eszközöket, illetve azok valós koordinációs hatásait az alábbi táblázatban (Táblázat 10.) összegzem.

**Táblázat 10: A koordinációs intézkedések (I) és eredményeik (E) a területi államigazgatás szintjén zajló reformokban**

Reform / időszak	Változások a hierarchikus eszközökben		Változások a nem hierarchikus eszközökben	
Köztársasági megbízott (1990-94)	I	Nincs	I	Információ, tájékoztatáskérés; javaslattevés, előzetes véleményezés; (ad hoc) koordinációs értekezletek összehívása
	E	Nincs	E	Kevés szisztematikus koordinációs hatás. Az együttműködés sikeressége személyes/informális kapcsolatokon múlik.
Megyei Közigazgatási Hivatal (1994/96-2006)	I	Egyes ágazati területek szervezeti integrációja a megyei közigazgatási hivatalokba.	I	(Az korábbi intézkedések mellett): - A koordinációs értekezletek intézményesültek (Megyei Államigazgatási Kollégiumok és munkacsoportjaik) és tényleges hatáskörrel rendelkeztek. - Összehangolt fellépés kezdeményezése pl. a közös hatósági ellenőrzések tartása terén.
	E	A várt koordinációs eredmények (a funkcionális területek központosítása, standardizált működés kialakítása) teljesültek.	E	Mérsékelt, bár így is figyelemre méltó eredményeket ért el a Kollégium és annak munkacsoportjai, főként az informatikai fejlesztés, a képzés és továbbképzés, valamint a személyzeti politika összehangolása terén. Ezek az ágazatok kölcsönös együttműködése révén valósultak meg.
Regionális Államigazgatási Hivatal (2006-2010)	I	- A személyügyi terület, az informatikai fejlesztések és az üzemeltetés további standardizációja. - A több ágazatot érintő tevékenységek (pl. a területi szintű végrehajtásának összehangolása) pontosítása. Mindkét koordinációs intézkedés eszköze a centralizáció (a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter jogkörei), lényegében a Regionális Államigazgatási Hivatal megkerülésével.	I	A megyei közigazgatási hivatalt regionális struktúrába szervezték át, így a mérete jelentősen megnövekedett.

	E	- Az intézkedések az elvárásoknak megfelelően működtek.	E	A koordinációs munka az összevont, felduzzadt létszámú Kollégiumokban nehézkessé, gyenge hatásfokúvá vált.
Megyei Kormányhivatal (2010-2014)	I	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A létrejövő megyei kormányhivatali struktúra erősen centralizált, szigorúan kontrollált – mind igazgatási, mind (explicite) politikai értelemben – a központi, minisztériumi szinttől egészen a járási szintig.</li> <li>- A területi államigazgatási szervek széleskörű, radikális integrációja a megyei kormányhivatalokba és a funkcionális területek (pl. személyügy, gazdálkodás) és ügyfélszolgálatok összevonása.</li> <li>- A hierarchiai láncolat magasabb szintjén álló egységek egyértelmű és megkérdőjelezhetetlen hatalmi jogosítványokkal kerültek felruházásra mind az alacsonyabb (járási) szinten lévő hivatalok, mind a dekoncentrált ágazati szervek vonatkozásában.</li> </ul>	I	A megyei államigazgatási kollégiumok névleges működése.
	E	Az ellenőrzés és az elszámoltatás ilyen szigorú felülről jövő (top-down) rendszere, úgy tűnik, az elvárt eredménnyel működik, abban az értelemben, hogy a szereplők engedelmeskednek a szabályoknak, előírásoknak és csak szűk területen van lehetőségük „szabotálni” azokat.” (A vélt) szervezeti és funkcionális párhuzamosságok jelentősen csökkentek. Ettől függetlenül az intézkedések széleskörű koordinációs hatásának megítélése még bizonytalan ezen a ponton.	E	Úgy tűnik, hogy az önkéntes kölcsönös együttműködés csökkent, illetve formálissá vált.

*Forrás: A forrásanyagok (interjúk, szakirodalom, jogszabályok) alapján saját összeállítás*

A fenti elemzések eredményei alapján megválaszolható a következő kutatási kérdés:

*KK (1/b) Milyen típusú – hierarchikus vs. nem-hierarchikus - kormányzati koordinációs eszközök (eszközcsomagok) kerültek bevezetésre az egyes reformok során? Ezeknek melyek a legmarkánsabb strukturális jellemzői?*

A feltárt eredmények alapján úgy tűnik, hogy megerősítést nyert a kutatási kérdéssel kapcsolatban előrevetített két, egymást kiegészítő hipotézis:

*Hipotézis (1/b)<sub>1</sub>: A hierarchikus koordinációs eszközök bevezetése akkor valószínűsíthető, ha a központi kormányzati szereplő politikai és hatalmi bázisa jelentősen megerősödik. A hatalmi viszonyok ilyen egyértelmű átrendeződése nélkül viszont nem várható a hierarchikus eszközök alkalmazása.*

*Hipotézis (1/b)<sub>2</sub>: A hatalmi viszonyok egyértelmű átrendeződésekor a nem-hierarchikus eszközök bevezetése – az előzővel ellentétben – nem várható. Az ilyen típusú koordinációs eszközök alkalmazása akkor valószínű, amikor a szereplők hatalmi-politikai erőviszonyai egyensúlyban vannak.*

A koordinációs eszközök mintázatainak vizsgálatával tovább haladva, a vizsgálat eredményeire támaszkodva a harmadik kutatási kérdés megválaszolására térek rá:

*KK(3): Milyen mértékben valósították meg a különböző koordinációs eszközök a bevezetésükhöz fűzött elvárásokat, a kitűzött célokat? Mivel magyarázható a különböző típusú koordinációs eszközök tényleges működési eredményei, valós koordinációs hatásai közötti eltérés?*

A táblázatban (Táblázat 9. és Táblázat 10.) is összefoglalt eredmények alapján úgy tűnik, hogy a szándékolt célokkal megegyező mértékű, valós koordinációs eredmények egyértelműen akkor jelentkeztek, amikor hierarchikus utasítás/kontroll típusú intézkedéseket (ahogy a hazai irodalom erre utal: 'kemény eszközök') vezettek be. Viszont a hierarchikus eszközök eredményes működésének úgy tűnik, hogy van egy szükséges előfeltétele, mégpedig, hogy a központi, koordináló szereplő rendelkezzen a megfelelő politikai erővel és támogatottsággal az intézkedés bevezetéséhez. Amennyiben nincs meg a szükséges hatalmi erőfölény vagy a központi hatalom idővel kihátrál az intézkedés mögül, akkor szereplők egyszerűen 'elszabotálják' a koordinációs intézkedés végrehajtását, nem hajtják végre azokat [Balázs 2013]. (Jól példázza ezt a sajátosságot a területi államigazgatás szintjén bevezetett reformintézkedések sikertelensége, különösen az első időszakban) A nem-hierarchikus, úgynevezett 'puha eszközök' hatásainak megítélése nem ennyire

egyértelmű, mint a hierarchikus eszközök tekintetében. Habár a nem–hierarchikus eszközök is több területen is mutatnak koordinációs eredményeket, ezek sikeressége korlátozott. Az ilyen típusú intézkedések eredményessége nagyban függ a szereplők együttműködési hajlandóságától, a személyközi, főként informális kapcsolatoktól.

A fentiek alapján a 3/Alternatív hipotézis egyértelműen elvethető, azaz nem nyert megerősítést, hogy

*Hipotézis (3/Alternatív): A különböző típusú koordinációs eszközök – különös tekintettel a hierarchikus vs. nem hierarchikus eszközök dichotómiájára – nem mutatnak szisztematikus eltérést a tekintetben, hogy milyen mértékben képesek tényleges koordinációs hatást kifejteni.*

Viszont a másik, versengő hipotézis sem került egyértelműen megerősítésre, ugyanis a területi államigazgatási reformok során, mint ahogy az elemzésben feltártak mutatják, a központi hatalom egyértelmű megerősödése és a koordinációs intézkedések melletti világos elköteleződése hiányában gyakran csak a nem - hierarchikus eszközök mutatattak – ha csak korlátozott eredménnyel is - valós koordinációs hatást. Tehát az alábbi hipotézis sincs maradéktalanul összhangban az empirikus elemzés eredményével:

*Hipotézis (3/Null): A koordináció mintázatai csak akkor változnak - a területen kifejtett tényleges, közvetlen hatásukat tekintve –, ha hierarchikus koordinációs eszközöket alkalmaznak. Ezek hiányában nem valószínű bármiféle változás.*

Az empirikus vizsgálatból inkább úgy tűnik, hogy a szándékolt céloknak megfelelő koordinációs eredményt nagyobb eséllyel lehet Magyarországon hierarchikus eszközökkel elérni, viszont ezek sem működnek, amennyiben nem teljesül az az előfeltétel, hogy a szereplők között megfelelő hatalmi/erőviszonyok álljanak fent. Emellett viszont a nem – hierarchikus koordinációs eszközök alkalmazásakor is megfigyelhető – ha csak korlátozottan is - koordinációs hatás.

## 14 A kormányablakok strukturális jellemzőinek vizsgálata nemzetközi perspektívában

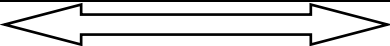
A III. Részben ismertetett 1/c kutatási kérdés egy újszerű koordinációs eszköz strukturális jellemzőinek vizsgálatára vonatkozott:

*KK (1/c) Melyek az egyablakos Kormányablak ügyfélszolgálati modell strukturális jellemzői nemzetközi perspektívában?*

Az elemzés célja a komparatív vizsgálat keretében a hazai modell sajátosságainak feltárása volt. A kérdéssel összefüggésben az elemzés azt mutatja, hogy a Kormányablak, mint a kormányzati koordináció egyik hazai példája, más európai országok gyakorlatával összehasonlítva sajátos – mondhatni szélsőséges- strukturális jellemzőket mutat. Az összehasonlító vizsgálat során öt elemzési dimenziót használtam. Ezek alapján a Kormányablakok strukturális jellemzői az alábbi sajátosságokat mutatják (Táblázat 11.):

- kivételesen széles, ámde felszínes feladat-portfólió;
- példátlanul komplex és heterogén szervezeti struktúra;
- ügyfelekhez közeli szolgáltatásnyújtás;
- az érintett területi szakigazgatási szervek integrációjának mélysége a szervezetek sokfélesége miatt diverzifikált, de túlnyomóan a felületes integráció valósult meg, elsősorban a szervezeti és működési szempontok kerültek előtérbe, sokszor figyelmen kívül hagyva az integrációból eredő valódi nyereséget;
- a Kormányablak egy erősen felülről vezérelt, hierarchikus eszközökkel véghezvitt a reformfolyamat eredménye.

**Táblázat 11: Akormányablak strukturális jellemzői Askim és társai (2011) 5 dimenziós elemzési modelljében vizsgálva**

Elemzési dimenziók		
		
Feladat portfólió	Széles/Heterogén	Szűk/Homogén
	Mély	Felszínes
Az integrált szervezeti struktúra	Komplex	Egyszerű
Az önkéntesség mértéke	Autonóm elhatározás/ bottom-up	Kötelező / top-down
Hozzáférhetőség	Állampolgárokhoz közel	Állampolgárokhoz távol
Az integráció mélysége	Magas	Alacsony

*Forrás: Askim és társai [2011] elemzési modelljét felhasználva a forrásanyagok (interjúk, jogszabályok) alapján saját összeállítás*

Összegezve elmondható, hogy a kormányablak egy kivételes és sajátos kormányzati törekvésnek tekinthető a más országok gyakorlatával összehasonlítva.

## 15 A kormányzati koordinációs intézkedések mögött húzódó lehetséges magyarázó indokok keresése

A kutatás egyik ambíciója, hogy hozzájáruljon a kormányzati koordinációs intézkedések motívumainak és indokainak jobb megértéhez. Ennek érdekében a kormányablak reformon keresztül vizsgáltam a reform háttérében húzódó döntéshozatali és cselekvési motivációkat. Az elemzés során – a reform kontextusát, a közigazgatási reformfolyamatokra ható lehetséges tényezőket figyelembe véve – négy alternatív magyarázó változót azonosítottam, majd a neo-institucionalista elméletből kiindulva eredeztettem azokat a cselekvési, magatartási mintázatokhoz, melyeket az alternatív magyarázó elméletek előrevetítettek. Ezeket a mintázatokot feleltettem meg az empirikus kutató munka eredményeként feltárt tényleges sajátosságoknak a 'mintához illesztés' módszerét alkalmazva. A magyarázó modellek által kínált jellemzőknek és a konkrét vizsgált eset empirikus elemzése során feltárt jellemzőinek összevetését a lenti táblázat (Táblázat 12) tartalmazza. A reform bevezetésével összefüggő lépések, cselekvések az alábbiak szerint mutatnak részleges (R) vagy teljes (I) hasonlóságot a magyarázó hipotézisek mintázatival összevetve.

Táblázat 12: A 'predikciós mátrix' a magyarázó hipotézisek érvényességének tesztelése

Versengő magyarázó hipotézisek A döntéshozatali folyamat jellemzői	Megfelelés logikája "A központi kontroll mítosza"	Következmények logikája		
		Európaizáció	Hatalom-szerzés	Racionális döntéshozatal
1. A probléma meghatározása:	R	N	I	R
2. Alternatív megoldások:	I	N	I	N
3. Előzetes felmérés, hatáselemzés	I	R	I	N
4. Az érintett szereplők közreműködése:	I	R	I	N
5. A célok teljesülésének követése:	I	I	I	N

**I:** igen (a feltételezett állítás megerősítést nyert);

**R:** Részlegesen (a feltételezett állítás részlegesen igazolt);

**N:** nem (a feltételezett állítás nem nyert megerősítést).

*Forrás: Wilson és Woodside [1999: 217] elemzési módszerét felhasználva forrásanyagok (interjúk, szakirodalom, jogszabályok) alapján saját összeállítás*



Az elemzés eredményei alapján az alábbi következtetéseket tudom levonni a kormányablak reform mögött húzódó motivációk elméleti magyarázatával összefüggésben:

- Az európaizáció és a racionális döntéshozatali modell, mint magyarázat viszonylag nagy valószínűséggel elvethető.
- Ezzel szemben az empirikus adatok elemzése során feltárt minták viszonylag nagy egyezést mutatnak két magyarázó modell jellemzői motívumaival. Nevezetesen, a 'központi kontroll mítosza', a centralizáció mindenhatósága, illetve a 'hatalomszerzés' tűnik a leginkább alátámasztottnak és igazoltnak, mint a kormányablak reform indoka, motivációja. A fenti elemzés eredményei alapján nem dönthető el egyértelműen, hogy a két modell közül melyik bír erősebb magyarázattal.

A fenti eredmények alapján tehát nagy valószínűséggel elvethető az az előzetesen megfogalmazott hipotézis, miszerint:

*Hipotézis (2/Alternatív): A koordináció erősítését célzó intézkedéseket valós igények és felmért szükségletek gerjesztik; azok tehát a ténylegesen jelentkező koordinációs problémákra adott, racionális válaszoknak tekinthetők, ahol az intézkedések bevezetését széleskörű tájékoztató, információszerezés és az alternatívák közötti mérlegelés előzi meg.*

Megerősítést nyert viszont a másik, ezzel a kutatási kérdéssel (KK 2) összefüggésben megfogalmazott versengő hipotézis, miszerint:

*Hipotézis (2/Null): A konkrét koordinációs intézkedések nem feltétlenül azért kerülnek bevezetésre, mert azt jól megalapozott igény / valós szükséglet indukálná, hanem azokat sokkal inkább valamilyen vélt vagy valós elvárásnak/szabálynak/tradíciónak való megfelelés szándéka motiválja.*

Azaz úgy tűnik, hogy egyrészt azért vezetnek be koordinációs intézkedéseket, hogy minél inkább kiterjesszék a centrális kontrollt, ugyanis mind az elméleti, mind pedig a gyakorlati szakemberek számára ez tűnik – szinte kizárólagosan – a hatékony koordináció egyetlen eszközének. A „központi kontroll mítoszat” erősíti az 1/a kutatási kérdésre adott válasz is, azaz, hogy koordinációs eszközként szinte kizárólag a hierarchikus, utasítás és ellenőrzés típusú eszközöket tartották számon, Magyarországon. Emellett a magyarázó alternatíva mellett – az előbbi hipotézist nem kizárva, hanem kiegészítve – úgy tűnik, hogy a „hatalomszerzés”, mint magyarázó alternatíva szintén megerősítést nyert a vizsgálat során. Tehát azt feltételezhetjük, hogy a 'hierarchikus koordináció mindenhatóságába' vetett hit

mellett a központi szereplőket a hatalom szerzése, a politikai hatalom kiterjesztése is motiválta a koordinációs intézkedések bevezetésénél. A kutatás során áttekintett más koordinációs intézkedéseket is figyelembe véve – pl. fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakítása, központi államigazgatási szervezet integrációja, a központi kontroll kiterjesztése (pl. a központi államigazgatás személyi állományának kinevezésének előzetese kontrollja), az új szervezetek élére központi politikai szereplők kinevezése (pl. kormány megbízott) – valóban úgy tűnik, hogy ezek az intézkedések alkalmasak a központi kontroll megerősítésére és a politikai hatalom kiterjesztésére és stabilizálására az államigazgatás minden szintjén.

Összefoglalóan tehát úgy tűnik, hogy a megfogalmazott hipotézisek döntő többségben az empirikus adatok tükrében vagy helytállónak bizonyultak, vagy – legalábbis – összhangban állnak a kutatás többi eredményével.

A dolgozatban a magyar államigazgatás koordinációjával összefüggő empirikus kutatás lényeges eredményeit, megállapításait kívántam bemutatni. Ezzel célom volt egyrészt, hogy egy, a nemzetközi közigazgatási – kormányzati kutatások homlokterében lévő kérdést vizsgáljak átfogóan a hazai közigazgatási kontextusban. Másrészt a dolgozat egy hinyótló ambíciót is be kíván tölteni a magyarországi közigazgatási tudományos irodalomban, ugyanis a kormányzati koordinációt eddig csak ritkán és elsősorban vizsgálták Magyarországon, illetve az ide vonatkozó kutatások is csak parciálisan, a kormányzati koordináció csak egy-egy szűk szegmensére fókuszáltak.

A dolgozat végkövetkeztetése az államigazgatás széles horizontját átfogó empirikus elemzések tükrében az alábbiakban összegezhető:

A rendszerváltást követő kezdeti időszakban - mind a központi, mind a területi államigazgatás szintjén – elsősorban a múlt tapasztalatai miatt elsődleges szempontként jelentkezett az államigazgatási szervezetrendszer kialakításában, hogy egyik központi szereplőnél se (se a kormánynál, se pedig a kormány irányítása alatt álló általános hatáskörű területi szervnél) ne jelentkezessen túlzott hatalomkoncentráció. A központi kormányzat szintjén ennek érdekében erős fékek és kontroll mechanizmusok kerültek beépítésre a kormányzati működésbe, a területi államigazgatás szintjén pedig a szakigazgatási szervek

széleskörű önállóságot vívtak ki maguknak és ellánálltak mindenfajta központi törekvésnek, ami az egységesítés, az együttműködés irányába hatott volna. Ebben az időszakban *de iure* jelentős számú hierarchikus/bürokratikus (pl. ellenőrző, felügyelő) intézkedés került megfogalmazásra, viszont sajátos módon *de facto* elsődlegesen és túlnyomó többségben a nem hierarchikus eszközök valósítottak meg tényleges koordinációs hatást. A hierarchikus eszközök többnyire nem tudták szándékolt céljukat elérni, valós működésüket tekintve csak korlátozott eredménnyel működtek (ha egyáltalán). A hatalmi viszonyok fokozatos átrendeződésével és a központi kormányzat hatalmának fokozatos kiterjesztésével a koordinációs mechanizmusok mindinkább a hierarchikus irányba tolódtak. Mind a központi, mind pedig a területi államigazgatás szintjén mindinkább hangsúlyosabbá vált az irányítás/felügyelet/ellenőrzés típusú eszközök alkalmazása, nőtt a központi kontroll mértéke. A közigazgatási gyakorlat és a kormányzati intézkedések tapasztalatai azt mutatják, hogy Magyarországon a 'központi kontrol mindenhatóságába', a centrális irányítás 'jótékonyságába' vetett hit határozta meg az államigazgatási koordinációs szándékok és intézkedések irányát. A hierarchikus, úgynevezett 'kemény eszközöket' tekintették a hatékony koordináció szinte egyetlen és kizárólagos eszközének.

A szakmai/tudományos koordinációról szóló diskurzusban, ha lehet, akkor még egyértelműbben megfigyelhető a felülről jövő, bürokratikus koordináció kizárólagossága. Erre utalnak, hogy az utóbbi idők legambiciózusabb munkái, amelyek célja a magyar kormányzati rendszer két évtizedes működésének áttekintése. Ezekben a művekben a koordináció kérdését analóg módon használják a központi kormányzati szereplők szerepének (erősségének) - központi szinten a MeH és a miniszterelnök szerepének, területi szinten a megyei/regionális közigazgatási/kormányhivatal pozíciójának - változásával [pl. Müller 2011:120-138, Sárközy 2012, Ivancsics–Bércesi 2006, Bércesi 2006, Balázs 2006].

A koordinációról való ilyen típusú „megrögzött” gondolkodásnak a gyökereit a történeti előzményekben és a mostani közigazgatási környezet kialakulásának előzményeiben kereshetjük. Az utasítás – kontrol típusú koordináció kizárólagossága a rendszerváltás előtti politikai viszonyokkal, pontosabban azok megszűnésével magyarázható. A rendszerváltás előtt a kommunista párt változatos eszközökkel – formális és informális (nomenklátúra) csatornán keresztül, kulturális és ideológiai eszközökkel – koordinálta a szektorális ágazatokat. E koordinációs struktúra összeomlását követően nem jött létre egyenértékű funkciót betöltő rendszer. Sőt, pont ellenkezőleg. Az eltérő politikai, ideológiai nézetek által vezérelt kormánypártiak és ellenzékiek erős szembenállása, összeütközése - ami az első demokratikusan választott parlament működésében is megjelent - jellemezte a

rendszerváltást követő időszakot. A működőképes kormányzás biztosítása érdekében ezért egyre inkább indokoltnak látszott a központi felügyelet és kontrol létrehozása/megerősítése. Az így létrehozott koordinációs rendszer ellenállónak bizonyult az utóbbi 20 évben. Nem csoda tehát, hogy a mostani kormányzat továbbra is az utasítás – kontrol típusú koordinációs fogalmi rendszerben gondolkodik és cselekszik, ahogy azt tették a kormányok folyamatosan a rendszerváltást követően. A dolgozatban vizsgált legutolsó kormányzati periódus (2010 -2014) koordinációs intézkedéscsomagja – többek között ide sorolható a kormányablakok bevezetése is – illeszkedik ebbe a tendenciába. Sőt, ebben az időszakban a központi kontroll erősítésének szándéka többségi politika hatalommal társult, ami lehetővé tette a kormányzati koordinációban mindezidáig nem tapasztalt mértékű hierarchikus intézkedések és centralizációs törekvések véghezvitelét mind a központi ,mind pedig a területi államigazgatás szintjén.

## 16 Irodalomjegyzék

6, Perri (1997): Holistic government. London, Demos. ISBN: 1 898309 04 3

6, Perri (2004): „Joined-up government in the Western world in comparative perspective: a preliminary literature review and exploration” Journal of Public Administration Research and Theory 14 (1): 103-136. DOI: 10.1093/jopart/muh006

Ágh, A. (2006): „A magyar közigazgatási reform alapjai”. In A. Ágh and Somogyvári I. (szerk.) Stratégiai kutatások – Magyarország 2015, A közigazgatási reform új perspektívái :Új Mandátum Könyvkiadó, 7-28. ISBN 963 9609 34 X. ISSN 1788-0270 Letölthető: <http://mek.oszk.hu/10100/10183/10183.pdf>

Allison, G. T. (1999): The essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis. Boston, MA: Little and Brown ISBN: 0321013492

Askim, J. és társai. (2011): „One-Stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organizational Form in Three Countries” Public Administration 89 (4): 1451-1468 DOI: 10.1111/j.1467-9299.2011.01933.x

Bachrach, P és Baratz, M. S. (1962): „Two Faces of Power” The American Political Science Review, 56 (4): 947-952. DOI: 10.2307/1952796

Báger, G. – Kovács, Á. (2007): „A politikai és gazdasági szféra kapcsolatának fő vetületei – a minimális konszenzus alapjai” Pénzügyi Szemle közpénzügyi szakfolyóirat 3(3-4):434-463. ISSN 0031-496-X.

Balázs, I. – Bekényi, J. (2006): „A régióközpont közigazgatási hivatalokra a központi államigazgatási szervektől leadható államigazgatási feladatok lehetséges köre” [http://www.terport.hu/webfm\\_send/351](http://www.terport.hu/webfm_send/351) Lekérdezve: 2013. 07.11.

Balázs, I. (2004): „A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működésének átalakításának tükrében” Magyar Közigazgatás 2004: (4): 193-199. ISSN: 0865-736X

Balázs, I. (2006): „A közigazgatási hivatali rendszer kialakulása és működése” Magyar Közigazgatás 2006 (2): 81-84. ISSN: 0865-736X

Balázs, I. (2006): „A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működésének átalakításának tükrében” In: Balázs, I. és Bércesi, F.

(szerk): A területi államigazgatás reformja. Budapest; Magyar Közigazgatási Intézet ISSN: 0865-736X

Balázs, I. (2006): „A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái” In: Balázs, I. és Bércesi, F. (szerk): A területi államigazgatás reformja. Budapest; Magyar Közigazgatási Intézet ISSN: 0865-736X

Balázs, I. (2013): személyes interjú, 2013. 12. 05.

Balla, Z. (2013): „Közigazgatás és rendészet” Új magyar közigazgatás 6 (12): 15-22. ISSN: 2060-4599

Barta, A. (2012): „A területi államigazgatás változásai az elmúlt húsz évben” Új Magyar Közigazgatás 2012 (2): 11 – 20. ISSN: 2060-4599

Bekényi, J. és Bércesi, F. (2004): „Javaslat a régió központ közigazgatási hivatalvezető területi koordinációs és ellenőrző szerepkörének jogi eszközeire, a személyi, szervezeti és gazdasági feltételeire” [http://www.terport.hu/webfm\\_send/349](http://www.terport.hu/webfm_send/349). Lekérdezve: 2012. 10.28.

Békés Megyei Kormányhivatal (2010, 2011, 2012): „Beszámoló a hivatal éves tevékenységéről” <http://www.bekeskh.hu/beszamolok> (Lekérdezve: 2013. 08.01.)

Békés Megyei Kormányhivatal (2013): „A kormányablak arca” <http://www.jaras.info.hu/20130318/a-kormanyablak-arca.html> Lekérdezve: 2013. 10. 28.

Bércesi, F. – Ivancsics, I. (1998): „A közigazgatási hivatalok koordinációs szerepének alakulása” Magyar Közigazgatás 1998(4): 202-208. ISSN: 0865-736X

Bércesi, F. (2006): „A területi államigazgatási szervek helyzete - a közigazgatási hivatalok szemszögéből” Magyar Közigazgatás 2006(2): 85-89. ISSN: 0865-736X

Bércesi, F. (2006): „A területi államigazgatási szervek helyzete” In: Balázs, I. és Bércesi, F. (szerk) A területi államigazgatás reformja. Budapest; Magyar Közigazgatási Intézet ISSN: 0865-736X

Bércesi, F. és Ivancsics, I. (2006): „A közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezésének lehetőségei” In: Balázs, I. és Bércesi, F. (szerk): A területi államigazgatás reformja. Budapest; Magyar Közigazgatási Intézet ISSN: 0865-736X

Bércesi, F.(2008): „Az államigazgatás regionális átszervezésének tapasztalatai” In: Pálné Kovács I. (szerk.): Európában a megye. „A megye és a középszint jövőképei”.

Előadások és hozzászólások a 2007. okt.18-19-i pécsi konferencián. Pécs; Baranya Megyei Önkormányzat. 2008.

Bevir, M. (2009): Key concepts in governance. London, UK: Sage ISBN: 9781446202333

Bíró, M. (2014a): Személyes Interjú, 2014. 05.08.

Bíró, M. (2014b): „Megnyílt a szécsényi járási kormányablak” (Sajtónyilatkozat) <http://www.nmkh.hu/nmkh25/index.php/kmbhirek/item/299-megnyilt-a-szeccsenyi-jarasi-kormanyablak> Letöltve: 2014. 06.01

Blauberger, M (2007): „European State Aid Control in the New Member States – The Examples of Poland and the Czech Republic” working paper, EUSA Tenth Biennial International Conference, Montreal, 17-19 May 2007, <http://www.unc.edu>

Bouckaert, G. - Peters, B. G. - Verhoest, K. (2010): „The coordination of public sector organizations” Hampshire; Palgrave Macmillan. ISBN: 978-0-230-24015-5

Börzel, T. (2003): „Environmental Leaders and Laggards in Europe: Why There Is (Not) a ‘Southern Problem’” Aldershot: Ashgate. ISBN: 978-0-7546-1687-0

Bujdosó, S. (2006): „Tizenöt bekezdés a területi államigazgatás 15 évéről” Magyar Közigazgatás 2006(2): 65-66. ISSN: 0865-736X

Bujdosó, S. (2008): „Az államigazgatás regionális átszervezésének tapasztalatai” In: Pálné Kovács I. (szerk.): Európában a megye. "A megye és a középszint jövőképei". Előadások és hozzászólások a 2007. okt.18-19-i pécsi konferencián. Pécs; Baranya Megyei Önkormányzat. 2008.

Campbell, D., T.(1975): „’Degrees of Freedom’ and the Case Study” Comparative Political Studies, 8(2): 178–193. Online ISSN: 1552-3829. DOI :10.1177/001041407500800204

Chikán, A. (2007): „A társadalmi koordinációs mechanizmusok és a közszféra” Pénzügyi Szemle közpénzügyi szakfolyóirat 3(3-4):409-433. ISSN 0031-496-X.

Christensen, T. és Lægreid, P. (2007b): „The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case” (working paper) [https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/2434/N05-07\\_Christensen\\_Laegreid.pdf?sequence=1](https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/2434/N05-07_Christensen_Laegreid.pdf?sequence=1) Lekérdezve: 2013.08.01.

Christensen, T. és Lægreid, P. (2010): „Increased Complexity in Public Organizations – The Challenges of combining NPM and Post-NPM” In Lægreid, P. és

Verhoest, K. (szerk.) Governance of Public Sector Organizations. Proliferation, autonomy and performance. Basingstoke: Ashgate Macmillan. ISSN: 1573-7098

Christensen, T. és Lægreid, P. (2012a): „Administrative Reforms in Western Democracies” In: Peters, B. G. és Pierre, J. (szerk.): The SAGE Handbook of Public Administration. London; Sage: 577-589. ISBN: 9781446268919

Christensen, T. és Lægreid, P. (szerk.) (2002): New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice. Aldershot: Ashgate. DOI:10.1111/1467-8500.00319

Christensen, T. és P. Lægreid (2007a): „The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform” Public Administration Review 67(6): 1057–1064. ISSN:1540-6210. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.

Christensen, T. és P. Lægreid (2012b): „Welfare reform and «wicked issues» – from coupling to de-coupling?” SOG Conference, Melbourne, Australia 27–29. January 2012. <https://bora.uib.no/handle/1956/6005>. Lekérdezve: 2012. 11.22.

Christensen, T., Fimreite, A. L. és Lægreid, P. (2007): „Reform of employment and welfare administration – the challenge of coordinating diverse public organizations” International Review of Administrative Science 73(3): 389–408. ISSN:0020-8523 DOI :10.1177/0020852307081149

Christensen, T., Lægreid, P., P.G. Roness és K.A. Røvik (2007) Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth. London: Routledge. ISBN: 978-0415433815

Coase, R.H. (1937): „The nature of the firm” Economica 4 (16) :386-405. Online ISSN:1468-0335. DOI:10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x

Csongrád Megyei Kormányhivatal (2010, 2011, 2012): Beszámoló a hivatal éves tevékenységéről. <http://www.csmkh.hu/beszamolok> Lekérdezve: 2013. 08.01.

Dargay, E. – Pomázi, M. (2006): „A területi (regionális) államigazgatási koordináció tartalmának, eszközeinek és módszereinek megújítása” In: Balázs, I. és Bércesi, F. (szerk): A területi államigazgatás reformja. Budapest; Magyar Közigazgatási Intézet: 103-142. ISSN: 0865-736X

Dean, J. W.(1986): „Decision Processes in the Adoption of Advanced Technology” Working Paper, College of Business Administration, Pennsylvania State University, University Park, PA,



Dél-alföldi Regionális Államigazgatási Kollégium (2008) „Beszámoló a területi államigazgatás 2007. évi helyzetéről a dél-alföldi régióban.”

[www.csmkh.hu/beszamolok/item/download/2613](http://www.csmkh.hu/beszamolok/item/download/2613) Lekérdezve: 2014. 02.03.

Dél-alföldi Regionális Államigazgatási Kollégium (2009) „Beszámoló a területi államigazgatás 2008. évi helyzetéről a dél-alföldi régióban”

[www.csmkh.hu/uvegzszeb/item/download/2619](http://www.csmkh.hu/uvegzszeb/item/download/2619) Lekérdezve: 2014. 02.03.

Dél-alföldi Regionális Államigazgatási Kollégium (2010) „Beszámoló a területi államigazgatás 2009. évi helyzetéről a dél-alföldi régióban”

[www.csmkh.hu/beszamolok/item/download/2634](http://www.csmkh.hu/beszamolok/item/download/2634) Lekérdezve: 2014. 02.03.

Dimitrova, A. és Toshkov, D. (2007): „The dynamics of domestic coordination of EU policy in the New Member States: Impossible to lock in?” *West European Politics* 30:5 pp. 961-986 DOI: 10.1080/01402380701617381

Dobák és társai (2008): *Szervezeti formák és vezetés*. Budapest: Akadémiai Kiadó. ISBN: 9630583402

Dobos, G. – Soós, G. (2013): „Against the trend: re-centralization of the local government in Hungary” *EGPA, Annual Conference, Edinburgh, UK, 11-13 September 2013*

Drechsler, W.(2005): *The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective*. *Halduskultuur*, 2005(6): 94-108, ISSN: 1736-6070

Edler, J. és Kuhlmann, S. (2008): „Coordination within fragmentation: governance in knowledge policy in the German federal system” *Science and Public Policy* 35(4): 265–276 DOI:10.3152/030234208X310329

Falkner, G. (2005): „Why Do Member States Fail to Comply? Testing the Hypotheses Suggested in the Literature Complying with Europe?” In: Falkner, G. ,Treib, O., Hartlapp, M., Leiber, S. (szerk.):*The Impact of EU Minimum Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge: University Press ISBN 978-0-521-84994-4

Faludi, I. (2002): „A hivatalvezető koordinációs tevékenysége a Somogy Megyei Államigazgatási Kollégium működésén keresztül” *Magyar Közigazgatás* 2002(5): 39-43. ISSN: 0865-736X

Federal Benchmarking Consortium (1997): *Serving the American Public. BestPractices in One-Stop Customer Service*. Washington, D.C.,NPR.

[www.npr.gov/library/papers/benchmrk/onestp.html](http://www.npr.gov/library/papers/benchmrk/onestp.html). Lekérdezve:2013. 07.01. ISBN: 9780160535611

Finszter, G (2013): A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Budapest: Nemzeti Közszerolálati és Tankönyv Kiadó ISBN: 978-615-5344-24-4

Gajduscek, Gy. és Hajnal, Gy. (2010): Közpolitika ("Public policy"). Budapest: HVG-ORAC ISBN: 978-963-258-106-4

Gajduscek, Gy. (2011): „A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikus, átfogó elemzése.” Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola - Doktori értekezés. [http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny\\_mce/File/Archiv2/gajduscek/gajduscek\\_nyilv\\_ertekezes.pdf](http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/gajduscek/gajduscek_nyilv_ertekezes.pdf)  
Letöltve: 2014.03.11

Hajnal, Gy (2009): „Public management reforms: Hungary” In: Bouckaert, G., Nemec,J., Nakrosis,V. Hajnal, Gy. és Tönnisson, K. (2009) (szerk):Public management reforms in Central and Eastern Europe, Bratislava: NISPAcee. 121-150.

Hajnal, Gy. - Csengődi, S. – Kálmán, J. (2013):„Political „superpower” under fiscal pressure: The changing patterns of political control and politicization. The case of austerity management in Hungary (2010-2012)” conference paper ECPR, General Conference, Bordeaux, France, 4-7 September 2013

Hajnal, Gy. (2004): Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében. Doktori Értekezés

Hajnal, Gy. (2006): „Public management reforms in Hungary” conference paper, NISPAcee 14th Annual Conference, Ljubljana, Slovenia, 11-13 May 2006

Hajnal, Gy. (2008): „Public management reforms: Hungary” In: Bouckaert, G. és társai (szerk): Public management reforms in Central and Eastern Europe. Bratislava; NISPAcee: 121-150. ISBN: 978 -80- 89013 -41 -8

Hajnal, Gy. (2010): „Agencies in Hungary: Uses and misuses of a concepts” In: Laegreid, P. és Verhoest, K. (2010) (szerk.): Governance of public sector organizations. Autonomy, control and performance, Houndmills, New York: Palgrave Macmillan ISBN-10: 0230238203

Hajnal, Gy. (2010): „Failing Policies or Failing Politicians? Policy Failures in Hungary” World Political Science Review (6):1 Article 13. ISSN:1935-622

Hajnal, Gy. (2011): „Agencies and the politics of agencification in Hungary” Transylvanian Review of Administrative Sciences 2011 (Special Issue):74-92. ISSN 1842-2845

Hajnal, Gy. és Kovács, É. (2013): „Analyzing the motives of reforming central government coordination in Hungary: A case study of one-stop-government reforms” XVII IRSPM Conference, Prague, Czech Republic 10 - 12 April 2013.

Hajnal, Gy. és Kovács, É. (2013): „Coordination at the middle: Reforms of the county level state administration in Hungary (1990-2012)” EGPA, Annual Conference, Edinburgh, UK, 11-13 September 2013

Hajnal, Gy. és Kovács, É. (2012): „Analyzing the motives of reforming central government coordination in Hungary: A case study of one-stop-government reforms” EGPA Annual Conference, Bergen, Norway 5-8 September 2012

Halligan, J. (2006): „The Reassertion of the centre in a first generation NPM Systems” In: Christensen, T. és Lægreid, P. (szerk): *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state*. Cheltenham; Edward Elgar. ISBN: 1781956227

Halligan, J. (2008): „The Impact of Horizontal Coordination in Australia” Paper for the European Consortium on Political Research Regulation & Governance conference Utrecht University, 5-7 June 2008.

Halligan, J. (2010): „Post-NPM responses to disaggregation through coordinating horizontally and integrating governance” In: Laegreid, Per and Koen Verhoest (2010) (ed.): *Governance of public sector organizations. Autonomy, control and performance*, Houndmills / New York: Palgrave Macmillan. 235-254 ISBN: 0230238203

Hambrick, R. S. and Rog, D. J. (2000): „The pursuit of coordination: The organizational dimension in response to homelessness” *Policy Studies Journal* 28:2 pp. 353-364 DOI: 10.1111/j.1541-0072.2000.tb02035.x

Hood, C. (1991): „A Public Management for all Seasons?” *Public Administration* 69 (1), 3-19. ISBN: 978-80-89013-41-8

Imre, M. - Papp, Zs (2010): *A társadalmi kapcsolatok formális analízise*. Budapest, Unió. ISBN: 978-963-9698-92-5

Ivancsics, I. (2006): „Rendszerváltás a területi államigazgatásban; Elvek, Tények és Tévedések” In: Balázs, I. és Bércesi, F. (szerk): A területi államigazgatás reformja, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet ISSN: 0865-736X

March, J. G. (1994): Primer on Decision Making: How Decisions Happen. Simon and Schuster ISBN: 1439157332

Jasinski, J. (2001): Sourcebook on Rhetoric. Sage Publications. ISBN: 9780761905042

Jenei, Gy. (2009): „A Post-Accession Crisis? Political developments and Public Sector Modernisation in Hungary.” NISPAcee Journal of Public Administration and Policy I(2): 55-69. ISBN: 978-3-931052-75-1

Katona, K. (2010): sajtónyilatkozat, <http://www.origo.hu/itthon/20100503-orban-viktor-es-elso-kormanya-nehezsegei-kormanyzati-struktura.html> Letöltve: 2014.03.11

Kettl, D.F. (2000): The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. ISBN: 978-0-8157-4917-2

Khandwalla, P. (1977): The Design of Organizations. New York; Harcourt Brace Jovanovich.

Kilényi, G. (2007): „A közigazgatási eljárásjog racionalizálására irányuló törekvések az új közigazgatási eljárási törvény előkészítésének folyamatában” In: Lőrincz L. (szerk.) Láttelek a magyar közigazgatásról. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet, ISBN: 0155173669

Klijn, E.-H (2008): „Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme ” Public management review 10(4): 505-525, ISSN (elektronikus): 1471-9045

Kornai, J. (1983): „Bürokratikus és piaci koordináció” Közgazdasági Szemle 30(9): 1025-1038. ISBN: 963-05-3865-2

Kornai, J. (2012): „Centralization and Capitalist Market Economy”, [http://nol.hu/belfold/centralization\\_and\\_the\\_capitalist\\_market\\_economy](http://nol.hu/belfold/centralization_and_the_capitalist_market_economy), Letöltve: 25.03.2013.

Kovács, É (2014): „Public Administration Reforms for the Better Coordination within the Central Government in Hungary” (conference paper) 22<sup>nd</sup> NISPAcee Annual Conference May 22-24, 2014 Budapest, Hungary

Kovács, É. (2014): „Kormányzati koordináció Magyarországon: Esettanulmány az egyablakos ügyfélszolgálati reformról” *Köz-Gazdaság* 9 (2). pp. 195-213. ISSN: 1788-0696

Kovács, É. és Hajnal, Gy. (2014): „‘Government Windows’: One-Stop Shops for Administrative Services in Hungary” In: Laegreid, P. et al. (2014) (szerk.): *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*, Basingstoke/New York: Palgrave Chapter 20, ISBN: 9781137359629

Kozma, G (2008): „A dekoncentrált (területi) államigazgatási szervezetek központjainak változása 1990 után” *Tér és Társadalom* 2008(2): 71-85. ISSN: 2062-9923

Körösényi, A. (2001): „Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából” *Századvég*, 2001: (tavasz): 3–38. ISSN: 0237-5206

Körösényi, A. (2003): „Politikai képviselet a vezérdemokráciában” *Politikatudományi Szemle* 2003 (4): 5-22. ISSN: 1216-1438

Körösényi, A. (2005): *Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*. Budapest: L'Harmattan Kiadó ISBN: 963734327X

Közép-dunántúli Regionális Államigazgatási Kollégium Elemző – Értékelő Bizottsága (2008): *Területi államigazgatási szervek együttműködésének kezdeti tapasztalatai, különös tekintettel a hatósági tevékenységre*. <http://www.fejerkozsig.helyinfo.hu/domain34/files/modules/module15/33052EFA1A55D3495.pdf> Letöltve: 2014. 02.03.

Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (2012): „A magyar közigazgatási reform volt a londoni OECD konferencia egyik témája”(sajtóanyag) <http://hirlevel.egov.hu/2012/10/24/a-magyar-kozigazgatasi-reform-volt-a-londoni-oecd-konferencia-egyik-temaja/> Letöltve: 2013. 03.11.

Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (2013): „Statisztikai jelentés a kormányablakok tevékenységéről”, belső kormányzati dokumentum

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011): „Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program” <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> Lekérdezve: 2013. 07.11.

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011): „Összefoglaló dokumentum a területi államigazgatási reformról” belső kormányzati dokumentum

Közpolitikai Kutatások Intézete (2012): „Közszolgálat a közigazgatásban” ÁROP-2011/1.1.12 projekt (prezentációs anyag) [kki.kormany.hu/download/b/58/.../ÁROP\\_2012\\_ősz\\_prezentáció.pptx](http://kki.kormany.hu/download/b/58/.../ÁROP_2012_ősz_prezentáció.pptx) Letöltve: 2014. 03.11.

Közpolitikai Kutatások Intézete (2013): „Közszolgálat a közigazgatásban ÁROP-2011/1.1.12” „Az első négy kutatási szakasz összefoglalása (2012. március – 2013. június)

Kubicek K. és Hagen, M. (2001): „One- stop- government in Europe: An overview” In: Hangen, M., Kubicek, H., (szerk.): One-stop Government in Europe: Results of 11 National Surveys, Bremen: University of Bremen.

Laegreid, P. (2013): „Coordination in the Public Sector” (Interjú). <http://www.paknowledge.org/focus/focus-coordination-in-the-public-sector/focus-prof-laegreid-on-coordination-in-the-public-sector/> Lekérdezve: 2014 03.04.

Lampert, M. (2014): Személyes interjú, 2014. 05.08.

Lange, M. (2013): Comparative-Historical Methods. SAGE. ISBN: 9781849206273

Lau, R. R. (2003): „Models of decision making” In: Sears, D. O., Huddy, L. és Jervis, R. (szerk.): Handbook of Political Psychology, Oxford: Oxford University Press. ISBN-13: 978-0195162202

Lie, Amund (2010): „Coordination processes and outcomes in the public service: The challenge of inter-organizational food safety coordination in Norway” Public Administration 89:2 pp. 401-417 DOI: 10.1111 /j.1467-9299.2010.01845.x

Lőrincz, L (2007): A közigazgatás alapintézményei, Budapest: HVG-Orac, 2. kiadás. ISBN: 9789637490828

Lukes, S. (1974): Power: A Radical View. London: Macmillan. ISBN: 0333166728 9780333166727

Malhotra, Y. (2001): Knowledge Management and Business Model Innovation. Idea Group Publishing, London. ISBN: 1878289988

Malone, T. W. és Crowston, K. (1990): „What is coordination theory and how can it help design cooperative work systems?” In: Tatar, D. (szerk) Proceeding of the Third Conference on Computer-supported Cooperative Work. Los Angeles;CA: ACM Press 1990 (october) : 357–370. ISBN: 0-89791-402-3 DOI: 10.1145/99332.99367

Malone, T. W., és Crowston, K. (1994): „The interdisciplinary study of coordination” *Computing Surveys* 26(1): 87–119. ISSN:0360-0300 , DOI: 10.1145/174666.174668

March, J. G. (1994): *Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: Simon and Schuster ISBN: 1437157332

March, J. G. és Olsen, J. P. (2004): „The logic of appropriateness” *ARENA Working Papers* 9(09): 1-28. ISSN 1890- 7741 Longman. [http://www.arena.uio.no/publications/wp04\\_9.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/wp04_9.pdf) Lekérdezve:2013. 03.01.

March, J. G. és Olsen, J.P. (1998): „The institutional dynamics of international political orders” *International Organization* 52 (4): 943–69. DOI: 10.1162/002081898550699

March, J. G. (1991): „How Decisions Happen in Organizations” *Human-Computer Interaction*, 1991(6): 95-117. DOI: 10.1207/s15327051hci0602\_1. ISSN (electronic): 1532-7051.

[http://gul.gu.se/public/pp/public\\_courses/course39081/published/1288687110285/resourceId/15857424/content/March\\_1991.pdf](http://gul.gu.se/public/pp/public_courses/course39081/published/1288687110285/resourceId/15857424/content/March_1991.pdf) Lekérdezve:2012.03.01.

March, J. G. és Olsen, J. P. (2006): „The logic of appropriateness” In: Moran, Michael, Martin Rein and Robert E. Goodin (2006) (ed.): *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press pp. 689-708 DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0034

Metzinger, É. (2006): „A közigazgatási hivatalok koordinációs és ellenőrzés feladatai” *Magyar Közigazgatás* 2006(2): 107-114. ISSN: 0865-736X

Meyer, J. W. és Rowan, B. (1977): „Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony” *American Journal of Sociology* 83(2): 340-363. ISSN: 0002-9602

Mintzberg, H. (1980): „Structure in 5'S: A Synthesis of the research on organizational design” *Management Science* 26 (3):322-341 ISSN: 0025-1909 (Print), 1526-5501 (Online)

<http://luci.ics.uci.edu/websiteContent/weAreLuci/biographies/faculty/dip3/LocalCopy/2630506.pdf> Lekérdezve: 2014. 02.03.

Mintzberg, H. (1991): „The Effective Organization: Forces and Forms.” *Sloan Management Review*, 1991 (Winter) :54-57. ISSN: 1532-9194

Mintzberg, H. (2003a): „Five Ps for Strategy” In: Mintzberg és társai The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases. (4th Edition) New Jersey; Prentice-Hall. ISBN: 0130479136

Mintzberg, H. (2003b): „Organizations” In: Mintzberg és társai The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases. (4th Edition) New Jersey; Prentice-Hall. ISBN: 0130479136

Müller, Gy. (2010a): „A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben” Közjogi Szemle 2010(3):10-17. ISSN: 1789-699

Müller, Gy. (2010b): „Sajtó interjú” Magyar Narancs 2010 (35) [http://magyarnarancs.hu/belpol/mindegyik\\_tisztogatott\\_-\\_muller\\_gyorgy\\_cimzetes\\_egyetemi\\_tanar\\_az\\_uj\\_kormany\\_mukodesi\\_rendjerol-74483](http://magyarnarancs.hu/belpol/mindegyik_tisztogatott_-_muller_gyorgy_cimzetes_egyetemi_tanar_az_uj_kormany_mukodesi_rendjerol-74483)  
Lekérdezve: 2014.03.14.

Müller, Gy. (2010c): „A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztésének irányai (1990-2009)” Közjogi Szemle 2010(1): 34-41. ISSN: 1789-699

Müller, Gy. (2011a): Magyar kormányzati viszonyok. Pécs: Dialóg Campus Kiadó. ISBN: 9789639950597

Müller, Gy. (2011b): „Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról” Közjogi Szemle 2011(2): 28 -32. ISSN: 1789-699

Müller, Gy. , személyes interjú, 2012.05.16.

Navracsics, T. (2012): „A csúcsminisztériumok létrehozása beváltotta a hozzá fűzött reményeket” MTI, Magyar Rádió (Sajtó nyilatkozat) <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-csucsminiszteriumok-letrehozasa-bevaltotta-a-hozza-fuzott-remenyeket> Letöltve: 2014.03.11

Navracsics, T. (2013): „2014-re a magyar állam teljesen megújul” (Sajtó nyilatkozat) <http://www.belfoldihirek.com/belfoldi-hirek/2014-re-a-magyar-allam-teljesen-megujul>  
Letöltve: 2014.02.11.

Navracsics, T. (2014): „A magas színvonalú ügyintézés növeli a versenyképességet” (Sajtó nyilatkozat) <http://www.hirado.hu/2014/02/04/navracsics-a-magas-szinvonalu-ugyintezes-noveli-a-versenykepessaget/> Letöltve: 2014.02.11.



Nemzeti Államigazgatási Központ vezető beosztású tisztségviselője (2012): Személyes interjú, 2012. 08. 23.

OECD (2003): „From red tape to smart tape: administrative simplification in OECD countries” Policy Brief, June, Paris ISBN: 9789264193468 DOI: 10.1787/9789264193468

OECD (2006): „Whole of Government” Approaches to Fragile States. <http://www.oecd.org/development/conflictandfragility/37826256.pdf> , Lekérdezve: 2012. 08. 23.

OECD (2009): „Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers” <http://www.oecd.org/regreform/42112628.pdf> Lekérdezve: 2012. 08. 21.

Orbán, V. (1998): Interjú, In: Pethő (2010) Mitől szenvedett Orbán Viktor 35 évesen?. <http://www.origo.hu/itthon/20100503-orban-viktor-es-also-kormanya-nehezsegei-kormanyzati-struktura.html> Lekérdezve: 2014.03.11.

Országos hatáskörű főhivatal vezetője (1) (2012): Személyes interjú, 2012. 07.10

Országos hatáskörű főhivatal vezetője (2) (2012): Személyes interjú, 2012. 07.12.

Osborne, S. P. (1997): „Managing the Coordination of Social Services in the Mixed Economy of Welfare: Competition, Cooperation or Common Cause?” British Journal of Management, 8(4): 317–328. DOI:10.1111 /1467-8551.00068

Ostrom E. (1991): „Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity” The American Political Science Review 85(1): 237-243. ISSN: 0003-0554, E-ISSN: 1537-5943

Ostrom E. (1999): „Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework” In: Sabatier, P (szerk.) : Theories of the policy process. Colorado: Westview Press, Boulder. 35–71. ISBN-13: 978-0-8133-4359-4

Ouchi, W. (1980): „Markets, bureaucracies and clans” Administrative Science Quarterly 25(1): 124- 141. ISSN: 0001-8392

Painter, M. (2003): „Policy Capacity and the Effects of New Public Management.” In Christensen, T. és Lægreid, P. (szerk.): New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice. Aldershot: Ashgate, 209-229. DOI: 10.1111/1467-8500.00319

Pálné, K., I. (2011): „A magyar területi közigazgatás története” In: Regionalizmus és területi kormányzás. Pécs; PTE Bölcsészettudományi Kar Politikai Tanulmányok Tanszék. [http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050\\_13\\_regionalizmus/ch06s03.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_13_regionalizmus/ch06s03.html) Lekérdezve: 2013. 04.01.

Pest Megyei Kormányhivatal (2013): „50 ezredik ügyfél a Pest megyei kormányablakokban” (sajtó anyag) 2013.03.21. <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/pest/hirek/50-ezredik-ugyfel-a-pest-megyei-kormanyablakokban> Lekérdezve: 2013. 04.12.

Pesti, S. (2000): „A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai” Századvég 2000 (18) ISSN: 0237-5206 <http://www.c3.hu/scripta/szazadvég/18/pesti.htm> Lekérdezve: 2014.03.11

Peters, B. G. (1998): „Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination” Public Administration 76(2): 295–311. Online ISSN:1467-9299. DOI: 10.1111/1467-9299.00102

Peters, B. G. (2010): „Meta-Governance and Public Management” In: Osborne S. P. (szerk) The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. London and New York: Routledge. ISBN: 041549463X

Peters, B. Guy (1988): „The machinery of government: Concept and Issues” In: Campbell, C. és Peters, B. G. (szerk.): Organizing Governance, Governing Organizations. Amsterdam; Pittsburg Press. ISBN 13:9780822985037

Peters, B.G. (1996): „The Policy Capacity of Government” <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-18-1996E.pdf> Lekérdezve: 2013. 08.01

Pollitt, C. és Bouckaert, G. (2011): „Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo–Weberian State” Oxford: Oxford University Press. ISBN: 0199595097

Pollitt, C. (2003): „Joined-up Government: a Survey” Political Studies Review 1(1):34-49. Online ISSN:1478-9302

Powell, W. (1990): „Neither market nor hierarchy: Network forms of organization” Organizational Behavior 1990 (12): 295-336 ISBN: 1-55938-029-2

Powell, W. és P. DiMaggio (1991): The new institutionalism in organizational analysis, Chicago, IL: University of Chicago Press. ISBN-13:978-0226677095

Sárközy, T. (2006): „A kormányzás modernizálásáról” Mozgó világ online 2006(8) <http://mozgovilag.com/?p=2447> (Letöltve: 2014.03.11)

Sárközy, T. (2007): „Egy év után - A kormányzás átalakításának tapasztalatairól” Mozgó Világ Online 33 (6) <http://mozgovilag.com/?p=2469>. Lekérdezve: 2012.11.12.

Sárközy, T. (2010): “Az újraértékelendő államszervezetünkről” Mozgó világ online 2010 (5) <http://mozgovilag.com/?p=3415> Lekérdezve:2014.03.11.

Sárközy, T. (2012): Magyarország kormányzás 1978-2012, Budapest: Park Kiadó ISBN: 978-963-530-971-9

Schimmelfennig, F és Sedelmeier, U (2004): „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe” Journal of European Public Policy 11:4 August 2004: 669–687 ISSN 1350-1763 DOI: 10.1080/1350176042000248089

Schimmelfennig, F. és Sedelmeier, U. (2005): „Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe” In: Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (szerk.) The Europeanization Of Central And Eastern Europe, 2005, pp. 1-28. ISBN: 080148961X

Shapru, R. K. (2013): Administrative Theories and Management Thought. Delphi; PHI Learning Pvt. Ltd. ISBN: 812034734X

Somogy Megyei Kormányhivatal (2010): Beszámoló a hivatal éves tevékenységéről. <http://www.somogy.gov.hu/modules.php?name=Downloads&op=getit&lid=872> Lekérdezve: 2013. 08.01.

Szabó, E. (2011): „A kormányprogram végrehajtásának aktuális helyzete és a várható alakulása” XIX. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencia, Keszthely, 2011. szeptember 14-16. <http://www.kozszov.org.hu/index.php/konferenciak?start=6> Lekérdezve: 2014. 03. 01.

Szabó, E. (2014a): „A felénél tart a közigazgatás átalakítása” Interjú, <http://hirlevel.egov.hu/2014/05/26/a-felenel-tart-a-kozigazgatas-atalakitasa/> Lekérdezve: 2014. 03. 01.

Szabó, E. (2014b): „Mindent egy helyen: kormányablak nyílt Nyíradonyban” <http://www.dehir.hu/hajdu-bihar/mindent-egy-helyen-kormanyablak-nyilt-nyiradonyban/2014/02/28/> Lekérdezve: 2014. 03. 01.

Szabó, E. (2014c): „Másfél milliárddal lett karcsúbb a területi közigazgatás”  
OrientPress 2014. február 3. [www.orientpress.hu/124102](http://www.orientpress.hu/124102) Lekérdezve: 2014. 04.22.

Szamel, L. (1997): „Közigazgatás – Rendészet – Rendészeti szankció” Új  
Rendészeti tanulmányok 1997 (1). ISSN: 1416-5511

Szente Zoltán (1999): „Közigazgatás és politika metszéspontján: a miniszterek és az  
államtitkárok rekrutációja Magyarországon 1990-1998” Századvég 1999 (nyár)  
[www.c3.hu/scripta/szazadvég/13/szente.htm](http://www.c3.hu/scripta/szazadvég/13/szente.htm) Lekérdezve:2014.03.11.

Szigeti E. (2007): „Az állam területi és helyi szervei, működésük térbeli kereti”  
Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet. [http://www.terport.hu/webfm\\_send/339](http://www.terport.hu/webfm_send/339)  
Lekérdezve:2014.03.11.

Szilvásy, Gy. (1998): „A közigazgatás szakmai vezetése, 1988-1998” In: Kurtán, S. -  
Sándor,P. – Vass, L. (szerk) Magyarország évtizedkönyve. A rendszerváltás (1988-1998). I.  
kötet. Budapest; Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. ISSN 1419-225X

T. Hak and J. Dul (2009): „Pattern matching” In: A. J. Mills, G. Durepos és E.  
Wiebe (szerk.) : Entry for the Encyclopedia of Case Study Research, Sage. ISBN:978 – 1-  
4129-5670  
<https://archive.org/stream/2.encyclopediaOfCaseStudyResearch#page/n3/mode/2up>  
Lekérdezve: 2013. 07.01.

Temesi, I (2006): Regionalizmus és regionalizáció. PhD értekezés, Pécs [doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny\\_mce/.../Temesi Istvan ertekezes.pdf](http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/.../Temesi_Istvan_ertekezes.pdf) Lekérdezve: 2013. 07.01.

Thompson és társai. (1998) (szerk.): Market, Hierarchies and Networks: the  
coordination of social life. London: Sage. ISBN: 9780803985902

Toonen, T. A. J. (2002): „Administrative Reform: Analytics” In: Peters, B. G. -  
Pierre, J. (szerk.): The SAGE Handbook of Public Administration. London; Sage. ISBN:  
9781446200506

Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium (2008): 10/2008. (HÉ 46.)  
utasítás

Vadál, I. (2012): „A területi államigazgatás rendszere a közigazgatás – korszerűsítési  
kísérletek szemszögéből” Új Magyar Közigazgatás 2012(2): 3 – 10. ISSN: 2060-4599

Vér, T. (2002): Az okmányirodáról, Magyar Közigazgatás 52 (9): 556-560 ISSN:  
0865-736X

Verebélyi, I.(2008): „Válságban a magyar közép szintű közigazgatás, quo vadis?” Új Magyar Közigazgatás 2008(2): 1-5. ISSN: 2060-4599

Verhoest, K. és társai (2009): „Limited Fragmentation through Coordination in the Regulation of the Energy and Telecommunications Sectors in Belgium” 5th ECPR General Conference, Potsdam, 10-12 September, 2009.  
[http://www.belspo.be/belspo/fedra/TA/TA22\\_en.pdf](http://www.belspo.be/belspo/fedra/TA/TA22_en.pdf), Lekérdezve: 2014 03.04.

Veszprém Megyei Kormányhivatal (2011): Beszámoló a hivatal éves tevékenységéről.  
<http://www.kormanyhivatal.hu/download/b/f1/70000/Veszpr%C3%A9m%20Megyei%20Korm%C3%A1nyhivatal%202011%20%C3%A9vi%20sz%C3%B6veges%20besz%C3%A1mol%C3%B3.pdf> Lekérdezve: 2013. 08.01.

Virágh, P. (2006): „Visszaemlékezés a volt köztársasági megbízotti jogintézményre” Magyar Közigazgatás 2006 (2):78-80. ISSN: 0865-736X

Virágh, R. (2012a): személyes interjú, 2012. 05. 09.

Virágh, R. (2012b): Interjú. Jogi Fórum. 2012.02.10.  
<http://www.jogiforum.hu/interju/92> Lekérdezve: 2013. 07.01.

Virágh, R. (2012c): „Nemzetközi figyelem kíséri a magyarországi közigazgatási változásokat” (sajtónyilatkozat) OrientPress <http://www.orientpress.hu/107659>  
Lekérdezve: 2013. 07.01.

Walter, T. (2000): „A közigazgatási hivatalok koordinációs és ellenőrzési szerepe” Magyar Közigazgatás 2000(5): 269-281 ISSN: 0865-736X

Wegrich, K. (2009): „Public Management Reform in the United Kingdom: Great Leaps, Small Steps, and Policies as their Own Cause.” In S. Goldfinch and J. Wallis (eds). International Handbook of Public Management Reform. Cheltenham: Edward Elgar, 137-154. ISBN: 9781849802031

Wilson, E. J. és Woodside, A. G. (1999): „Degrees-of-freedom analysis of case data in business marketing research.” DOI: 10.1016/S0019-8501(98)00048-  
<https://www2.bc.edu/~woodsiar/publications/IMM%20DoF%201999.pdf> Lekérdezve: 2013. 07.01.

Wilson, E. J., Wilson, D. T. (1987): „Degrees of Freedom' for Testing Behavioral Theories of Group Buying” Advances in Consumer Research 1987(15) : 587-594. ISSN: 0098-9258

Yin, R.K. (1994): Case study research: Design and methods (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publishing. ISBN: 1452242569

Yin, R. K. (2004) Case Study Methods, COSMOS Corporation,  
<http://www.scribd.com/doc/37102046/Robert-Yin-Case-Study-Research>

Yin, R. K. (2003): Case study research. Design and methods (3rd ed.), Thousand Oaks, CA: Sage ISBN: 1452242569

Zubek, R. (2010): „Core executives and coordination of EU law transposition: Evidence from new member states” Public Administration 89(2): 433-450.  
DOI:10.1111/j.1467-9299.2010.01852.x. Online ISSN: 1467-9299

## **17 Az értekezés témakörében megjelent magyar és idegen nyelvű publikációk**

### **1. Tudományos könyv, könyvfejezet**

#### **1.1. Angol nyelven**

Kovács Éva and Hajnal György (2014): 'Government Windows': One-Stop Shops for Administrative Services in Hungary In: Laegreid, P. et al. (2014) (szerk.): Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries, Basingstoke/New York: Palgrave Chapter 20, ISBN: 9781137359629

Kovács Éva (2014): Public Administration Reforms for the Better Coordination within the Central Government in Hungary In: Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism? Presented Papers from the 22st NISPAcee Annual Conference May 22-24, 2014, Budapest, Hungary. ISBN: 978-80-89013-72-2

### **2. Folyóiratcikkek**

#### **1.1. Magyar nyelven**

Kovács Éva (2014): Kormányzati koordináció Magyarországon: Esettanulmány az egyablakos ügyfélszolgálati reformról. Köz-Gazdaság 9 (2). pp. 195-213. ISSN: 1788-0696

#### **1.2. Angol nyelven**

Kovács Éva (2014): Analysing the New Patterns of Hungarian Government from a Coordination Perspective. In: Kovač, P.(ed.): Reflections on Good Governance in Visegrad and beyond. NISPAcee Press <http://www.nispa.org/files/publications/V4-Young-publication-final.pdf>

Kovács Éva (2013): The Hungarian One Stop Government Offices As governmental Coordination Mechanism. Curentul Juridic 16:(3) Letölthető: [http://revcurentjur.ro/arhiva/attachments\\_201303/recjurid133\\_7A.pdf](http://revcurentjur.ro/arhiva/attachments_201303/recjurid133_7A.pdf).

Hajnal György and Kovács Éva (2012): Analyzing the motives of reforming central government coordination in Hungary: A case study of one-stop-government reforms.

### **3. Konferencián közölt tanulmány**

#### **1.1. Magyar nyelven**

Kovács Éva (2012): A központi kormányzati koordináció motívumainak vizsgálata Magyarországon: esettanulmány az egyablakos ügyfélszolgálati reformról, RODOSZ Konferencia, Kolozsvár, Románia, 9 – 11 Nov 2012

#### **1.2. Angol nyelven**

Kovács Éva (2014): Public Administration Reforms for the Better Coordination within the Central Government in Hungary. 22nd NISPAcee Annual Conference, Budapest, Hungary, May 22-24, 2014.

Kovács Éva (2013): The governmental coordination landscape in Hungary. NKE - PI-NET Conference 2013 Scientific and Research Ethic, Budapest, Hungary, 13-15 November 2013.

Hajnal György and Kovács Éva (2013): Coordination at the middle: Reforms of the county level state administration in Hungary (1990-2012), EGPA Annual Conference, Edinburgh, Scotland, 9-12 Sept, 2013

Hajnal György and Kovács Éva (2013): Motives of governmental decision making process in Hungary: the case of establishing Government Window, 4th Annual Conference of the European Decision Sciences Institute, Budapest, Hungary, 16-19 Jul 2013

Kovács Éva (2013): Hungarian governmental coordination practices, CEU 8th Annual Doctoral Conference, Budapest, Hungary, 25-26 April, 2013

Hajnal György and Kovács Éva (2013): One-stop government reforms in Hungary, old and new: A comparative case study, XVII IRSPM Conference, Prague, Czech Republic

Hajnal György and Kovács Éva (2012): Analyzing the motives of reforming central government coordination in Hungary: A case study of one-stop-government reforms, EGPA Annual Conference, Bergen, Norway 5-8 September 2012