

Nemzeti
Köszolgálati Egyetem

KÖZIGAZGATÁSI SZAKVIZSGA

Államigazgatás

Jegyzet



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

Szerzők:

DR. TEMESI ISTVÁN (1–4. fejezet)
DR. LINDER VIKTÓRIA (5. fejezet)

Lektorálta:

DR. HABIL MÜLLER GYÖRGY

Budapest, 2015. augusztus 15.
kézirat lezárva: 2015. augusztus 15.

ISBN 978-615-5527-38-8

Kiadja:

NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.
Hegyesi József ügyvezető igazgató

© Nemzeti Közszerológati Egyetem
Kiadja: Nemzeti Közszerológati Egyetem
www.uni-nke.hu

Budapest, 2015

A kiadásért felel:
Prof. Dr. Patyi András

Layout, tördelés:
Tordas és Társa Kft.

TARTALOMJEGYZÉK

1. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS FOGALMA, HELYE AZ ÁLLAMI SZERVEK ÉS A KÖZIGAZGATÁS RENDSZERÉBEN	5
1.1. Az államszervezet felépítésének elvei	5
1.2. Az államigazgatás helye az állami szervezetrendszerben	9
1.2.1. A kormány és az államigazgatás	9
1.2.2. Az országgyűlés és a kormány	10
1.2.3. A köztársasági elnök és a kormány	11
1.2.4. Az igazságszolgáltatás és az államigazgatás	12
1.2.5. Az ügyészség és az államigazgatás	12
1.2.6. Az Alkotmánybíróság és az államigazgatás	13
1.2.7. Az Állami Számvevőszék és az államigazgatás	13
1.2.8. Az alapvető jogok biztosa és az államigazgatás	13
1.3. A magyar közigazgatás alrendszerei	14
1.3.1. Törvényességi felügyelet a helyi önkormányzatok felett	15
1.3.2. A helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok	16
1.3.3. Az államigazgatás részvétele a területszervezési döntésekben	16
1.3.4. A helyi önkormányzatokat megillető véleményezési és javaslattevési jog	17
1.4. Az államigazgatás kialakulása és fejlődése	17
2. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS SZERVEZETE	23
2.1. Az államigazgatási szervezet felépítésének elvei	23
2.1.1. Centralizáció és decentralizáció	23
2.2. Az államigazgatási szervek osztályozása	26
2.2.1. Tipikus és atipikus államigazgatási szervek	26
2.2.2. Központi és helyi államigazgatási szervek	26
2.2.3. Az egyszemélyi vezetés elve	28
2.2.4. Az államigazgatási szervek döntési joga	28
2.2.5. Az államigazgatási szervek hatásköre	29
2.2.6. Civil és rendészeti államigazgatási szervek	29
2.3. Az államigazgatási szervek egymáshoz való viszonya	30
2.4. A központi államigazgatási szervek	33
2.4.1. A kormány	33
2.4.2. A kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szervek	37
2.4.3. Az autonóm államigazgatási szervek	48
2.5. Az államigazgatás területi és helyi szervei	49
2.5.1. A területi államigazgatás fejlődéstörténete	49
2.5.2. A fővárosi és megyei kormányhivatal	51
2.5.3. Az integrációban nem érintett területi államigazgatási szervek	55

2.5.4. A járások	56
2.5.5. A helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok szervezeti kerete	57
3. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS FUNKCIÓI ÉS MŰKÖDÉSE	59
<hr/>	
3.1. Az államigazgatási funkciói és feladatai	59
3.1.1. Az államigazgatás funkciói	59
3.1.2. Az államigazgatás feladatai	61
3.2. Az államigazgatás működése	62
3.2.1. Az államigazgatás működésének alapelvei	62
3.2.2. Az államigazgatás tevékenységfajtái	64
3.2.3. Az államigazgatás jogalkotó és jogalkalmazó tevékenysége	66
3.2.4. Az államigazgatás szervező- és szolgáltató tevékenysége	71
3.2.5. A belső igazgatási tevékenység	75
4. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS SZEMÉLYZETE	79
<hr/>	
4.1. A személyzeti politika rendszerei	79
4.2. A közigazgatási személyzeti politika Magyarországon	82
4.3. Az államigazgatási dolgozók felelőssége	85
4.4. A közszolgálati etika	89
5. KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS HAZÁNKBAN	93
<hr/>	
5.1. A közigazgatás fejlesztésének szükségessége és jelentősége	93
5.2. Közigazgatási reformirányzatok	94
5.2.1. Az új közmenedzsment	95
5.2.2. A good governance (jó kormányzás)	97
5.2.3. A neo-weberi állam és közigazgatás	98
5.3. Az adminisztratív konvergencia. Az Európai Unió és egyéb nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési törekvései	99
5.3.1. Az adminisztratív konvergencia, a közigazgatások egymásra hatása	99
5.3.2. A nemzetközi szervezetek és intézmények szerepe a közigazgatás-fejlesztésben	100
5.4. Az Európai Közigazgatási Tér(ség) és az európai közigazgatási alapelvek	103
5.5. Közigazgatás-fejlesztési tendenciák az EU-tagállamokban az ezredforduló után – célok, módszerek, eszközök	105
5.6. Közigazgatási modernizáció hazánkban	106
5.6.1. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési pProgramok és megvalósulásuk, a kormány 2014–2020-as Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiája	107
IRODALOMJEGYZÉK	117
<hr/>	

1.

AZ ÁLLAMIGAZGATÁS FOGALMA, HELYE AZ ÁLLAMI SZERVEK ÉS A KÖZIGAZGATÁS RENDSZERÉBEN

1.1. AZ ÁLLAMSZERVEZET FELÉPÍTÉSÉNEK ELVEI

A modern demokratikus államok szervezete és működése a hatalommegosztás elvén alapul. A hatalom megosztásának gondolatát az ókori görög filozófia fogalmazta meg elsőként. Arisztotelész Politika című művében írt a főbb állami funkciók elhatárolásáról. A középkorban a keresztény filozófia elsősorban a hatalom morális tartalmát helyezte vizsgálata középpontjába, és a hatalom megosztásaként a világi, illetve az egyházi hatalom kettéválasztásaként értelmezte. A hatalommegosztás mint államszervezési elv a felvilágosodás természetjogi gondolkodásában jelent meg, amikor annak kiemelkedő korai képviselője, John Locke először különböztetett meg államhatalmi ágakat. Locke a törvényhozó és a végrehajtó hatalom mellett harmadik hatalmi ággként a föderatív hatalmat – az államon kívüli végrehajtást, a mai értelemben vett külkapcsolatok igazgatását vagy a diplomáciát – nevezte meg.

Az államhatalmi ágak megosztásának klasszikus elmélete Charles-Louis de Secondat, ismert nevén – La Brède és Montesquieu bárója címe után – Montesquieu (1689–1755) nevéhez fűződik. Montesquieu A törvények szelleméről (De l'esprit des lois) című művében három államhatalmi ágat különböztetett meg: a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat. Tézisei szerint a három államhatalmi ág személyileg és szervezetenként is el kell, hogy különüljön egymástól, továbbá az egyes hatalmi ágak működését más hatalmi ágak ellensúlyozzák. Ez a hatalommegosztás klasszikus elmélete.

A hatalommegosztás célját Montesquieu a törvények uralmának és az emberek szabadságának a biztosításában és így a zsarnokság kiküszöbölésében nevezte meg. Elméletének kidolgozásakor az ember természetéből indult ki, aki hajlamos hatalmával visszaélni, és ezt meg is teszi, amíg korlátokba nem ütközik, ezért a hatalmat korlátozni, gyakorlását ellenőrizni kell. Ennek érdekében szükséges a három államhatalmi ág szétválasztása. Így biztosítható, hogy ezek gyakorlása ne kerülhessen egy személy vagy testület kezébe, ami zsarnoksághoz vezethet. A szétválasztás mellett szükséges a hatalmi ágak kiegyensúlyozása, amelyek így egymást ellenőrizve működnek és elkerülhető bármelyik dominanciája.

A feudális abszolutizmust megszüntető polgári forradalmak és az ezek által létrehozott polgári alkotmányok a hatalommegosztás elvének montesquieu-i koncepciójának megvalósítására törekedtek. Ennek első tudatosan kivitelezett eredménye az Amerikai Egyesült Államok 1787-ben elfogadott alkotmánya lett, amelyet a következő évszázadban több európai állam is követett. Ugyanakkor a hatalommegosztás klasszikus tana már szinte megszületése pillanatában új problémákat vetett fel, illetve bizonyos kérdésekre nem adott választ. Montesquieu az alkotmányos monarchiát tartotta

az ideális államberendezkedésnek, azon belül is annak angol (brit) változatát választotta mintapéldának. Ezért elmélete nem adhat választ arra, hogyan alkalmazzák azt a köztársasági államformában, amely Montesquieu korában még ritka kivételnek számított. További ellentmondás, hogy a Montesquieu által követendő példának nevezett Angliában – abban a korban, amikor elméletét megalkotta – a hatalmi-politikai berendezkedés nem a hatalommegosztás klasszikus tanára épült, amelyet értelemszerűen az angolok nem ismerhettek, tudatosan nem alkalmazhattak. Ezzel szemben Angliában a parlamenti szuverenitás elve érvényesült, amely egyben előre jelzi, hogy milyen nehézségekbe ütközik Montesquieu modelljének alkalmazása a mai modern parlamentáris rendszerekben.

A modern parlamentáris rendszerekben – és ilyen a magyar államberendezkedés is 1989 óta – az eredeti alapelv, miszerint a törvényhozó hatalom korlátozza és ellenőrzi a végrehajtó hatalmat, nem érvényesül. Ennek oka, hogy a parlamenti választásokon győztes politikai erők többséget szereznek a törvényhozásban és parlamenti többségük feltétlen támogatást biztosít a végrehajtó hatalom letéteményesének, a kormánynak. Ebben a szisztémában a törvényhozás nem ellensúlya, nem korlátozója, hanem együttműködő, összefonódó partnere a végrehajtó hatalomnak. Következésképpen szükséges megvizsgálni, hogy az elmélet és a gyakorlat hogyan alakította át, illetve adaptálta a hatalommegosztás klasszikus elméletét.

A klasszikus montesquieu-i elmélet egyik lényeges elemét, a hatalom korlátozásának szükségességét emelte ki és állította figyelme középpontjába Benjamin Constant (1767–1830). Constant szerint „sem a szabadság, sem a nyugalom, sem a boldogság nem lehetséges, ha a hatalom korlátlan” és „a hatalommegosztás hiábavaló, ha a hatalom összege végtelen”, mert „a megosztott részeknek csupán koalícióra kell lépniük, és a zsarnokság máris orvosolhatatlan”.¹

Constant is szükségesnek tartotta a hatalom megosztását és az így létrehozott hatalmi tényezők szembeállítását, valamint egyensúlyba hozását, ugyanakkor a hatalom korlátozására mindezt nem tartotta elegendőnek. A hatalom korlátozásának garanciáját abban látta, ha az államhatalom minden egyes hatalmi tényezője abban érdekelt, hogy saját hatáskörén belül maradjon és együttműködjön egymással. Ennek az együttműködésnek a biztosítékát pedig egy újabb, általa konstruált államhatalmi ágban találta meg. Ez az *államfői hatalom*, illetve az államfői hatalom elmélete.

Constant – kiindulva kora alkotmányos monarchiájának államszervezetéből – a végrehajtó hatalmon belül éles különbséget tett a politikailag felelőségre vonható miniszterek – értsd ma a kormány – és a politikailag nem felelős, sérthetetlen uralkodó (államfő) között. A végrehajtó hatalmi ág e megbontásával megalkotta az államfői hatalom fogalmát, amelyet *semleges hatalomnak* nevezett szemben a miniszterek (felelős kormány) ún. *tevőleges hatalmával*. Az államfői hatalom funkcióját pedig a három klasszikus hatalmi ág – ahogyan ő nevezte hatáskör – kiegyensúlyozásában nevezte meg arra az esetre, ha ezek működésében zavar keletkezne, vagyis ha „összeütköznenek vagy akadályoznák” egymást. Ez a kiegyensúlyozó erő csakis a három klasszikusnak nevezett hatalmi ágon kívülálló lehet, amelynek – így az államfőnek – érdeke nem az egyik államhatalmi ág dominanciája, hanem ellenkezőleg, ezek egyensúlya és összhangban történő működése. A teljesség igénye megköveteli, hogy megemlítsük: a klasszikus három hatalmi ág helyett Constant negyediként úgy nevezte meg az államfői hatalmat, hogy az addig egységesnek tekintett törvényhozó

1 Benjamin CONSTANT: *A régiek és a modernek szabadsága*. Atlantisz, 1997, 80–81.

hatalmat is kettébontotta tartós képviseleti hatalomra (az örökletes gyűlés, vagyis az arisztokrati- kus felső-ház) és a közvélemény képviseletének hatalmára (a választott gyűlés, vagyis a képviselő- ház). Végeredményben öt különböző természetű hatalmat nevezett meg azzal, hogy a törvényhozó hatalmat e két utóbbi gyakorolja. Az államfői hatalom Constant szerint a többi felett helyezkedik el, közvetítőként működik azzal a céllal, hogy fenntartsa az egyensúlyt a többi államhatalmi ág felett. Jóllehet, Constant a királyságból és azon belül is az alkotmányos monarchiából indult ki, de következetesen államfői – és nem királyi – hatalomról beszélt, ami lehetővé tette, hogy elmé- lét átvegyék – úgy, mint például a weimari köztársaság idején Carl Schmitt 1931-ben –, és később azokra a modern köztársaságokra alkalmazzák, amelyekben az államfői hatalmat gyakorló elnök nem egyedüli letéteményese a végrehajtó hatalomnak. Az államfői hatalom és a hatalommegosztás érvényesülését erre tekintettel kell majd megvizsgálni a magyar államszervezetre vetítve. Előbb azonban azt szükséges megismerni, hogy az államfői hatalom teóriáján kívül mi eredményezte még a klasszikus hatalommegosztási tan újraértelmezését.

A hatalommegosztás elvének egyik lényegi eleme az egyes hatalmi ágak kiegyensúlyozása, illetve ennek gyakorlati megvalósítása vezetett arra, hogy olyan új állami szervek jelentek meg, amelyek Montesquieu idején még nem működtek. A hagyományos montesquieu-i államhatalmi ágakba nem sorolható, új típusú állami szervek megjelenését nevezik *az államhatalmi ágak sokasodásának* is.

Az újonnan megjelenő állami szervek közös jellemzője, hogy a működő államhatalmi szer- vek közötti egyensúly biztosítására hivatottak, és még abban az esetben is semlegességre, illetve független működésre törekszenek, ha formálisan valamely államhatalmi ágot megtestesítő állami szervhez köthetők. A parlamentáris rendszerekre és így Magyarországra is jellemző, hogy a végre- hajtó hatalom – azon belül is a kormányzat – dominanciáját a parlament ellenőrző szervek létre- hozásával próbálja kiegyensúlyozni. A közpénz felhasználását ellenőrző önálló és független szerv – Magyarországon az Állami Számvevőszék képében – jelent meg a XIX. században azzal, hogy ismert a számvevőszéknek mint pénzügyi ellenőrző szervnek az a modellje is, amelyben a bírósá- gi szervezet része (pl. Franciaországban). Az alapjogok érvényesülését ellenőrző szerv a skandináv eredetű ombudsman, aki Magyarországon szintén a törvényhozó hatalomhoz köthető, amint azt az elnevezése – országgyűlési biztos – is mutatja.

Néhány országban nem köthető a három államhatalmi ág egyikéhez sem a végrehajtó hatalomtól önállósuló *ügyészség*, amely – például Magyarországon is – a vádhatósági feladatok ellátása mellett a közigazgatás, tágabban a végrehajtó hatalom törvényes működését is ellenőrzi (általános ügyészségi törvényességi felügyelet). A teljesség igénye megköveteli, hogy megemlítsük: elterjedtebb modell az, amelyben az ügyészség a végrehajtó hatalom része.

Nem köthető a hagyományos három államhatalmi ág egyikéhez sem a XX. században – Ausztriában 1920-ban – megjelent és később Európa-szerte elterjedt *alkotmánybíróság*, illetve alkotmánybí- ráskodás sem. Az alkotmánybíráskodás az alkotmánybíróságnál korábban jelent meg, és létjogo- sultságát éppen *a törvényhozó hatalom korlátozásának* szükségessége indokolja. A törvényhozás, amelynek kiterjedt hatalma – főként a XIX. századi polgári demokráciákban – a hatalommegosztás mellett a másik meghatározó modern államszervező alapelv, a népszuverenitás gyakorlatban törté- nő megvalósításának egyik eredménye, szintén felvetette a hatalom korlátozásának szükségességét. A törvényhozás hatalmának túlságosan nagyra növekedésére a korábban hivatkozott Benjamin Constant is rámutatott, hivatkozva a többi között a Konventre és az angol Hosszú Parlamentre.

Találón fogalmazta meg azt, ami később létjogosultságot biztosított az alkotmánybíráskodásnak: a törvényhozó hatalom terjedelmét az igazságosság és az egyén jogai szabják meg.

A hatalommegosztás klasszikus elméletének gyakorlati megvalósítását nem csak az erős parlamentáris rendszerek tették próbára. A XIX. század végén új jelenség kezdett kibontakozni, ami a XX. században meghatározóvá vált és napjainkra is jellemző. Ez a jelenség a *közigazgatás túlterjeszkedése*, ami a közigazgatással szemben támasztott társadalmi elvárások megváltozásából ered és a közigazgatás mind nagyobb térhódítását eredményezi. A széles körű autonómiával rendelkező új típusú közigazgatási hatóságok megjelenésével egyidejűleg – elsőként az Amerikai Egyesült Államokban – kidolgozták az ún. *igazgatási hatalom* (administrative power) teóriáját. E teória szerint az igazgatási hatalom – mintegy negyedik államhatalmi ágként – éppen úgy, mint a végrehajtó hatalom – az elnöki rendszerű USA-ban, ahol nem értelmezhető az államfői semlegesség – az elnököt illeti meg, de gyakorlása nem az elnöki adminisztráció szervezetébe tagolt hivatalokhoz köthető, hanem attól független – a Kongresszus által létrehozott – ún. nagy közigazgatási bizottságokhoz. Az igazgatási hatalmat az USA nyomán elterjedve, világszerte új típusú, független, elsősorban testületi formában működő közigazgatási szervek testesítik meg.

A végrehajtó hatalom megerősítésének igénye – ahogyan a két világháború közötti magyar igazgatástudomány nevezte: erős exekutíva – a parlamentáris rendszerek kevésbé hatékony közigazgatására adott válaszként alakította át az állam működését. Az erős és hatékony végrehajtó hatalom veszélyei megfelelő ellensúly hiányában – amint azt a XX. századi diktatórikus rendszerek megmutatták – gyorsan egyértelművé váltak. A végrehajtó hatalom dominanciáját ezért egyrészt a másik két hatalmi ág megerősítésével igyekeztek mérsékelni, másrészt magának a végrehajtó hatalomnak a széttöredezésével. Utóbbinak egyik formája az úgynevezett horizontális hatalommegosztás, amit rendszerszerűen az USA alkotmánya valósított meg a szövetségi állam koncepciójával. A szövetségi államokban az önálló állami lét jegyeivel rendelkező szövetségi tagállamok minden kétséget kizáróan jelentős ellensúlyt képezhetnek a központi kormányzattal – és törvényhozással – szemben. A gondolat – nevezetesen a helyi közösségeket megillető és a saját ügyeik intézésének jogából eredő önálló hatalmi jogosítványok – azonban korábban jelent meg, mint a modern szövetségi államok. Az úgynevezett *municipális hatalom* – amely kifejezés Benjamin Constant nevéhez köthető – mai értelmezése a helyi önkormányzatiságot mint önálló hatalmi tényezőt jelenti. (A municipális hatalom gondolata Magyarországon is megjelent 1848-ban Eötvös József nevéhez köthetően.) Ezt azonban fenntartásokkal kell kezelni, mert az igazgatási decentralizáció keretein belül létrehozott modern helyi önkormányzatok a közigazgatás részeként működnek, és eszközeik a helyi közhatalom gyakorlására kell, hogy korlátozódjanak. Nem így a politikai decentralizációt megvalósító *regionalizmus*, amely a XX. század utolsó évtizedeiben – különösen néhány európai államban olyan széles körű autonómiával rendelkező regionális önkormányzatokat és ezzel együtt a regionális vagy félföderális államok – mint például Belgium, Spanyolország, Olaszország – létrejöttét eredményezte, amelyekben a területi önkormányzat lényeges törvényhozó és végrehajtó hatalmi jogosítványokat gyakorol a többi között oly módon, hogy átvesz a központi kormányzati feladataiból.

Összegezve: a hatalommegosztás megköveteli a hatalmi funkciók szétosztását a hatalmi ágak, illetve az ezeket megjelenítő állami szervek között a hatalom korlátozása érdekében. Az egyes hatalmi ágak így egymást ellenőrzik és befolyásolják, jogosítványaik megosztása egyensúlyt kell, hogy teremtsen. Egymást kell korlátozniuk és fékezniük, amit *fékek és ellensúlyok* (checks and balances) rendszerének neveznek. Következésképpen egyik hatalmi ág sem vonhatja el egy másik jogosítványait.

Lényeges alaptétel még, hogy a demokratikus jogállamban a hatalom nem korlátlan és nem korlátozhatatlan. Ennek érdekében korlátozzák bizonyos államhatalmi ágak szükségképpen más hatalmi ágak jogosítványait, tehát a hatalmi ágak között kölcsönös a függés, és egymást ellenőrzik, illetve egymás ellensúlyaként működnek.

Végezetül azt is meg kell említeni, hogy a modern polgári berendezkedésű államokra jellemző hatalommegosztással szemben azt elutasító elméletek is léteznek, amelyek közül több a gyakorlatban is megvalósult. A három legismertebb elmélet – a fejedelmi szuverenitás tana (Laband), a népszuverenitás tana (Rousseau) és az államhatalom egysége (marxista ideológia) – közül az utóbbi a szocialista államokban, így Magyarországon is az államszervezet felépítésének alapjául szolgált 1989-ig.

1.2. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS HELYE AZ ÁLLAMI SZERVEZETRENDSZERBEN

Az államigazgatás – mivel a közigazgatás része – a három államhatalmi ág közül szükségszerűen a végrehajtó hatalmon belül helyezkedik el. Az államigazgatás helye az állami szervek rendszerében a közigazgatás egyes állami szervekhez való viszonyának megismerésével határozható meg.

1.2.1. A KORMÁNY ÉS AZ ÁLLAMIGAZGATÁS

A hagyományos meghatározás szerint a kormány az államigazgatás csúcsszerve. Ezt azonban fenntartásokkal kell kezelni tekintettel két lényeges körülményre. Egyrészt ez a megállapítás a hagyományos államigazgatási szervekből álló államigazgatásra igaz. A hagyományos államigazgatási szervek hierarchikus rendszert alkotnak, amelynek egy hatalmi centruma van, a kormány. A kormány – a többi között – arra hivatott, hogy ellássa a vertikálisan és horizontálisan tagolt államigazgatási szervezetrendszer irányítását, összehangolja az államigazgatás alkotóelemeinek, az államigazgatási szerveknek a működését. A kormány hozza meg a legfontosabb politikai döntéseket, amelyeket a neki alárendelt államigazgatási szervek hajtanak végre. A kormány irányítása alá tartozó államigazgatási szervek a kormány hierarchikus alárendeltjei. Nem jellemzi azonban hierarchikus alárendeltség az autonómiával rendelkező államigazgatási szervek kormányhoz való viszonyát, és ebben a tekintetben a kormány csúcsszerveként való megnevezése már nem helytálló. Másodsorban a magyar Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdése a kormányt a közigazgatás – és nem az államigazgatás – legfőbb szervének nevezi. Ezzel egyidejűleg úgy rendelkezik, hogy a kormány törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre, következésképpen az irányítás egyik legjelentősebb jogosítványa, a szervezet létesítése – és ebből kifolyólag átszervezése, megszüntetése – rendelkezésére áll, természetesen a neki alárendelt államigazgatási szervek vonatkozásában. Következtetésünk tehát, hogy a kormány – néhány kivételtől eltekintve – az államigazgatás fölött meghatározó befolyást gyakorol, irányítja azt, és ennek keretében az neki alárendelt államigazgatási szerveket utasíthatja.

Fentiekből adódóan – a magyar államszervezetben – a kormány és az államigazgatás viszonya abban jelölhető meg, hogy az államigazgatás – ide nem számítva annak autonóm szerveit – a kormány alárendeltségében, annak irányítása alatt, nem pedig annak hatalmi ellensúlyaként működik. A kormány és az államigazgatás tehát egy egységes hatalmi centrumot alkotnak, és ebből adódóan az államigazgatás más állami szervekhez való viszonyát elsősorban ezeknek az állami szerveknek a kormányhoz való viszonyaként szükséges vizsgálni.

1.2.2. AZ ORSZÁGGYŰLÉS ÉS A KORMÁNY

A törvényhozó hatalom és végrehajtó hatalom viszonyának tipizálására szolgál a *kormányforma* fogalma. Magyarország kormányformáját tekintve parlamentáris köztársaság. A parlamentáris köztársaságokban a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalomtól nyeri el megbízatását, és működésének feltétele, hogy a végrehajtó hatalom letéteményese, a kormány, bírja a törvényhozás bizalmát. Magyarországon az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésének rendelkezése alapján *a végrehajtó hatalom általános szerve a kormány*, amely az Országgyűlésnek felelős. A parlamentáris rendszerek további jellemzője, hogy a kormány kizárólag a parlamenti többség támogatásával képes működni, leszámítva a ritka kisebbségi kormányzást, amely azonban szintúgy megkövetel ideiglenes vagy állandó alkukényszer eredményeképpen létrehozott többséget. A parlamenti többség voltaképpen a kormánytöbbséget jelenti, hiszen a törvényhozásban többséget szerző parlamenti párt vagy ezek koalíciója alkot kormányt, és a kormány tagjai – a miniszterelnök és a miniszterek – ugyanazon párt vezetői, amelynek képviselői a parlamentben többségben vannak. A parlamenti többséggel rendelkező kormánynak ezért a törvényhozás jellemzően nem ellensúlyaként működik, hanem éppen ellenkezőleg, hatalmi bázisaként, szövetségeseként. A parlamentáris rendszerekben a törvényhozás hatalmi ellensúly, és ellenőrző funkcióját csupán az ellenzéki pártok vagy képviselők meglehetősen korlátozottan jelenítik meg.

Mindezen tények ellenére – közjogi berendezkedésünkben – jelentősége van a parlamenti bizalomnak, amely elsősorban abban nyilvánul meg, hogy Magyarország miniszterelnökét – a köztársasági elnök javaslatára – az Országgyűlés választja meg. Az Országgyűlés meg is vonhatja a bizalmat a kormánytól az úgynevezett bizalmatlansági indítvány útján, amelyet a miniszterelnökkel szemben lehet benyújtani. A bizalmatlansági indítvány sikere esetén, vagyis ha az Országgyűlés kifejezi bizalmatlanságát a miniszterelnökkel szemben, akkor a miniszterelnök megbízatása megszűnik, ezzel egyidejűleg az Országgyűlés új miniszterelnököt kell, hogy válasszon, ami a kormány folyamatos működését biztosítja (konstruktív bizalmatlanság). A kormány többi tagjának, a minisztereknek a kinevezésébe az Országgyűlés beleszólása formális. A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény – a Ksztv. – 40. § (2) bekezdése előírja ugyan, hogy a miniszteri tisztségre javasolt személyt az Országgyűlés a miniszter feladatköre szerinti bizottsága a kinevezését megelőzően meghallgatja, de a bizottsági meghallgatás eredménye nem kötelező a – minisztert kinevező – köztársasági elnökre nézve, akinek a döntése szintén formális. Kizárólag a meghallgatás elmaradása esetén nem kerülhet sor a miniszter kinevezésére.

Az Országgyűlés akaratát elsősorban törvényekben fejezheti ki. Akaratának hatékony érvényesítését – például a kormánnyal szemben – azonban megnehezíti, sőt valójában lehetetlenné teszi, hogy a törvényjavaslatok jelentős részét a kormány terjeszti be döntéshozatalra, és ezen törvényjavaslatoknak az előkészítése pedig a kormánynak alárendelten működő államigazgatás munkája. Ennek tudatában relativizálódik az a tény, hogy az Országgyűlés az általa alkotott törvényekkel hatályon kívül helyezheti a kormány által megalkotott kormányrendeleteket. Az Országgyűlésnek további jogosítványai szolgálgják még az ellenőrzést a kormánnyal szemben: kérdés, azonnali kérdés, interpelláció, vizsgálóbizottság felállítása, bizottsági meghallgatás.

Az Országgyűlés és a kormány viszonyának lényeges jellemzője Magyarországon, hogy – ellentétben a prezidenciális rendszerekkel – a végrehajtó hatalmat megjelenítő Kormány nem oszthatja fel az Országgyűlést és nem élhet a törvényalkotást befolyásoló vétó eszközével.

1.2.3. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK ÉS A KORMÁNY

A magyar alkotmányos rendszerben a köztársasági elnöknek önálló, elkülönült államfői hatásköre, valamint az Országgyűlés és a kormány közötti egyensúlyozó szerepe van. Erre utal az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése, ami szerint az államfő kifejezi a nemzet egységét és öröklik az államszervezet demokratikus működése felett. Az Alaptörvényben rögzített államfői hatáskörök további vizsgálata is arra a következtetésre enged utalni, hogy – a különleges jogrend eseteit leszámítva – Magyarország államfője nem rendelkezik sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom döntési jogosítványával. Döntései vagy miniszteri, illetve miniszterelnöki ellenjegyzéshez kötöttek, vagy önállóan hozza meg őket ugyan, azonban tényleges politikai felelősséget nem keletkeztető szűk mozgásteret van. (A választások időpontját például nem tetszése szerint az év bármely napjára tűzi ki, hanem a törvényben meghatározott korlátok között így, a gyakorlatban szinte minimális a tényleges választási lehetősége.)

A köztársasági elnök és a kormány közötti viszony sajátosságát az adja, hogy egyrészt megfogalmazódik annak az igénye, hogy a köztársasági elnök és a kormány jogi és politikai értelemben is – érvényesítve a hatalommegosztás elvét – egymástól függetlenül működjenek, másrészt a köztársasági elnök ne kerüljön szembe a kormány politikájával, illetve csak a szükséges mértékben, és csak egyetlen esetben, ha az államszervezet demokratikus és zavartalan működését kell biztosítani.

A kormánytól való politikai függetlenség igénye vezet ahhoz az ismert felfogáshoz, amely a köztársasági elnököt önálló, semleges hatalmi ágának tekinti. Ennek alapot ad az Alaptörvény 12. cikk (2) bekezdésének azon rendelkezése, miszerint a köztársasági elnöki tisztség összeegyeztethetetlen minden más állami, társadalmi, gazdasági és *politikai tisztséggel* vagy megbízással. Az államfő semlegességét erősíti az ellenjegyzés intézménye, amely mentesíti a köztársasági elnököt a végrehajtó hatalomra, azon belül is elsősorban a kormányra háruló politikai felelősség alól. Jogi síkon a magyar köztársasági elnök semlegesnek tekinthető szemben a prezidenciális vagy a félprezidenciális rendszerekkel. Tényleges végrehajtó hatalmi jogosítványokat önállóan nem gyakorol, nem irányítja az államigazgatást mint szervezetrendszer. Ugyanakkor ez a semlegessége politikai értelemben megkérdőjelezhető, mert a köztársasági elnököt – akinek politikai, ideológiai, értékrendbeli kötődése a közvélemény számára ismert – az Országgyűlés választja általában politikai alku eredményeképpen, amely nem feltétlenül érvényesül kétharmados országgyűlési többség esetén, mint a legutóbbi két alkalommal.

A köztársasági elnök valamint a kormány – és ezen keresztül az államigazgatás – közötti viszony tartalmát egyrészt az államfő Alaptörvényben meghatározott személyi döntési jogosítványai adják. A köztársasági elnök javaslatot tesz a miniszterelnök személyére, kinevezi a minisztereket, ami azonban a politikai viszonyokból adódóan valójában formális. Kinevezi továbbá a Magyar Nemzeti Bank elnökét és alelnökeit, az önálló szabályozó szerv vezetőjét, az egyetemi tanárokat, a táborno-
kokat, a Költségvetési Tanács elnökét, valamint megbízza az egyetemek rektorait, továbbá megbízza és fogadja a nagyköveteket, követeket. A közigazgatás legfőbb szerveként megnevezett kormány és a köztársasági elnök közötti viszony tartalmát adja másodsorban, hogy az államfő – mindig az

érintett önkormányzatok kezdeményezésére, részletesen szabályozott eljárás keretében az államigazgatás általi előkészítést követően és ellenjegyzéshez kötötten – dönt a feladat- és hatáskörébe tartozó területszervezési kérdésekben.² Harmadsorban feladatkörébe tartozik az Alaptörvény-ellenesen helyi önkormányzati működés korrekciója körébe tartozó, az önkormányzati autonómiát legdrasztikusabban érintő állami beavatkozás, nevezetesen a képviselő-testület feloszlatása esetén az illetékes fővárosi vagy megyei kormányhivatal vezetőjének megbízása azzal, hogy gyakorolja azokat a feladatokat és hatásköröket, amelyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg.

1.2.4. AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS ÉS AZ ÁLLAMIGAZGATÁS

Az igazságszolgáltatás – a végrehajtó hatalomtól, így a kormánytól tovább a törvényhozástól is – független. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése szerint a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

A bíróságok a közigazgatás törvényes működésének ellenőrzésében vállalnak szerepet. A Kormány irányítása alatt működő államigazgatási, illetve általában valamennyi közigazgatási jogalkalmazó szerv döntése (közigazgatási határozat) bíróság előtt megtámadható. Az igazságszolgáltatás rendszerén belül működő közigazgatási és munkaügyi bíróság a jogszabálysértő közigazgatási határozatot úgynevezett közigazgatási perben hatályon kívül helyezi vagy megváltoztatja. A bíróságok részt vesznek az államigazgatástól elkülönült alrendszer képező helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletében: vizsgálják az önkormányzatok normatív döntéseinek – így a rendeletek és normatív határozatok – törvényességét, valamint törvénytörő mulasztásaikat.

1.2.5. AZ ÜGYÉSZSÉG ÉS AZ ÁLLAMIGAZGATÁS

Az Európában elterjedt megoldással ellentétben az ügyészség Magyarországon az Országgyűlésnek van alárendelve, nem a kormánynak. Az ügyészség törvényességi felügyeletet gyakorol – a kormánynál alacsonyabb szintű – államigazgatási szervek felett. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése szerint ugyanakkor a kormány biztosítja a fővárosi és megyei kormányhivatal útján.

Az ügyészségről szóló törvény szerint az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. Az ügyész a jogszabályok megsértése esetén fellép a törvényesség érdekében. Ha törvény másként nem rendelkezik, fellépésre akkor köteles, ha a törvénytörés megszüntetésére hivatott szerv – az Alaptörvényben, valamint törvényben és más jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott – kötelezettsége ellenére a szükséges intézkedést nem teszi meg, vagy ha a törvénytörésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedésre van szükség.

Az ügyészségről szóló törvény felhatalmazást ad arra is, hogy az ügyész ellenőrizze a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét.

² Városi cím adományozása, községalakítás és -egyesítés, községegyesítés megszüntetése, város és község elnevezése.

Fenti felhatalmazás keretében az ügyész ügyészi fellépéssel hatósági eljárást kezdeményez és jogorvoslatot terjeszt elő. Intézkedésének megalapozása érdekében hivatalból vizsgálatot folytat, ha a tudomására jutott adat vagy más körülmény megalapozottan súlyos törvénysértésre, mulasztásra vagy törvénysértő állapotra utal. Ha a törvénysértést elkövető fél maga is képes orvosolni a törvénysértést, akkor az ügyész önkéntes teljesítésre történő felhívással él. Ha a hiányosság nem minősül jogsértésnek vagy olyan csekély jelentőségű, hogy nem indokolt a fellépés, az ügyész jelzésben hívja fel az illetékes szerv vezetőjének figyelmét.

1.2.6. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ ÁLLAMIGAZGATÁS

A jogalkotásra jogosult államigazgatási szervek normatív aktusai – a rendeletek és a normatív határozatok, valamint normatív utasítások – az Alkotmánybíróság előtt megtámadhatók (utólagos normakontroll). Az Alkotmánybíróság megsemmisíti a megtámadott rendeletet vagy közjogi szervezetszabályozó eszközt, illetve annak egyes rendelkezéseit, ha az ellentétes az Alaptörvénnyel vagy magasabb szintű jogszabállyal. (A teljesség igénye megköveteli, hogy megjegyezzük: az önkormányzati rendeletek normakontrollja csak akkor tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, ha a vizsgálat tárgya az Alaptörvénybe ütközés. A magasabb szintű jogszabályba ütköző önkormányzati rendeletet a Kúria Önkormányzati Tanácsa vizsgálja felül.)

1.2.7. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK ÉS AZ ÁLLAMIGAZGATÁS

Az Állami Számvevőszék az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése szerint az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék jogosult valamennyi közigazgatási szerv gazdálkodását ellenőrizni. Az ellenőrzés nem korlátozódik a gazdálkodás törvényességére, hanem kiterjed annak célszerűségére és eredményességére is.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogosítványai korlátozottak. Jogszabálysértés esetén bírósághoz fordulhat, illetve az ellenőrzések eredményeit nyilvánosságra hozza. Az ellenőrzés során ugyanakkor intézkedési jogköre keretében zárolás iránt intézkedhet, valamint a pénzeszközök további felhasználását felfüggesztheti. A számvevőszéki ellenőrző tevékenységének akadályozása bűncselekmény (számvevőszéki ellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettségek megszegése), ami akár szabadságvesztéssel is büntethető. Büntethető továbbá az állami szerv vezetője, ha írásbeli felszólítás ellenére nem küld intézkedési tervet az Állami Számvevőszék részére.

1.2.8. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA ÉS AZ ÁLLAMIGAZGATÁS

Az alapvető jogok biztosa, ismert nevén ombudsman alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Az alapvető jogok biztosa az Országgyűlés ellenőrző szerve. Az alapvető jogok biztosát és helyetteseit az Országgyűlés választja, feladata az alkotmányos jogokat sértő visszaesések kivizsgálása. Az ombudsman és helyetteseinek hatásköre az alkotmányos jogok szempontjából a közigazgatás egészére kiterjed. Érdemi intézkedési jogosultsága nincs, az alapvető jogok sérelme esetén ajánlással fordul az ellenőrzött közigazgatási szerv felé, továbbá bírósági, alkotmánybírósági eljárást kezdeményezhet, illetve a nyilvánossághoz fordulhat.

1.3. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ALRENDSZEREI

A magyar közigazgatás szervezete két nagy alrendszerre tagolható. Az államigazgatási szervek alkotják az egyik, a helyi önkormányzatok a másik alrendszert. E hagyományosnak tekintett közigazgatási szervek mellett később jelentek meg az új típusú, más néven egyéb (atipikus) közigazgatási szervek. Ez utóbbiak nem alkotnak rendszert, már csak azért sem, mert nem egy előre tervezett koncepció, fejlesztés vagy reform eredményeképpen, hanem jellemzően ad hoc döntések hozták létre őket azzal, hogy közülük egyesek – de nem általánosan mindegyik – jogállását később rendszerszerűen újraszabályozták. Mindenekelőtt a két hagyományos közigazgatási alrendszer az államigazgatás és a helyi önkormányzati igazgatás viszonyát szükséges megismerni.

A két alrendszer megkülönböztetése az állami közigazgatás és az önkormányzati közigazgatás megkülönböztetésén alapul, amelynek hagyományai hosszú időre vezethetők vissza. A megkülönböztetés alapja lehet a közfeladatok, közszolgáltatások megkülönböztetése. A közfeladatok egyik csoportjának ellátása ösztársadalmi érdek, nemzeti ügy, ezért az állam felelősséget vállal biztosításukért. A közfeladatok másik csoportja közügy ugyan, vagyis megvalósításuk nem magán- vagy csoportérdek, azonban ezek egyértelműen egy – földrajzilag – körülhatárolható társadalmi csoport – például egy település vagy egy megye lakosságának – érdekét szolgálják. Következésképpen a helyi közügyek ellátása nem tartozik az állami felelősség körébe, azért elsődlegesen nem a központi állami szervek felelősek, hanem a helyi lakosság által választott és közhatalommal felruházott helyi, önzagatást és önkormányzatot megvalósító közigazgatási szervek. A helyi érdekű közfeladatoktól megkülönböztethető országos jelentőségű ügyek intézése ezzel szemben az állami közigazgatás, más szóval az államigazgatás feladata. Mind az állami, mind az önkormányzati közigazgatási feladatokat jogszabályok határozzák meg. Az államigazgatás voltaképpen az állami közigazgatási feladatok ellátására létrehozott állami szerveket jelenti, amelyek hierarchikus rendszerben, egymással alá-fölé rendeltségi viszonyban, központi és helyi szinten valósítják meg az állami célkitűzéseket. A helyi önkormányzati igazgatás ezzel szemben kizárólag helyi szinten működik, a helyi önkormányzatoknak nincs központi szerve. A helyi önkormányzatok elsősorban a helyi közösség igényei szerint látják el azokat a feladatokat, amelyekre az államhatalom törvények útján kötelezi őket, illetve amelyekre a helyi közösség igényt tart.

Fentiek ellenére a két alrendszer között nem indokolt éles határvonalat húzni. Már szó volt róla, hogy mind a kettő közfeladatok ellátására hivatott és annak ellenére, hogy az államháztartásnak külön alrendszerei, de az államigazgatás és a helyi önkormányzati rendszer is közpénzből működik, tulajdonuk köztulajdon. A két alrendszer egy egységes rendszer, a közigazgatás együttműködő és összefonódó részei, amelyek megkülönböztetése az átlagember számára nem is mindig egyértelmű. Minden kétséget kizáróan a helyi önkormányzatok is részei az államszervezetnek. A központi államhatalomhoz és azon belül az államigazgatáshoz képest autonómiával, vagyis relatív önállósággal rendelkeznek, de nem függetlenek az állami működéstől. Autonómiájuk az államhatalom önkormányozásának eredménye, az Alaptörvényben és olyan magas szintű jogszabályokban, mint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) meghatározzák ennek az autonómiának a kereteit. Lényeges, hogy a helyi önkormányzatok nem az államon kívül működnek, sőt nem is lennének képesek államon kívül vagy állam nélküli működésre. Működésüknek az állam ad jogi keretet, pénzügyi-gazdasági alapot és az állami szervek nyújtanak számukra jogvédelmet. Ugyanakkor az állam biztosítja, hogy mint minden jogalany a helyi önkormányzatok is betartsák azt az állam által teremtett jogrendet, amelynek létrehozásában maguk is részt vesznek.

Az államigazgatás és önkormányzati igazgatás megkülönböztetésének a munkamegosztás ad jelentőséget. A modern társadalomban éppen a megnövekedett társadalmi igényekből eredően az államra olyan nagy mennyiségű közfeladat hárult, amit saját igazgatási apparátusa révén képtelen ellátni. Ezért vált szükségessé az államigazgatástól szervezetileg, jogilag és költségvetést tekintve elkülönülő, önálló közhatalmi szervek működtetése, amelyek részt vállalnak a közfeladatok biztosításában.

A két alrendszer között a relatív szétválasztásuk ellenére vannak kapcsolódási pontok. Ezek közül a legjelentősebb a *törvényességi felügyelet*, amely révén az államigazgatás biztosítja a helyi önkormányzatok jogszerű működését. Kapcsolódási pontot jelentenek az államigazgatás és a helyi önkormányzati igazgatás között azok az *államigazgatási feladatok*, amelyeket helyi önkormányzati szervek látnak el. Végül az önkormányzati rendszer területi kereteit meghatározó *területszervezés* is lehetőséget ad az államigazgatásnak arra, hogy befolyást érvényesítsen a helyi önkormányzati rendszerre. Az államigazgatás és a helyi önkormányzatok közötti kapcsolatnak ugyanakkor lényeges összetevője az önkormányzatok *véleményezési és javaslattételi joga* is.

1.3.1. TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELETT

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet az államigazgatás csúcsszerve, a kormány biztosítja a Miniszterelnökséget vezető miniszter irányításával, a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján úgynevezett törvényességi felügyeleti eljárás keretében. A törvényességi felügyeleti eljárás célja annak biztosítása, hogy a helyi önkormányzati szervek (képviselő-testület, bizottság, részönkormányzat, polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke, társulás, jegyző) jogszerűen működjenek.

A törvényességi felügyelet egyik alapeleme a helyi önkormányzatok által alkotott jogszabályok, az önkormányzati rendeletek jogrendbe történő illeszkedésének biztosítása. Az önkormányzati rendeletek nem lehetnek ellentétesek a központi állami szervek által alkotott jogszabályokkal, ezért a törvényességi felügyelet keretében a kormány indítványozza az Alkotmánybíróságnál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát. Ha az önkormányzati rendelet más jogszabállyal ütközik, a rendelet felülvizsgálatát a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezi bíróság – a Kúria Önkormányzati Tanácsa – előtt.

A törvényességi felügyeleti rendszernek az autonómiát legerőteljesebben befolyásoló eleme az Országgyűlés azon jogosítványa, amely birtokában az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően a kormány javaslatára feloszlhatja azt a helyi önkormányzati képviselő-testületet, amelynek működése ellentétes az Alaptörvénnyel.

A miniszterek közül a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért jelenleg – a 2014. évi XX. törvény, valamint a 152/2014. (VI. 6.) kormányrendelet alapján – a Miniszterelnökséget vezető miniszter felelős. A Miniszterelnökséget vezető miniszter a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel (jelenleg a belügyminiszter) egyetértésben irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Az Möt. rendelkezései alapján a Miniszterelnökséget vezető miniszter kezdeményezi a kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi képviselő-testület feloszlására vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását, továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatal javaslatának megvizsgálását követően annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját.

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet ellátásáért felelős területi államigazgatási szerv a fővárosi és megyei kormányhivatal. A törvényességi felügyelet alapjait az Alaptörvény, eszközrendszerét és eljárási szabályait az Mötv. szabályozza. A fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felügyeleti eszközeinek szabályait a 2.5.2. alfejezet részletezi.

1.3.2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL ELLÁTOTT ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADATOK

Annak ellenére, hogy alapelveként rögzítettük, hogy az állam igazgatási feladatait az államigazgatási szervek, a helyi közösségek igazgatását pedig a helyi önkormányzatok végzik, a helyi önkormányzatok is részt vesznek államigazgatási feladatok ellátásában. Ennek magyarázata egyrészt, hogy a közigazgatási feladatok mennyisége oly mértékben megnövekedett, hogy az állam saját szervei útján képtelen azok ellátására. Ezért bizonyos állami feladatok ellátásával az állam a helyi önkormányzati szerveket bízza meg. A helyi önkormányzatok által ellátott állami, pontosabban államigazgatási feladatokat a szakirodalom *delegált feladatoknak* is nevezi, míg a helyi közügyeket saját feladatnak – a magyar jogszabályi terminológiával *önkormányzati feladatnak*. Az államigazgatási feladatok önkormányzati szervekre való átruházásának oka másodsorban gazdasági, hatékonysági. Számos olyan államigazgatási feladat van, amelyek ellátása a mindennapokban minden településen nagy számban szükséges, ám költséges, gazdaságtalan volna minden egyes kistélepülésen külön állami hivatalok létesítése és működtetése ezen feladatok ellátására. Kézenfekvő megoldás az egyébként minden településen működő helyhatóságokat megbízni ezeknek az állami igazgatási feladatoknak az ellátásával. Ennek megfelelően a magyar jogi szabályozás, pontosabban az Mötv. lehetővé teszi, hogy törvény és törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője számára államigazgatási feladat- és hatáskört írjon elő. Szintén az Mötv. rendelheti el a honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételüket. Mindkét esetben az államigazgatási feladatok ellátásához szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja. Az államigazgatási feladat- és hatáskörben a képviselő-testület vagy a közgyűlés utasítást nem adhat, az e jogkörben hozott döntést nem bírálhatja felül. A fent említett helyi önkormányzati szervek által ellátott államigazgatási feladatokat megkülönböztetjük a helyi közügyek körébe eső önkormányzati feladatoktól, amelyeket az arányos költségvetési támogatás egyidejű biztosításával az önkormányzatok számára csak törvény állapíthat meg, és amelyek biztosításának felelőse a képviselő testület.

Az államigazgatási feladatok ellátásának biztosítása érdekében az államigazgatási szerveknek a jogi szabályozás – elsősorban az Mötv. – olyan feladat- és hatásköröket biztosít, amelyek gyakorlásával a helyi önkormányzati autonómia sérelme nélkül érvényesítheti befolyását az államigazgatás az önkormányzatok által megvalósított államigazgatási feladat ellátásában. A helyi önkormányzathoz telepített – delegált – államigazgatási feladatok ellátásának szabályait részletesebben a 2.5.5. alfejezet ismerteti.

1.3.3. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS RÉSZVÉTELE A TERÜLETSZERVEZÉSI DÖNTÉSEKBEN

A helyi önkormányzatokat érintő területszervezési döntéseket az Mötv. részben az Országgyűlés, részben a köztársasági elnök feladat- és hatáskörébe utalja. Az Országgyűlés dönt az állam területi tagozódásáról, továbbá – az érintett önkormányzatok véleményének kikérése után – a megyék

összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről, valamint a fővárosi kerületek kialakításáról. A köztársasági elnök dönt – az érintett helyi önkormányzatok kezdeményezésére – az ország területének közigazgatási tagozódásával, valamint a területszervezéssel kapcsolatosan előkészített – városi cím adományozásáról, továbbá a község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszüntetéséről, a város, község elnevezéséről. Az államigazgatás feladata ezeknek a területszervezési döntéseknek a jogilag szabályozott eljárási rendben történő előkészítése. A területszervezési eljárás közös szabályait az Möt. V. fejezete határozza meg.

Az államigazgatási szervek közül a kormány döntés-előkészítőként közreműködik az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó területszervezési kérdésekben hozott döntések meghozatalában. A kormány tagjai közül az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó területszervezési döntéseket a Miniszterelnökséget vezető miniszter készíti elő [Möt. 129. § c) pont]. A köztársasági elnök feladat- és hatáskörébe tartozó területszervezési kérdésekben hozott döntéséhez a kormány tagjának ellenjegyzése szükséges.

1.3.4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKAT MEGILLETŐ VÉLEMÉNYEZÉSI ÉS JAVASLATTÉTELI JOG

Az önkormányzati szervek és az államigazgatási alrendszer viszonyának teljességéhez hozzátartozik a helyi önkormányzatokat megillető véleményezési és javaslattelevi jog az államigazgatási szervek irányába. Az Alaptörvény – 32. cikk (1) bekezdés) j) pont – rendelkezése szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat. Az Möt. 7. §-a szerint pedig a megkeresett szerv a helyi önkormányzat megkeresésére harminc napon belül köteles érdemben válaszolni, illetve ha a tájékoztatás, válaszadás vagy intézkedés nem a megkeresett szerv hatáskörébe tartozik, akkor köteles a megkeresést nyolc napon belül áttenni a hatáskörrel rendelkező szervhez, és erről a megkereső helyi önkormányzatot egyidejűleg tájékoztatni. A helyi önkormányzatok országos érdekszövetségei pedig jogosultak javaslatot tenni jogalkotási feladatokra, intézkedések megtételére, illetve konzultációt folytathatnak a kormánnyal a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről és a központi költségvetés önkormányzatokat érintő kérdésekről.

1.4. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS KIALAKULÁSA ÉS FEJLŐDÉSE

Az államigazgatás-közigazgatás fogalompárok történeti szempontból nehezen értelmezhetők, vagyis az államigazgatás fejlődéstörténete szerves része a közigazgatás történetének. A közigazgatás kialakulása az állam kialakulásához köthető, vagyis az állam aligha képzelhető el közigazgatás nélkül. Az állam pedig közösségi cselekvést feltételez, amely olyan feladatokat fog át, amelyeket az egyén nem, csak a közösség képes ellátni.

A közösségi ügyek olyan szervezett igazgatása, amelyet közigazgatásnak nevezhetünk, az úgynevezett centralizált történelmi bürokratikus birodalmakban jelent meg elsőként. Ezek az első államalakulatok, amelyeket az ókorban, elsősorban az öntözéses vízgazdálkodásra épülő társadalmak hoztak létre. Az ókori államokban, amelyek közül egyesek birodalmakká szerveződtek, egyértelműen elhatárolódtak a közügyek és a magánügyek, és az előbbieket elsőbbséget élveztek az utóbbiakkal szemben. A magán és a köz, különösen a magánvagyon és a közvagyon éles elválasztása, valamint

a fejlett pénzgazdálkodás lehetővé tette a közösségi ügyekkel, vagyis az államügyekkel foglalkozó, a társadalom többi rétegétől elkülönült vezető réteg kialakulását, vagyis megjelent a hierarchikusan felépülő, bürokratikus kormányzat és igazgatási apparátus. A fejlett ókori civilizációk alkotta államok nagy kiterjedésű, fejlett, írásbeliségen alapuló, centralizált és hatékonyan működő közigazgatással rendelkeztek, amelyek stabilitást és – a körülményekhez képest – kiszámítható életfeltételeket biztosítottak a társadalom, illetve az azt alkotó egyén számára, és amelyekben a közösségi ügyek köre széles volt.

Az ókori nagy birodalmak széthullását követően a korai középkor államalakulataira a meggyengült központi államhatalom és a kiszámíthatatlan, instabil viszonyok váltak jellemzővé. A feudális korban a közösségi ügyek köre beszűkült, miként az állam is csupán a hagyományosnak tekinthető funkcióit – így az állam külső és belső védelme, a jogrend és az állami működés anyagi alapjainak biztosítása – volt képes ellátni. Az állam és annak közigazgatása akkor lépett működésbe, ha valami ezt kikényszerítette, vagyis ha az állam létét vagy működését valami veszélyeztette. Ezt haladta meg a feudális abszolutista állam a XVII–XVIII. században, ami olyan közigazgatást épített ki, amelyet a modern államigazgatás kezdeteinek nevezhetünk. A feudális abszolutizmus jellemzője az államhatalom központosítása és stabilizálása. Ezt biztosította a stabil és kiszámítható állami bevételeket, ami lehetővé tette az államhatalom alapjául szolgáló állandó és professzionális hadsereg, továbbá hivatalnoki kar működtetését. A feudális abszolutista államban megjelent a központi közigazgatásnak az a magja, amely a mai modern államigazgatásban is tovább működik, nevezetesen a hadügyekért, a külügyekért, a pénzügyek, a társadalmi rend fenntartásáért és a jogrend működtetéséért felelős minisztériumok formájában. Ezeknek az állami alapfunkcióknak az ellátását ugyan a kora középkori állam is törekedett ellátni, azonban annak működése nélkülözötte a stabilitást, a központi államhatalom befolyása hullámzott, aminek következtében hosszabb-rövidebb időre anarchikus állapotok alakultak ki. A feudális abszolutista államban további minőségi változást jelentett, hogy az államnak a korábban kialakult funkcióin túl újabb funkciói jelentek meg, és ezek teljesítése más típusú állami szerepvállalást eredményezett. A feudális abszolutista uralkodók tudatos koncepció szerint, sok esetben – tudományos igénygel megalapozott reformok keretében – a központi államhatalom, valójában saját hatalmuk megerősítése érdekében – állami gazdaságpolitikát hoztak létre, állami infrastrukturális fejlesztéseket valósítottak meg, kiépítették az oktatás és az egészségügyi rendszer alapjait, továbbá állami nyilvántartásokat hoztak létre. Az államigazgatás kilépett korábbi negatív veszélyelhárító szerepéből, és létrejött a pozitív, feladatvállaló államigazgatás, amely a tudatos állami politika végrehajtója. Ugyanakkor az államigazgatás funkciója már nem csupán a törvények és az uralkodó parancsainak végrehajtására korlátozódott, hanem új funkciójaként megjelent szervezés, a társadalom működési feltételeinek megszervezése. Az ilyen új típusú államigazgatás működtetésének szükségszerű feltétele volt a hierarchikusan felépülő, professzionális hivatalnoki kar, a bürokrácia, amely főfoglalkozásként, rögzített és pénzben meghatározott fizetés ellenében látta el munkáját, és amely tagjainak képzését az államigazgatás maga szervezte meg. Azt is mondhatjuk, hogy az államot addig is igazgatták, de az állam igazgatásának tudományos igényű vizsgálata és az igazgatási ismeretek oktatása csak a XVII. század végén jelent meg és a XVIII. században teljessé vált Európában.

A feudális abszolutizmust Európa-szerte a polgári forradalmak szüntették meg. A felvilágosodás eszméit – így például jogegyenlőséget – hirdető és azokat megvalósítani kívánó polgári forradalom eredményeképpen létrejött jogállam megőrizte a korábban létrejött államigazgatását azzal, hogy megvalósította a működésére vonatkozó legfontosabb alapelveket, a jogszerűséget. Az állami működés átfogó jogi szabályozása, a minden embert és polgárt megillető jogok elismerése, továbbá

kiterjesztése (alkotmányozás), valamint a XIX. század második felétől az életszínvonal folyamatos és tartós növekedése a demokrácia fokozatos térnyerését eredményezte. A feudális monarchiák megszűntek, és helyükön vagy köztársaságok vagy alkotmányos monarchiák jöttek létre. Az alkotmányos monarchiában az uralkodó hatalma nem korlátlan, mert a jog és a jogi szabályozás által megvalósított hatalommegosztásnak köszönhetően a különböző állami szervek kerek közé szorítják. A XX. századra az uralkodó államfői szerepe ugyan megmaradt, de politikai és jogi hatalma fokozatosan lecsökkent, és érdemben a kormányzásban már nem vesz részt (parlamentáris monarchia). Azokban az országokban, ahol a monarchiát a köztársasági államforma váltotta fel, az államfői hatalom erősségének függvényében beszélünk parlamentáris vagy prezidenciális (elnöki) köztársaságokról azzal, hogy ismert a köztársaságok között elhelyezkedő félprezidenciális rendszerű kormányforma is. A nyugati típusú polgári demokráciák államigazgatásának fejlődési ívének sajátos töréséről is említést kell tenni, amit a többi között a parlamentáris demokráciák diszfunkciói és a jogállami működés nem elégséges hatékonyságában jelöltek meg. A hatékony végrehajtó hatalom és közigazgatás iránti igény a jogállamisággal teljes mértékben leszámoló diktatúrákba torkollott, amelyek kelet-európai változatai ideológiailag is leszámoltak a jogállamisággal és annak legfontosabb tartalmi elemeivel. Ennek folyományaként az államhatalmi ágak megosztásának elvét az államhatalom egységének elve váltotta fel.

A közigazgatás fejlődése szempontjából lényeges, hogy a XIX. század végére a közigazgatási feladatok megnövekedtek, és ennek következtében megváltozott a közigazgatás társadalmi szerepe. A XX. századra a végrehajtás, a szervezés mellett újabb közigazgatási funkcióként jelenik meg – az állam szolgáltató tevékenysége iránti társadalmi igény következtében – az úgynevezett szolgáltató közigazgatás. A XX. században az Észak- és Nyugat-Európában kialakult jóléti állammal szemben elvárás, hogy polgárai számára kiterjedt és univerzális közszolgáltatásokat nyújtson. A közigazgatás társadalmi szerepe, feladatai megnövekedtek, és az új funkciók mellett a hagyományosan más államhatalmi ágak által ellátott állami funkciók ellátásában is szerepet vállal. A kezdetben kivételesen nevezhető államigazgatási jogalkotó tevékenység általánossá vált. Egyes, új típusú közigazgatási szervek kvázi bíraskodási tevékenységet is végeznek. Megfogalmazódott az igény az igazgatottak igazgatási tevékenységbe való szélesebb körű bevonására, valamint aziránt, hogy egyes igazgatási feladatok ellátását kivonják a mindennapi politika befolyása alól. Széles körű autonómiával rendelkező közigazgatási hatóságok jelentek meg és terjedtek el. A jelenség egyik lehetséges értelmezése az úgynevezett igazgatási hatalom kialakulása, amely a közigazgatás – és közvetlenül a bürokrácia – társadalomban betöltött szerepének megnövekedéseként is magyarázható. Egy másik megközelítés szerint a végrehajtó hatalom többpólusúvá válásának lehetünk tanúi, tekintettel például a széles körű autonómiával rendelkező, modern helyi önkormányzati rendszerek megjelenésére, amelyek kiterjedése szintén a XX. század második felére.

A történelmi visszatekintés keretében a magyar kormányzati rendszer és államigazgatás vizsgálatát a kiegyezés idején érdemes kezdeni. Ennek magyarázata, hogy a feudális abszolutizmus sajátos, Magyarországon megvalósuló formája, hogy a megszüntetését célzó 1848–49. évi forradalom és szabadságharc sikertelenségét követően igen későn, csak 1867-ben szűnt meg és adta át a helyét az alkotmányos monarchiának. A kiegyezést követően a parlamentáris monarchia mint kormányforma azzal a fenntartással érvényesült, hogy az Országgyűlés – és így Magyarország – nem folytatott önálló külpolitikát, valamint hadserege és a pénzügyek egy része sem volt kizárólagos irányítása alatt. További alapot ad a fenntartásokra, hogy a klasszikus parlamentáris monarchiáktól eltérően az uralkodó – Magyarország királya – a miniszterelnök kinevezésében nem volt kötve az országgyűlési

választások eredményéhez. Igaz, csak egy alkalommal fordult elő, hogy nem az országgyűlési választásokon többséget szerzett párt jelöltjét nevezte ki miniszterelnöknek. A dualizmus bukását 1918-ban átmenti időre a népköztársaság és az első köztársaság, majd a Tanácsköztársaság váltotta fel. A pontosság kedvéért: szemben a köztudatban élő köztársaság elnevezéssel, 1918. november 16-án a Magyar Népköztársaságot kiáltották ki, amely elnevezést 1919. március 21-ig – a Tanácsköztársaság kikiáltásáig – használták. 1919. augusztus 2-án visszaállították a proletárdiktatúra előtt használt államformát, a népköztársaságot, ám néhány nap múlva, augusztus 8-án az ország elnevezését Magyar Köztársaságra változtatták. 1920. március 1-jén Horthy Miklós kormányfővé választásával új korszak kezdődött, amelyben Magyarország államformája ismét királyság lett, kormányformája alkotmányos monarchia, amelyben a parlamentarizmus a dualizmus idejénél is korlátozottabban érvényesült. Az államfői tisztséget a kormányzó töltötte be, aki – tekintet nélkül az országgyűlési erőviszonyokra – jogosult volt kinevezni és leváltani a miniszterelnököt. A királyság végét a II. világháborús vereség hozta el 1945-ben, amely eredményeképpen Magyarország ismét köztársaság lett egy átmenetinek nevezhető időre. Jogi értelemben a köztársasági államformát a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvénycikk mondta ki. Az 1946-ban létrejött parlamentáris köztársaság – amelyben a szovjet megszállás és befolyás miatt a kormány összetétele kezdetől fogva nem tükrözte mindenben a parlamenti választások eredményeit – 1949-ben szűnt meg és adta át helyét a Magyar Népköztársaságnak, amelyet a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény hozott létre.

A szocializmusban a népköztársasági kormányforma jellemzője, hogy tudatosan mindenben szakított a korábbi magyar kormányzati és államigazgatási berendezkedéssel. A *népszuverenitás* sajátos értelmezése és az *államhatalom egysége* elvének gyakorlatban történő megvalósítása azt eredményezte, hogy az államfői – szovjet mintára – funkciót egy testületi szerv, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa töltötte be, amely a formálissá váló Országgyűlés legfontosabb jogosítványait a jogalkotást is gyakorolta törvényerejű rendeletek megalkotásával. Az Országgyűlés csupán évente néhány napot ülésezett, és miután a rendszer tagadta az egymástól elválasztott és egymást ellenőrző államhatalmi ágak létét, a végrehajtó hatalom ellenőrzésére sem volt érdemben jogosult. A kormány szerepét betöltő minisztertanács helyett az ország politikáját meghatározó politikai döntéseket a tényleges politikai hatalmat kizárólagosan gyakorló pártvezetés hozta meg, gyakran direkt külső befolyás eredményeképpen. A minisztertanács szerepe az államigazgatás szervezetrendszerének irányítására degradálódott. Az állam mindenhatóságát hirdető szocializmusban a közigazgatás szervezete is átalakult, az autonómiával rendelkező közigazgatási szervek – így a helyi önkormányzatok – önállóságát felszámolták, és minden igazgatási feladatot az egységes és centralizált államigazgatási szervezet keretei között láttak el. A helyi igazgatás letéteményesévé a szovjet mintára 1950-ben létrehozott tanácsrendszer vált, amely névleg ugyan az önkormányzatiságot is megvalósította, a valóságban azonban – a jogszabályok mellett – a központi államigazgatási szervek utasításait és rendelkezéseit hajtotta végre. A jogállamiság felszámolásának lényeges eleme volt, hogy a végrehajtó hatalom és az államigazgatás jogszerű működésének ellenőrzését, továbbá az ellenőrzést korábban megvalósító szerveket, mint például a Legfőbb Állami Számvevőszéket és a Közigazgatási Bíróságot megszüntették.

A rendszerváltás következtében lehetőség nyílt arra, hogy Magyarország visszatérjen a jogállamisághoz, az európai trendekhez és saját hagyományaihoz. 1989-ben a kormányforma ismét parlamentáris köztársaság lett, amelyben a miniszterelnök az Országgyűlésnek felelős, és a köztársasági elnököt az Országgyűlés választja. Ismét létrejöttek a közigazgatás törvényes működését biztosító

állami szervek, így az Állami Számvevőszék, az Alkotmánybíróság, az ombudsman, és általánossá vált a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának lehetősége. A közigazgatás korábban működő alrendszerei ismét elváltak egymástól, létrejöttek a helyi önkormányzatok. Az 1990-es években – a nemzetközi trendhez illeszkedve – Magyarországon is megjelentek a közigazgatáson belül az hagyományos államigazgatási szervektől eltérő, a kormánytól bizonyos autonómia birtokában működő közigazgatási szervek, amelyek működését a jogi szabályozás csak később, fokozatosan szervezett rendszerbe (például köztestületek, autonóm államigazgatási szervek, önálló szabályozó szervek).

Az 1989-ben létrehozott kormányformán az 1949. évi XX. törvényt felváltó és 2011-ben elfogadott Alaptörvény nem változtatott. Jelentős változások következtek be azonban a központi, a területi és a helyi államigazgatás szervezetében, valamint a helyi önkormányzati rendszerben is. Ezeknek a változásoknak az eredményét – elsősorban az államigazgatás vonatkozásában – ismerteti a következő fejezet.

2.

AZ ÁLLAMIGAZGATÁS SZERVEZETE

2.1. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEZET FELÉPÍTÉSÉNEK ELVEI

Az államigazgatási szervezet felépítésére vonatkozó elvek segítenek megismerni a szervezetrendszer alkotó egyes szervek közötti kapcsolatokat, valamint az államigazgatási szervezetrendszerben uralkodó törvényszerűségeket. Mindenekelőtt szükséges leszögezni, hogy az államigazgatási szervezetrendszer és a közigazgatási szervezetrendszer felépítésének alapelveit nem lehet egymástól elkülönítve értelmezni még akkor sem, ha vannak közöttük olyanok, amelyek kifejezetten az államigazgatás, míg mások kifejezetten más közigazgatási alrendszer – például a helyi önkormányzati rendszer – jellemzői. A szervezetrendszer felépítésére vonatkozó elvek megnevezése és leírása létező rendszerek jellemzőinek szintetizálásából a közigazgatás-tudománynak köszönhető, ebből következően ezek elméleti konstrukció eredményei. Természetesen az államigazgatást – vagy a közigazgatást – évszázadokon vagy inkább évezredekken keresztül nem ezeknek az elveknek a tudatos alkalmazásával építették ki és fejlesztették, de napjaink közigazgatási reformjainak koncepcióit a tudományosan megalapozott elvek szerint dolgozzák ki. Az alapelvek a többi között segítséget nyújtanak abban, hogy a különböző közigazgatási szerveket tipizáljuk, ami a 2.2. alfejezet témája lesz. A szervezet felépítésére vonatkozó elvek közül elsőként azokat szükséges bemutatni, amelyek ismerete nélkülözhetetlen a közigazgatási szervezet felépítésének és működésének megértéséhez. Ezek a centralizáció és a decentralizáció elvei.

2.1.1. CENTRALIZÁCIÓ ÉS DECENTRALIZÁCIÓ

A centralizáció és a decentralizáció területszervezési elvek a közigazgatásban. A közigazgatás területi felépítésének kialakítása, vagyis a helyi és területi szinten működő közigazgatási szervek kiépítése e két szervezési alapelv közül történő választáson alapul. A centralizáció, illetve a decentralizáció meghatározzák egy állam közigazgatásának szervezeti felépítését, annak jellegét, és egyben államszervezési elvek is. Ez a két alapelv két, a közigazgatással szemben támasztott követelmény megvalósítását biztosítja.

Az első követelmény *a közigazgatás egysége*. A közigazgatás tevékenységének egységesnek – uniformizáltnak – kell lennie az ország egész területén. Uniformizált közigazgatás nélkül nincs nemzeti egység. Az egységesség követelményének felel meg a centralizáció elvének alkalmazása. Ugyanakkor a közigazgatási szervezet kiépítése során egy másik követelménynek is meg kell felelni. A helyi sajátosságokat nem szabad figyelmen kívül hagyni, vagyis a közigazgatásnak *alkalmazkodnia kell* az igazgatottak különbözőségéből adódó sajátosságokhoz. Ezek a lakosság nyelvi, etnikai, vallási, társadalmi stb. sokszínűségéből adódó különbségek, illetve a gazdasági, földrajzi különbségek.

Egy ország közigazgatása nem valósíthatja meg kizárólag az egyik vagy a másik szervezési elvet. Következésképpen a kérdés az, hogy e kettő közül melyiket milyen arányban érvényesítik az adott állam közigazgatási rendszerének kiépítésekor. Egy állam közigazgatása „centralizáltabb” vagy „decentralizáltabb”, de az egyszerűség kedvéért centralizált vagy decentralizált közigazgatási rendszerekről beszélünk.

A centralizáció és a decentralizáció azt határozza meg, hogy egy adott államban a közigazgatási feladatokat hogyan, mely típusú közigazgatási szervek látják el. Ha a közigazgatási szervek ellátását túlnyomó többségében a központi kormányzati szervek feladata ellátni, akkor a rendszer centralizált. Decentralizált közigazgatásról akkor beszélünk, ha a közigazgatási feladatok ellátása túlnyomó részben nem a központi kormányzati szervek, hanem az azoktól különböző és bizonyos mértékben önálló közigazgatási szervek feladata.

A centralizáció azt jelenti, hogy egy helyre összpontosítják az irányítási jogosítványokat, a szakértelmet, a tudást, az emberek és a dolgok feletti rendelkezés jogát oly módon, hogy a központi hatalom akarata mindenütt azonos hatékonysággal érvényesül. A közigazgatásra vetítve ez a hely a központi kormányzat. A centralizált igazgatási rendszerben valamennyi közigazgatási feladat ellátását az állam vállalja magára, és csak a központi kormányzati szervek végeznek igazgatási tevékenységet, csak ezek rendelkeznek döntési joggal. A központi hatalmat semmi sem akadályozhatja akarata érvényesítésében.

Az abszolút centralizált rendszer mereven hierarchikus és nem praktikus, a gyakorlatban működésképtelen lenne. A központi kormányzati szerveket jelentéktelen ügyekkel terhelné le, ami veszélyeztetné a fontos döntéseket, a jelentős ügyek ellátását. A megoldás tehát az állam területi egységekre történő felosztása és ezekben – az ország különböző pontjain – olyan hivatalok létrehozása, ahol a központi hatalom hivatalnokai állomásoznak. A hivatalnokok a hierarchikus rendszerben a központi igazgatásnak alárendeltek, végrehajtják a központból érkező utasításokat, azonban kizárólag azt tehetik meg, amire felhatalmazást kapnak, önálló döntési joguk korlátozott vagy nincs. Ez a centralizáció elvének kiegészítése a *dekoncentráció* elvének alkalmazásával. A dekoncentráció lehetővé teszi, hogy a helyi szinten dolgozó állami hivatalnokok a kevésbé jelentős, nem országos, hanem helyi jelentőségű ügyekben döntési joggal legyenek felruházva a feladat ellátásához szükséges mértékben.

A *dekoncentrált igazgatás* tehát centralizált, mert a döntéseket az államhatalom nevében a központi kormányzat által kinevezett és a hierarchiában alárendelt hivatalnokok hozzák. Előnye, hogy racionálisabb döntéshozatalt tesz lehetővé, mert a helyi szinten dolgozó hivatalnokok ismerik a helyi sajátosságokat, és az utasításokat azokhoz igazítva hajtják végre. A centralizáció tehát kiegészülve a dekoncentrációval egy kézben tartja a közigazgatási döntések meghozatalának jogát még akkor is, ha azokat helyi szinten hajtják végre.

A *decentralizált igazgatásban*, szemben a centralizációval, a közfeladatok ellátása nem az államigazgatás, vagyis nem a központi kormány kizárólagos feladata. A feladatok ellátását átruházzák központi kormányzattól *jogilag és szervezetileg önállóan* működő közigazgatási szervekre. A decentralizáció lényege a központi hatalomtól különböző és *önálló jogalanyok* megbízása közigazgatási feladatok ellátásával. Megbízhatalnak már létező, működő szervezeteket új vagy újabb közfeladatok ellátásával vagy új szerveket hoznak létre és meghatározzák ezek feladatait. Az így létrehozott

szervek a *decentralizált szervek*, amelyek önállósága feladataik vonatkozásában vagy földrajzi, területi működésük tekintetében korlátozott.

A decentralizációnak – és ebből adódóan a decentralizált szerveknek – két típusa van. A területi decentralizáció eredményeképpen földrajzi alapon szerveződő közösségek jönnek létre (helyi önkormányzat). A funkcionális decentralizáció keretében egy szakfeladat ellátására hoznak létre szervezeteket (pl. kórházak, iskolák, posta, vasút stb.).

A decentralizáció megvalósítja az öngazgatást. Az igazgatottak az őket közvetlenül érintő ügyek intézésében, igazgatásában maguk is részt vesznek. Ezért a decentralizált szervek közvetítőközegként szolgálnak a központi kormánysszervek és az igazgatottak között, illetve ellensúlyozhatják – vagy erősíthetik – a központi hatalmat. A decentralizáció a munkamegosztást is szolgálja. A modern állam olyan nagy mennyiségű közfeladatot vállal magára, amelyek ellátására a központi kormánysszervek önmagukban nem képesek. A decentralizáció lehetővé teszi, hogy a közigazgatási feladatok ellátását azokra bízják, akik azt leghatékonyabban képesek ellátni.

A decentralizációnak *diszfunkciói* is vannak. Erősíti a partikularizmust, gyengítheti a nemzeti egységet, és lehetővé teszi, hogy a helyi döntéseket a helyi érdekcsoportok a közérdek sérelmére befolyásolják. A hatékonyságot nem erősíti, ha a decentralizált szervezetekben a döntéshozók nem rendelkeznek megfelelő szakértelemmel. Ezért a decentralizáció alkalmazása során fel kell mérni előnyeit, illetve hátrányait, és meg kell találni a szükséges mértékét.

A decentralizáció és a dekoncentráció között jelentős különbségek vannak. A decentralizált igazgatásban önálló jogalanyként működő közigazgatási szervek látnak el közfeladatokat autonómia birtokában. A dekoncentráció esetében a rendszer centralizált. A dekoncentrált szervek nem önállóan, hanem a központi szerv helyi kirendeltségeként, hivatalaként látják el feladataikat. A dekoncentráció technikai munkamegosztás a központi és a helyi szervek között, a decentralizáció feladat- és hatalommegosztás. A decentralizáció esetében az igazgatottak által választott vezetők és tisztségviselők hoznak döntéseket a közösség nevében, a dekoncentrált szervek vezetőit ezzel szemben a felettes szerv nevezi ki, és megbízását visszavonhatja. A dekoncentrált szerveknél a döntéseket állami hivatalnokok hozzák meg az állam nevében. A különbségek ellenére a decentralizációnak és a dekoncentrációnak közös sajátossága is van. Céljuk és eredőjük azonos: közelebb hozni a közigazgatást az igazgatottakhoz, lehetővé tenni a helyi sajátosságok érvényesülését, és ezzel hatékonyabbá tenni a közigazgatás működését.

A helyi igazgatásban a decentralizált szervek és a dekoncentrált szervek párhuzamosan egymás mellett működnek. A központi kormány irányítása alatt működő dekoncentrált szervek olyan *szakigazgatási feladatokat* látnak el, amelyek ellátásáért az állam vállal felelősséget. A helyi önkormányzat ezzel szemben *általános igazgatási* feladatokat lát el, jellemzően helyi közügyeket, vagyis egy lokális közösség ügyeinek ellátásáért felelős.

Magyarországon valamennyi település jogosult arra, hogy helyi önkormányzattal rendelkezzen, ezzel szemben a dekoncentrált szervekre nem jellemző, hogy minden településen volna hivataluk, mert ez nagyon költséges lenne. Jellemzően a települések nagyobb területi egységekbe, járásokba, megyékbe, régiókba szerveződnek. Ennek ellenére az államigazgatási szervek tevékenysége természetesen kiterjed az ország egész területére, valamennyi településére.

A decentralizált szervek helyi kötődése igen erőteljes, mert a helyi lakosság által választott tisztségviselők és vezetők a helyi közügyek ellátásáért felelősek és a helyi önkormányzat autonómia birtokában működik, nincs hierarchikus felettese. Ezzel szemben a dekoncentrált szervek hierarchikus rendszer részeként működnek a központi államigazgatási szervek irányítása alatt, vagyis a központ-hoz erős a kötődésük. Magyarországon a dekoncentrált szervek személyi állománya kormánytisztviselő, ezzel szemben a helyi önkormányzatok személyi állományának jogállása köztisztviselő. Ez a különbség még akkor is jelentős, ha mind a két szerv dolgozói ugyanazon törvény, a Kttv.³ hatálya alatt és szabályai szerint végzik a munkájukat.

A közigazgatási feladatok elosztására a decentralizált szervek és a dekoncentrált szervek között nincs általános, minden esetben alkalmazható alapelv. Ez számos tényező függvénye, pl. az ország történelmi és igazgatási hagyományai, a földrajzi adottságok, gazdasági tényezők, a népesség, a feladat jellege és a vele szemben támasztott szakmai követelmények, stb. A nemzetközi igazgatási trendek is van hatása. Időnként decentralizációs reformhullám vagy ezzel ellentétes központosítási törekvések futnak végig egy-egy kontinensen.

Összességében szükséges rögzíteni, hogy a tananyag tárgyaként szolgáló *államigazgatási szervezetrendszer centralizált* azzal, hogy a hatékonyság növelése érdekében a dekoncentráció elvét is alkalmazzzák. A centralizált államigazgatás jellemzője, hogy a rendszeren belül erőteljesen érvényesül a hierarchia elve.

2.2. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK OSZTÁLYOZÁSA

2.2.1. TIPIKUS ÉS ATIPIKUS ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK

Az előző alfejezetben alaptételként rögzítettük, hogy az államigazgatás centralizált rendszerében az egyes szervek közötti kapcsolatokat a *hierarchia* jellemzi. Ezt az alaptételt azzal szükséges korrigálni, hogy ez a hierarchia a kialakulásuk szerint hagyományos és számszerű többségük miatt tipikus államigazgatási szervekre igaz. A tipikus államigazgatási szervek a hierarchia rendjébe tagoltan, a felettes szerv és végső soron az államigazgatás csúcsszervének is titulált kormány irányítása alatt működnek. Ez *nem jellemző az atipikus* államigazgatási szervekre, amelyek legfontosabb jellemzője, hogy autonómia birtokában a kormány irányításától és így a kormánypolitika mindennapi döntéseitől mentesen működnek. A magyar jogi szabályozás alapján az atipikus államigazgatási szerveknek további két csoportja különíthető el: az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervek. Ezeket részletesen a 2.4.3. pontalfejezet ismerteti.

2.2.2. KÖZPONTI ÉS HELYI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK

Az államigazgatási szervek osztályozásának legáltalánosabb kritériuma a szervek földrajzi értelemben vett működési területe. Ebből a szempontból az államigazgatási szerveknek két fő csoportját különböztetjük meg. *Központi államigazgatási szerveknek* nevezzük azokat az államigazgatási szerveket, amelyek működése az egész ország területét átfogja, döntéseik az egész ország területén kötelező erejűek, illetve az egész ország területén jogosultak eljárni, intézkedni. A központi államigazgatási szervek jellemzője, hogy országos illetékességük van. Ezzel szembeállítjuk azokat az

3 A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény.

államigazgatási szerveket, amelyek nem jogosultak az egész ország területén eljárni, hanem csak az országnak egy – közigazgatási szempontból lehatárolt – területi egységében. A terület munkamegosztás szempontjából a központi ellentétpárja, helyi, így központi és *helyi államigazgatási szerveket* különböztetünk meg.

A központi és helyi szerv megkülönböztetése mögött azonban az államigazgatási szerveknek további csoportosítása is lehetséges, mert a tágan értelmezett helyi államigazgatás – és általában a helyi igazgatás – további kategóriákra bontható annak függvényében, hogy a helyi államigazgatásnak melyik szintjéről beszélünk. A *helyi igazgatás szűk értelemben* a közigazgatás – jelen esetben az államigazgatás – legalacsonyabb szintjét jelenti, amellyel úgy állítható szembe a központi igazgatás, hogy a legkisebb államigazgatási területi egységek és az országos szintű szervek között találunk még egy szintet, az úgynevezett *területi igazgatási* szervekét. Ezt a hármas kategorizálást – központi, területi, helyi – a magyar államigazgatásra vonatkoztatva, a helyi államigazgatás Magyarországon jelenti a településeken, elsősorban a városokban működő dekoncentrált államigazgatási szerveket és a járásokat. A; a területi államigazgatást pedig az ennél nagyobb, tehát megyei vagy a megyénél nagyobb illetékességi területen működő regionális államigazgatási szervek alkotják.⁴

A fentiekből megállapítható, hogy az államigazgatásban érvényesül a területi alapú munkamegosztás, amit az *illetékesség* fejez ki. Következésképpen az *illetékességi terület* az a földrajzi terület, amelyen egy államigazgatási – de tágabban értelmezve egy állami – szerv jogosult működni. Valamennyi államigazgatási szerv illetékességi területét jogszabály határozza meg. Az illetékességi terület mellett jogszabály határozza meg az úgynevezett *illetékességi okokat*. A kettő együtt szükséges annak eldöntéséhez, hogy az azonos szakmai tevékenységet művelő – tehát azonos feladat- és hatáskörrel rendelkező – államigazgatási szervek közül konkrétan melyik jogosult eljárni egy adott ügyben, mely szerv rendelkezik illetékességgel. Gyakori illetékességi ok például az ügyfél lakóhelye, vagy egy tevékenység, cselekmény végzésének helye, ingatlan fekvése stb.

A központi és helyi államigazgatás szembeállításának még egy lényeges vonatkozása van. A hierarchia elvéből adódóan a helyi államigazgatási szervek mindig egy központi szerv alárendeltségében működnek, esetleg ún. középirányító szerv közbeiktatásával. Kérdés azonban, hogy mely központi államigazgatási szerveknek vannak a szervezetrendszeri hierarchiában az irányításuk alá tartozó helyi – vagy területi – dekoncentrált szervei. A legáltalánosabb válasz, hogy ezt a szakmai-igazgatási követelményeknek megfelelően a jogi szabályozás határozza meg. Ennél konkrétabb a Ksztv.⁵, ami szabályként rögzíti, hogy a kormányhivatal akkor rendelkezik területi szervekkel, ha erre a kormányhivatali létrehozó törvény kifejezetten lehetőséget ad. Ehhez hasonlóan a központi hivatal akkor rendelkezik területi szervekkel, ha erre a központi hivatali létrehozó kormányrendelet kifejezetten lehetőséget ad.

4 A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy a helyi és a központi igazgatás közötti szintet nevezik középszintnek is, amely elnevezésből adódóan beszélünk középszintű igazgatásról.

5 A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 2010. évi XLIII. törvény 71. § (3), illetve 73. § (3) bekezdése.

2.2.3. AZ EGYSZEMÉLYI VEZETÉS ELVE

Az államigazgatás általános jellemzője, ami a hierarchikus felépítésből adódik, az *egyszemélyi vezetés* és az ehhez szorosan kapcsolódó *egyszemélyi felelősség*. Ha általános tételként kijelenthető, hogy az államigazgatási szervek – néhány kivétellel – egyszemélyi vezetés alatt működnek, akkor ebből az következik, hogy a vezetési struktúra szempontjából megkülönböztetünk *egyszemélyi vezetés* alatt álló és *testületi vezetés* alatt álló államigazgatási szerveket.

Az egyszemélyi vezetés elvét a központi államigazgatási szervek vonatkozásában a magyar jogi szabályozás általánossá teszi. A Ksztv. – 5. § (1) bekezdése – szerint a központi államigazgatási szervek – ha törvény eltérően nem rendelkezik – egyszemélyi vezetés alatt állnak. A testületi működés – például interminiszteriális bizottságok, szakmai és érdek-képviselői vagy paritásos alapon működő tanácsok stb. – tehát kivételes. További sajátosság, hogy a testületi szervek jellemzően nem rendelkeznek döntési joggal, hanem konzultatív, döntés-előkészítő, érdekvényesítést biztosító, tanácsadó szerepük van, ami éppen az egyszemélyi vezetéshez fűződő felelősség könnyebb érvényesíthetőségével indokolható. Testületi szervek működnek a magyar államigazgatásban is, annak központi és helyi szintjén egyaránt, mint például a kormánybizottság, a kabinet vagy az megyei államigazgatási kollégium. A kormány kategorizálása formálisan egyértelmű: testületi szerv. Ugyanakkor a kormánytípus és a miniszterelnök vezető szerepének függvényében a testületi döntéshozatal és a testületi jelleg relativizálódhat.

2.2.4. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK DÖNTÉSI JOGA

Az előző tipizálásból is adódóan a feladat- és hatáskört megszabó jogi szabályozás függvényében megkülönböztetjük az *érdemi döntéshozatali joggal rendelkező* államigazgatási szerveket és a *konzultatív* államigazgatási szerveket. Előbbieket ügydöntő jogkörrel rendelkező szerveknek is nevezzük, és az államigazgatási szervek többsége – különösen az egyszemélyi vezetés alatt álló államigazgatási szervek – ide tartozik. A Ksztv. szerint nem rendelkezik ügydöntő jogkörrel – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – a kabinet és a kormánybizottság, valamint a kormány egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testülete. Következésképpen az adott szervet létrehozó vagy – ha ettől elválik, akkor – a feladat- és hatáskört meghatározó *jogforrás határozza meg*, hogy egy szerv melyik csoportba tartozik. Konzultatív államigazgatási szervre a területi államigazgatásban is találunk példát: megyei államigazgatási kollégium.

Az ügydöntő jogkörrel rendelkező államigazgatási szervek között a döntés célja alapján további csoportokat képezhetünk. Vannak olyan ügydöntő jogkörrel rendelkező államigazgatási szervek, amelyek kizárólag egyedi ügyekben a jog érvényesítésének céljával jogosultak döntést hozni, mint az államigazgatási hatóságok. Kifejezett felhatalmazás birtokában bizonyos szervek jogosultak döntést hozni szabályozási céllal, amit jogalkotási jogkörnek nevezünk. E szabályozás kiterjedtsége alapján az államigazgatási szervek legszűkebb csoportja a jogszabályalkotásra jogosult szervek.

Végül a döntési jog gyakorlásának módja alapján megkülönböztetünk önálló és osztott döntést. A legtöbb államigazgatási szervnek önálló döntéshozatali joga van, a jogi szabályozás szerint feladat- és hatáskörét önállóan, más államigazgatási szerv közreműködése nélkül gyakorolja. Az osztott döntés jellemzője, hogy az államigazgatási szerv döntésének érvényességi feltétele van, mégpedig egy másik államigazgatási szerv döntése. Hatósági eljárásban gyakori a szakhatósági közreműködés, de

példaként említhető a döntés érvényességének jóváhagyáshoz, egyeztetéshez, hozzájáruláshoz vagy véleményezéshez kötése.

2.2.5. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK HATÁSKÖRE

A hatáskör dogmatikailag a döntéshez szorosan kapcsolódó fogalom, amelynek definiálására később kerül sor. Az államigazgatási szervek osztályozásakor azonban szükséges megismerni az általános és a különös hatáskörű szerv fogalmát, amely alapot ad az államigazgatási szervek csoportosítására. Az államigazgatásban érvényesülő, szakmai alapon megvalósuló vertikális munkamegosztás eredményeképpen jönnek létre az úgynevezett igazgatási ágazatok. Az államigazgatási szervek többsége egy szakfeladat vagy szakfeladatok körének ellátására specializálódik, következésképpen feladat- és hatáskörének ellátása egy szakigazgatási ágazaton belülre korlátozódik. Ezeket a szerveket nevezük *különös hatáskörű* szerveknek, és a létesítésüket eredményező szervezőelvet különös hatáskör elvének. Különös hatáskörű szervek például a minisztériumok, a kormányhivatalok, a központi hivatalok vagy az autonóm államigazgatási szervek, amelyek főszabályként kizárólag egyetlen igazgatási ágazatban – pl. oktatásügy, egészségügy, vízügy, építésügy stb. – tevékenykednek. A különös hatáskörű szervekkel szemben megkülönböztetjük az *általános hatáskörű* szerveket, amelyek feladat- és hatásköre nem korlátozódik egy igazgatási ágazatra, hanem valamennyi vagy jelentős számú igazgatási ágazatban működnek. Az általános hatáskörű szervek legismertebb példája a kormány.

2.2.6. CIVIL ÉS RENDÉSZETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK

A civil és rendészeti szerv megkülönböztetésének történelmi alapjai vannak, amiből adódóan különbséget teszünk civil és rendészeti igazgatás között. A rendészeti szervek biztosítják az állam védelmi funkcióját, úgymint a külső fenyegetésekkel szembeni védelem vagy a közrend és közbiztonság fenntartása, illetve a természeti eseményekkel vagy a veszélyes emberi tevékenységekkel szembeni védekezés. A rendészeti szervek jellemzője a legszigorúbb hierarchia mind a szervezet, mind a személyi állomány tekintetében. A rendészeti szervek jogállása különbözik a civil államigazgatási dolgozóképtől. Magyarországon ez azt jelenti, hogy a civil államigazgatási (közigazgatási) dolgozók közzolgálati tisztviselők ezzel szemben a rendészeti szervek állományának gerince szolgálati jogviszonyban teljesít szolgálatot. A szolgálat jogviszony több és szigorúbb kötelezettséggel jár (pl. egyenruha viselése, a parancs végrehajtása vagy a jogszerű megtagadás tekintetében, ti. élet vagy testi épség veszélyeztetésére hivatkozva sem lehet megtagadni) és a rendészeti szerv akaratát a legdrasztikusabb eszközök – pl. fizikai erőszak vagy fegyverhasználat – alkalmazásával is kikényszerítheti másokkal, akár állampolgárokkal szemben. Ennek következtében a független állami fórum által gyakorolt ellenőrzésnek kiemelkedő szerepe van.

A hatályos magyar jogi szabályozás – a személyi állomány jogállásán kívül a szervezeti jogban is – a két szervtípust külön kezeli. A Ksztv. a központi államigazgatási szervek között a *rendvédelmi szerv* terminológiával külön nevesíti a rendőrséget, a büntetés-végrehajtási szervezetet, a hivatásos katasztrófavédelmi szervet és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat. Tananyagunk nem terjed ki a rendvédelmi szervekről szóló ismeretekre.

2.3. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK EGYMÁSHOZ VALÓ VISZONYA

Két államigazgatási szerv viszonya egymáshoz alá-fölé rendeltségi vagy mellérendeltségi viszony lehet. A hierarchia csúcsán álló kormányt leszámítva valamennyi államigazgatási szervnek van felettese azzal, hogy az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozószervek sajátos helyzetben vannak, mert nem illeszkednek a hierarchiába, ezért viszonyuk minden más államigazgatási szervhez mellérendelt. Természetesen a kormány irányítása alatt álló államigazgatási szervek között is találunk olyanokat, amelyek mellérendeltségi viszonyban állnak egymással, így a különböző igazgatási ágazatokhoz tartozó szervek, amelyeknek a hierarchiában van egy közös felettese általában központi szinten, végső soron a kormány. Sőt, az azonos ágazatban, azonos szinten működő szervek – pl. két megyei kormányhivatal – viszonyára is a mellérendeltség jellemző.

A hierarchia egyik jellemzője, hogy a felettes szerv képes az alárendelt felett akaratát érvényesíteni, azt befolyásolni, és ennek érvényesítésére a jog által intézményesített eszközök állnak rendelkezésére. Nem mindegy azonban, hogy ennek a befolyásolásnak milyen az intenzitása. A felettes szerv akaratérvényesítése erősségének megkülönböztetésére a magyar közigazgatási jogtudomány és közigazgatás-tudomány három fogalmat dolgozott ki. Ezek az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés. A három fogalom tartalmát illetően az egyes szerzők között nincs egységes álláspont, azonban az egyes tudományos nézetek közötti különbségek ismertetésére nincs lehetőség, továbbá ezek ismerete nem elvárás a szakvizsgán, így bemutatásukra röviden kerül sor.

Mindenekelőtt szükséges rögzíteni, hogy az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés – témánk szempontjából államigazgatási, egyébként közigazgatási, sőt állami – szervezetek közötti viszony leírására szolgálnak. Következésképpen két államigazgatási szerv közötti viszony lehet irányítás, felügyelet vagy ellenőrzés. Itt szükséges megjegyezni, hogy az irányítás és a felügyelet valóban minden esetben két szervezet között képzelhető el, ugyanakkor az ellenőrzés megjelenhet szervezeten belüli tevékenységként is. A szervezeten belüli ellenőrzés a vezetés részjogosítványa, és maga a vezetés szervezeten belüli tevékenység, nem pedig szervezetek közötti. A vezető maga is része az általa vezetett szervezetnek, annak a hierarchiában a legmagasabb szinten elhelyezkedő tagja. A hierarchikus szervezetben a vezetőnek minden más szervezeti egység vagy dolgozó az alárendeltje. Aki irányítást gyakorol, ezzel szemben nem része az általa irányított szervezetnek. Az irányításban és a vezetésben tehát – a lényeges különbség mellett – közös, hogy az ellenőrzés mindkettőnek részjogosítványa, és mind a kettő hierarchikus viszonyok között valósul meg.

A szervezetek között lehetséges viszonyok három formája közül az irányítás ad lehetőséget a legintenzívebb és legteljesebb akaratérvényesítésre. Az irányítás rendelkezik a leggazdagabb eszközrendszerrel. Eszközrendszerének része a felügyelet és az ellenőrzés, ami azt jelenti, hogy mind a felügyelet, mind az ellenőrzés az irányítás részjogosítványai. Vagyis az irányítást gyakorló rendelkezésre állnak mindazon jogilag intézményesített eszközök, amikkel a felügyeletet vagy az ellenőrzést gyakorló rendelkezik. Az irányítás erősségét mutatja, hogy eszközrendszerének része a szervezet létrehozása – és ebből következően az irányított szerv átszervezése – és megszüntetése is.

A hatályos magyar jogi szabályozás – azon belül is a Ksztv. – korlátozottan ugyan, de meghatározza az irányítás eszközeit.⁶ A korlátozottság egyrészt abból adódik, hogy a Ksztv. hatálya csak a központi államigazgatási szervekre terjed ki, másrészt maga a Ksztv. fenntartja a lehetőségét annak, hogy törvényi szintű szabályeltérést engedjen az irányítást alkotó hatáskörök Ksztv.-ben meghatározott együttesétől.

A Ksztv. az alábbiakban határozza meg az irányítási jogosítványokat:

- államigazgatási szerv alapítása, átalakítása, valamint megszüntetése;
- államigazgatási szerv vezetésére kinevezés, vezetői megbízás adása, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, és – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása;
- az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése;
- az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása;
- az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás;
- jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása;
- egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására;
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés;
- államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

Az irányítási eszközökből látható, hogy az irányított teljes szervezeti alárendeltségét eredményezik, és minimalizálják vagy megszüntetik önálló cselekvési szabadságát. Az irányítás ugyanakkor nem öncélú. Az irányító mindenre kiterjedő igazgatási hatalmához felelősség is párosul, mert az irányítás egyik funkciója, hogy az irányító szerv teremtse meg irányított működésének feltételeit. A gazdag eszközrendszer ellenére az irányítás sem korlátlan. Ugyan az irányításnak lehetnek úgynevezett nem jogi eszközei, amely eszközöket nem a jogi szabályozás intézményesít, de sem ezek, sem a jogi eszközök alkalmazása nem sérthet jogszabályt. Az irányítás legáltalánosabban ismert korlátja a hatáskörelvonás tilalma, amely az központi államigazgatásban főszabályként érvényesül. A Ksztv. szerint, ha törvény kivételt nem tesz, az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv hatáskörét nem vonhatja el és döntését nem változtathatja meg.

Az irányítás irányulhat kizárólag az irányított szakmai tevékenységére, a szervezetére vagy mindkettőre. A kizárólag a szakmai tevékenységre korlátozódó irányítást *szakmai irányításnak* nevezik, és mivel igazgatási ágazatonként a szakmai feladatok különböznek, ezért a szakmai irányítás ágazatonként sajátos. A *szervezeti irányítás* ezzel szemben az úgynevezett szervezeti működést célozza, ami nem szakmaspecifikus feladatok ellátását öleli fel, következésképpen minden szervezet esetén azonosak függetlenül attól, hogy melyik ágazathoz tartoznak. A legszigorúbb irányítás kiterjed mind az irányított szakmai, mind a szervezeti működésére, amit *teljes irányítási jogkörnek* is neveznek.

⁶ A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. §.

A szakmai irányítást a Ksztv. is ismeri. Rendelkezés szerint a törvény vagy kormányrendelet az irányítási jogköröket – a központi hivatalok, a kormányhivatalok vagy a fővárosi és megyei kormányhivatalok irányítása esetén – az alábbi hatáskörökre vagy ezek együttesére szűkítheti:

- az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi ellenőrzése;
- az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás;
- jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása;
- egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására;
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.⁷

Két államigazgatási szerv közötti felügyelet a felügyeletet gyakorló szerv számára az irányításnál szűkebb eszközrendszer alkalmazását teszi lehetővé. A felügyelet nem eredményez teljes szervezeti alárendeltséget és az irányítás esetén a felettes szerv által gyakorolható rendelkezési joggal kevesebb, mint az irányítás. A felügyelet abból a szempontból is korlátozottabb, mint az irányítás, hogy célját a jogi szabályozás meghatározza, és általában leszűkíti a működés egy meghatározott szegmensére, mint például a jogszerűség, a gazdálkodás, az ügyfelekkel való kapcsolattartás minősége stb. Az általános, mindenre kiterjedő önálló felügyelet ritka, az valójában az irányítás részjogosítványaként jelenik meg. Másképpen az önálló felügyelet általában korlátozott (így lehet például szakmai, pénzügyi, törvényességi stb. felügyelet). A felügyelet funkciója abban jelölhető meg, hogy a felügyelt szerv működésének ellenőrzése során észlelt hibákat a felettes szerv beavatkozásával, intézkedésével korrigálják. A felügyelet eszközrendszerét – a központi államigazgatás vonatkozásában – a Ksztv.⁸ az alábbiakban határozza meg:

- az államigazgatási szerv vezetésére kinevezés, vezetői megbízás adása, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, és – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása;
- az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése;
- az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása;
- kizárólag ezekkel összefüggésben jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés és az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

Az ellenőrzés a hierarchikus államigazgatásban általában, mint az irányítás – vagy a felügyelet – részjogosítványaként jelenik meg. Ebből következik, hogy a két államigazgatási szerv közötti „csak” ellenőrzés viszonylag ritka az államigazgatásra jellemző hierarchia jellegéből adódóan. Az ellenőrzés – és a felügyelet is – a viszonylagos önállósággal rendelkező államigazgatási szervek és más állami szervek vagy az államigazgatási feladatokat megvalósító nem államigazgatási szervek – tipikusan közintézetek, pl. a minisztérium által fenntartott kórház, oktatási intézmény, könyvtár stb. – és a feladat ellátásáért felelős államigazgatási szerv (ún. anyaközület) között jelenik meg, amely viszony azonban nem hierarchikus. Az önálló felügyelet és ellenőrzés elsősorban az államigazgatástól

7 A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2. § (3) bekezdése.

8 A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 4. §.

különálló alrendszerekben működő közigazgatási szervek és a felügyeletüket – vagy ellenőrzésüket – ellátó államigazgatási szervek viszonyában jelenik meg.

Végezetül érdemes megjegyezni, hogy a közigazgatási vagy állami szervek közötti viszony e hármas tagolása a magyar közigazgatási jogtudomány és közigazgatás-tudomány sajátja. A különböző közigazgatási szervek közötti viszony leírására külföldön általánosan a kontroll (control és módosulatai) az elterjedt kifejezés, ami jelenthet ellenőrzést, felügyeletet és irányítást is azzal, hogy utóbbi megkülönböztetésére használatos még a direction. A közigazgatási szervek közötti viszonyok közül csupán egynek van megkülönböztetésre alkalmas nevesítése, és ez az úgynevezett „tutela”. A tutela, vagyis állami gyámkodás, a központi államigazgatás és a nagyon korlátozott autonómiával rendelkező helyi önkormányzat közötti szigorú, célszerűségi és előzetes felügyeletet jelenti, amely a modern európai önkormányzati rendszerekben már átadta helyét az utólagos és kizárólag törvényességi alapú felügyeletnek vagy ellenőrzésnek.

2.4. A KÖZPONTI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK

2.4.1. A KORMÁNY

A kormány fogalma, funkciói, összetétele

A kormány az államigazgatás általános hatáskörű, központi irányító szerve. Feladatait törvények határozzák meg azzal, hogy minden olyan feladatot is köteles ellátni, amelyet az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A közigazgatás és így az államigazgatás legfőbb szerveként – törvényben meghatározottak szerint – jogosult államigazgatási szerveket létrehozni, és irányítja az államigazgatási szerveket az autonómiával rendelkező szervek kivételével. Az államigazgatási feladatok ellátásáért a kormány a felelős.

A kormány funkciója kettős. Egyrészt kormányzati tevékenységet, másrészt közigazgatási (államigazgatási) feladatokat lát el. E két funkció elválaszthatatlanul kapcsolódik össze. A kormányzás olyan összetett tevékenység, amelyet több állami szerv együttműködve végez, és ebben meghatározó szerepe van egyes központi államigazgatási szerveknek, ezek közül elsősorban a kormánynak. A kormányzati tevékenység ellátása feltételezi a népképviselői szervekkel – elsősorban az Országgyűléssel – való együttműködést, és középpontjában a politikai döntések meghozatala áll. Ezzel szemben a közigazgatás mint tevékenység a kormányzati, így a népképviselői és a hierarchiában felettes szervek politikai döntéseinek előkészítése és végrehajtása. A kormány – és más központi kormányzati szervek – működése során – tehát a gyakorlatban – e két funkció szervezetileg nem választható szét, ez csupán elméletben lehetséges.

A kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll. A miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg. Megválasztásához az országgyűlési képviselők több mint a felének szavazata szükséges. A kormánytagok közül kiemelkedő szerepe van a miniszterelnöknek. Ez nemcsak a politika, hanem a jogi szabályozás szintjén is nyomon követhető az Alaptörvény ide vonatkozó rendelkezéseiből. A kormány általános politikáját a miniszterelnök határozza meg. A kormány megbízatása a miniszterelnök megbízatásához kötött, mert a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével a kormány megbízatása is megszűnik. A miniszterelnök maga jelöli ki – egy vagy több – helyettesét a miniszterek közül, a miniszterelnök-helyettest, illetve

helyetteseket.⁹ A miniszterelnök jogosult feladatot szabni a kormánytagoknak. A fentiekből következik, hogy a kormány és a miniszterek Országgyűlés előtti politikai felelőssége a miniszterelnök felelősségén keresztül érvényesül.

A miniszterelnök a kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben – feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitüntetések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki. Az így hozott rendeletekről és határozatokról szóló jelentést utólagos jóváhagyásra a Miniszterelnökséget vezető miniszter nyújtja be a kormányhoz.

A miniszterelnök az Alaptörvényben meghatározott feladatkörében eljárva a kormány irányítása alatt álló, illetve a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek vezetői számára feladatokat határozhat meg, továbbá tőlük tájékoztatást kérhet. A feladat-meghatározásról, illetve a tájékoztatáskérésről a szerv vezetője az irányító vagy felügyelő minisztert tájékoztatja. A kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében az államigazgatás egyes ágazatai, illetve egyes központi államigazgatási szervek irányítására a miniszterelnököt is kijelölheti.

A kormány működése

A kormány – mint minden közigazgatási szerv – tevékenysége elsősorban a döntéseiben nyilvánul meg. A kormány testületi szerv, döntéseit testületi formában, a kormány ülésén hozza. A testületi döntések meghozatalában a kormány tagjait egyenlő szavazati jog illeti meg. A döntéseket szavazattöbbséggel hozzák, szavazategyenlőség esetén a miniszterelnök szavazata dönt. A kormány döntését a miniszterelnök mondja ki, és ő írja alá a döntés szövegének véglegesítését. A kormány döntése formáját tekintve *rendelet, határozat, irányelv* vagy *elvi állásfoglalás*.

A kormány működésének részletes szabályait maga a kormány határozza meg ügyrendjében.¹⁰

A kormány rendszeresen – általában hetenként – tart ülést. Feladat- és hatáskörét testületként gyakorolja, a miniszterelnök vezetésével. Az ülésekre a féléves időtartamra szóló, havi ütemezésű munkaterv szerint kerül sor, amelyet a kormány határozattal állapít meg.

A kormány ülései nem nyilvánosak, kivéve, ha a miniszterelnök ettől eltérően rendelkezik. A kormány ülésén készült dokumentáció törvény által kötelezően előírt formája a hangfelvétel és az összefoglaló. A kormány üléseiről készített hangfelvétel a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában nem nyilvános. A kormányülésen elhangzottakat összefoglalóban kell rögzíteni, amely tartalmazza a kormányülés helyét és időpontját, az ülésen részt vevők nevét, a tárgyalta írásbeli anyagok címét és az előterjesztő megjelölését, a napirenden kívül szóba került ügyek tárgyi szerinti ismertetését, a hozzászólók nevét, szavazás esetén annak tárgyát és számszerű arányát, a testületi döntés lényegét. A hangfelvétel, az összefoglaló eredeti példánya és mellékleteinek őrzéséért a Miniszterelnökséget vezető miniszter felel. Az összefoglaló és a hangfelvétel készítésének, valamint belső kormányzati felhasználásának részletes szabályait, feltételeit a kormány az ügyrendjéről szóló

⁹ 1/2014. (VI. 6.) ME- rendelet a miniszterelnök-helyettes kijelöléséről.

¹⁰ A kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) kormányhatározat.

kormányhatározatban határozza meg. A kormányülésről hivatalos tájékoztatást a kormány szóvivő ad, ami történhet sajtóközlemény vagy sajtótájékoztató formájában.

A kormány ülésének elsődleges célja, hogy döntéseket hozzon, ezenkívül a benyújtott előterjesztések és jelentések megtárgyalása, szóbeli eszmecsere, valamint eligazítás és bejelentések.

A kormány előre meghatározott napirend szerint tartja üléseit. Az ülés napirendjének javaslatát a Miniszterelnökséget vezető miniszter hagyja jóvá, de a végleges napirendről maga a kormány dönt. A kormány ülésén annak tagjai, valamint tanácskozási joggal az állandó meghívottak, az előterjesztők és a miniszterelnök által meghívott személyek vesznek részt. A kormány tagjai személyesen kötelesek részt venni az ülésen. E kötelezettség alól felmentést a miniszterelnök adhat. A kormány ülésén a minisztert – akadályoztatása esetén – az erre kijelölt államtitkár helyettesíti, ha pedig ő is akadályoztatva van, az ülésen a közigazgatási államtitkár tanácskozási joggal vesz részt. A Magyar Nemzeti Bank elnökét meg kell hívni a feladatkörét érintő napirendi pontok tárgyalásához.

A kormány akkor határozatképes, ha tagjainak több mint fele jelen van. A testületi döntések meghozatalában a kormány tagjait egyenlő szavazati jog illeti meg. A kormány ülését a miniszterelnök vezeti. Akadályoztatása esetén ezt a feladatot a Miniszterelnökséget vezető miniszter látja el, aki gyakorolja mindazon hatásköröket, amelyeket a kormány ügyrendjéről szóló kormányhatározat a miniszterelnök hatáskörébe utal. Jóllehet az ügyrend szerint a kormány döntéseit szavazással hozza, az ügyrendi előírás ellenére a nemzetközi gyakorlattal egyezően a formális szavazás több ciklus óta Magyarországon sem szokás.

A kormány rendeleteit, határozatait, elvi állásfoglalásait és irányelveit az üléstől számított nyolc munkanapon belül kell kihirdetni, illetve közzétenni, vagy az érdekeltek részére megküldeni azzal, hogy a miniszterelnök más határidőt is megállapíthat. A nem publikus kormányhatározatokat a Miniszterelnökség az érdekelteknek közvetlenül küldi meg.

A döntési folyamat végső fázisa a döntések végrehajtásának ellenőrzése. A kormány munkatervében előírt határidős feladatok végrehajtásáról a Miniszterelnökséget vezető miniszter havonta előterjesztést készít a kormány számára.

A kormányülésen kívül a kormány működése szempontjából lényeges az üléseinek és döntéseinek előkészítése. A kormány döntéseinek előkészítésében számos segédszerv vesz részt. Ezek közül a legjelentősebb, amelynek feladata egyben a kormány üléseinek előkészítése is, a *közigazgatási államtitkári értekezlet*.

A kormány üléseinek előkészítése

A kormány ülését megelőzően minden, a kormány ülésére benyújtott előterjesztést és jelentést a közigazgatási államtitkári értekezleten kell megtárgyalni. Következésképpen a közigazgatási államtitkári értekezlet a kormány egyik legfontosabb – a kormány döntéseit előkészítő – megkerülhetetlen segédszerve. A *kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testület*eként feladata a kormány üléseinek előkészítése, ami a kormányülések előkészítésének általános szakmai, szervező-, egyeztető- és ellenőrző fórumaként működik. Ez azt jelenti, hogy a kormány ülésére benyújtott minden előterjesztést és jelentést, ideértve a kormánybiztosok előterjesztéseit (jelentéseit) is, előzetesen közigazgatási államtitkári értekezleten kell megtárgyalni.

Az egyeztetés általános szabálya alól azonban vannak kivételek. Ha a nemzetbiztonság, a közbiztonság védelmével, valamint az élet- és vagyónvédelemmel összefüggő előterjesztést a Nemzetbiztonsági Kabinet megvitatta és a kormány általi megtárgyalásra javasolta, az előterjesztés közvetlenül benyújtható a kormány ülésére, vagyis a közigazgatási államtitkári értekezletnek nem kell tárgyalnia az ügyet. A Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság által tárgyalt és elfogadott előterjesztés közvetlenül benyújtható a kormány ülésére. Ezenkívül az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság döntési javaslatait a külügyminiszter a kormány ügyrendje szerint az előterjesztés véleményezésére vonatkozó szabályok mellőzésével nyújtja be a kormány részére.

A közigazgatási államtitkári értekezlet célja, hogy kormány elé minden részletre kiterjedően egyeztetett olyan előterjesztések, vagyis döntési javaslatok kerüljenek, amelyekben teljes az egyeztetés a *közigazgatási egyeztetés* során. Ha egy előterjesztés előkészítési vagy egyeztetési hiányosságokban szenved, vagy jelentősebb új elem merül fel, a közigazgatási államtitkári értekezlet az ügyet leveheti a napirendjéről, és újabb egyeztetést írhat elő. A közigazgatási államtitkári értekezlet a napirendjére tűzött előterjesztéseket és jelentéseket megvitatja, azok tekintetében *állást foglal* és a kormánynak *javaslatokat tesz*.

Ha az előterjesztés nem megfelelően kidolgozott, a közigazgatási értekezlet az alábbi döntéseket hozhatja. Felhívhatja az előterjesztőt, hogy a kormány ülésére az értekezlet állásfoglalásának megfelelő, lehetőség szerint egyeztetett kiegészítő vagy alternatív előterjesztést nyújtson be. Új, a kormány ügyrendjében foglalt követelményeknek megfelelő előterjesztés benyújtását írhatja elő, ha az előterjesztés átdolgozása szükséges. Végül kezdeményezheti, hogy az általa tárgyalt előterjesztést a kormány ülése előtt kormánybizottság is vitassa meg. A kormánybizottság állásfoglalását követően az értekezlet az előterjesztést ismételten megvitatja, ha ez a kormányülés megfelelő előkészítése érdekében szükséges.

A közigazgatási államtitkári értekezlet rendszeresen – általában hetenként – tart ülést. Az értekezletet a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára hívja össze, szervezi és vezeti, valamint állapítja meg a napirendet. Napirendre csak előzetesen egyeztetett, a kormány ügyrendjében meghatározott követelmények megtartásával benyújtott előterjesztés és jelentés vehető fel. Kivételt a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára tehet.

A közigazgatási államtitkári értekezleten a minisztériumok közigazgatási államtitkárain kívül részt vesznek a Miniszterelnökség Kormányirodát irányító, továbbá a közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárai. Állandó meghívottként vesz részt az értekezleten Miniszterelnökség kormányzati kommunikációért felelős államtitkára, a Nemzetgazdasági Minisztérium államháztartásért felelős államtitkára, a Központi Statisztikai Hivatal elnöke, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnöke és a kormány szóvivő. A közigazgatási államtitkári értekezletre a feladatkörét érintő előterjesztések tárgyalásához a Miniszterelnökség helyettes államtitkárát, a kormánybiztost, kormányhivatal vezetőjét, valamint a Magyar Nemzeti Bank alelnökét meg kell hívni. A Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára a közigazgatási államtitkári értekezletre más személyt is meghívhat. A közigazgatási államtitkári értekezleten a személyes részvétel kötelező. Akadályoztatás esetén a közigazgatási államtitkárt helyettes államtitkár helyettesítheti.

2.4.2. A KORMÁNY IRÁNYÍTÁSA ALATT MŰKÖDŐ KÖZPONTI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK

A kormány segédszervei

A kormány segédszervei tulajdonképpen a kormány működésének az ülésen kívüli, további, kevésbé ismert szervezeti formái. E különböző szervezetekről keretjelleggel a Ksztv. rendelkezik. A kormány törvényben nevesített szervei többségében testületek. Ilyen a kabinet, a kormánybizottság és a kormány ügyrendjében intézményesített – fent bemutatott – közigazgatási államtitkári értekezlet. Ezeken kívül a kormány további, egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző szerveket hozhat létre és a kormány Ksztv. által nevesített segédszerve a kormánybiztos is.

A Ksztv. felhatalmazást ad a kormánynak kabinetek létrehozására. A *kabinet* a kormány ülései előtt állásfoglalást ad kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben. Funkciója elsődlegesen a koordinációban jelölhető meg. A közelmúltban a törvényi felhatalmazásban meghatározott tárgyköröknek megfelelően a kormánynak három, illetve négy kabinetje működött. Jelenleg – 2011 óta – egy kabinet működik, a Nemzetbiztonsági Kabinet.

A kabinet tagjainak lehetséges körét a törvényi szabályozás szűkre szabja. A kabinet tagjai a feladatkörükben *érintett miniszterek*, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek, ami a kabinet politikai karakterére utal. A kabinet tulajdonképpen a kormány egyes tagjaiból álló, a kormánynál szűkebb testület, amely ad hoc jelleggel, szükség esetén a kiemelt ügyekkel foglalkozik és a kormányulást megelőzően előkészíti a kormány döntését.

A kabinet jogosultságát a törvény pontosan megjelöli: *állásfoglalást* ad ki. Következésképpen nem hozhat döntést sem a kormány helyett, sem annak nevében. Ügydöntő jogkörhöz külön törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazásra lenne szükség.

A kormánybizottság szintén a kormány azon segédszervei közé tartozik, amelyek tevékenysége több igazgatási ágazatot érintő ügyekre terjed ki. Kormánybizottságot rendelettel vagy normatív határozattal a kormány hozhat létre a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására. Következésképpen a kormánybizottság az igazgatási ágazatok közötti együttműködés koordinálásában kap szerepet.

A kormánybizottság tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, ami a kormánybizottságnak politikai karaktert kölcsönöz. A kormánybizottság ülésére állandó jelleggel meghívott személyek körét, valamint a bizottsági tagok helyettesítésére jogosult állami vezetőket és az állandó meghívottak helyettesítésére jogosult személyeket a kormánybizottságot létrehozó normatív kormányhatározat jelöli ki. A kormánybizottság ügydöntő jogkörrel törvény vagy kormányrendelet felhatalmazó rendelkezése alapján rendelkezhet. Működését a kormánybizottság által megállapított ügyrend szabályozza. Kormánybizottságra példa a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság.

A Ksztv. felhatalmazza a kormányt, hogy normatív határozattal *egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületeket* hozzon létre. Ezek elnevezése változatos lehet, többnyire a testületi működés miatt bizottság vagy tanács. Koordinációs és konzultatív funkciójuk nem köthető kizárólag egy igazgatási ágazathoz, ezért nevezzük tárcaközi vagy interminiszteriális

bizottságoknak, testületeknek. Ezek a testületek további funkcióval is bírnak: lehetővé teszik a kormányzaton kívüli szereplők részvételét a kormányzati döntésekben. Tagjaik között találunk érdek-képviselői szerveket, szakmai szervezetek és a tudomány képviselőit. Működésük lehetővé teszi, hogy a kormány többféle szempontot érvényesítő, megalapozott döntéseket hozzon.

E testületek tagjait, valamint az azok ülésére állandó jelleggel meghívott személyek körét a testületeket létrehozó normatív kormányhatározatok jelölik ki. Ezek a testületi segédszervek kizárólag javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végeznek, ügydöntő jogkörrel nem rendelkezhetnek.

Szemben az eddig megismert testületi szervekkel, a *kormánybiztos* egyszemélyi vezető. A kormánybiztost a kormány nevezi ki a Miniszterelnökséget vezető miniszter javaslatára – normatív határozattal – miniszter vagy kormányhivatal feladatkörébe nem tartozó vagy kiemelt fontosságú, a kormány feladatkörébe tartozó feladat ellátására. A kormánybiztos tevékenységét a miniszterelnök irányítja.

A kormánybiztos a kormány helyett és nevében eljárva teljesíti megbízását, a kormányt képviseli és nevében döntéseket is hozhat. Határozott időre, de legfeljebb két évre, általában olyan feladatok ellátására nevezik ki, amelyek *tárcaközi* kezelést igényelnek. A két évre szóló kinevezés meghosszabbítható. A kormánybiztos megbízatása a miniszterelnök megbízatása megszűnésével megszűnik. Kinevezése lehet szakmai, például a feladat összetett jellege indokolja, vagy politikai, ha például a kormány vagy a miniszterelnök kiemelt figyelmet szentel egy ügynek. Ennek megfelelően a kormánybiztos több igazgatási ágazathoz tartozó államigazgatási szerv tevékenységét is irányíthatja vagy koordinálhatja a kormány nevében.

A kormánybiztost irányítási jogkörrel kormányrendelet ruházhatja fel a kormány irányítása alá tartozó szervek vezetői, a szervek szervezeti egységei vezetőinek tevékenysége, valamint egyes helyettes államtitkárok tevékenysége tekintetében. A kormánybiztost saját igazgatási apparátusa segíti, amely a Miniszterelnökség szervezetében működik, illetve abban a minisztériumban, amelynek a kormánybiztos egyben minisztere, államtitkára, közigazgatási államtitkára vagy helyettes államtitkára. A Miniszterelnökség szervezetében működő titkárság által segített kormánybiztos a Paksi Atomerőmű teljesítményének fenntartásáért felelős kormánybiztos és a nemzeti filmipar fejlesztéséért felelős kormánybiztos.

A minisztériumok

A magyar közjogi rendszerben a minisztérium eredetileg magát a kormányt jelentette, és csak később, a kiegyezést követően alakították ki szakmai munkamegosztás alapján az egyes ágazatokat irányító minisztériumokat, mint önálló központi közigazgatási szerveket.

Az Alaptörvény rendelkezése szerint a minisztériumok felsorolásáról törvény rendelkezik.¹¹ Ebből következik, hogy minisztériumot az Országgyűlés hozhat létre, valamint az, hogy megszüntetéséről is az Országgyűlés rendelkezhet. Formálisan tehát törvény dönt arról, hogy hány minisztérium működik, milyen elnevezéssel, tartalmilag azonban ezt a kormánytöbbség a politikai programjának

11 2014. évi XX. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról.

megfelelően dönti el a kormánypárti parlamenti képviselők többségének támogatásával. Ez viszonylag rugalmas megoldás, mert egyszerű parlamenti többség elegendő a kormányzati struktúra minden kétséget kizáróan egyik központi elemének kialakításához.

A minisztériumok számát illetően a legfejlettebb országok két modell közül választanak. A kevesebb minisztérium előnye a miniszterek munkájának hatékonyabb koordinációja, a kisebb apparátus és a hatékonyabb költségvetési, finanszírozási mechanizmus. Ezzel szemben több – 12–15, de nagyobb országokban akár még több – minisztérium esetén a kormány tagjainak száma is nagyobb, és ez szélesebb körű politikai képviseletet tesz lehetővé. Akár kevesebb, akár több minisztérium működik, a központi közigazgatási feladatok mennyisége természetesen azonos. Ezért a kevesebb minisztériumi modellben az egyes minisztériumok szervezetének mérete jellemzően nagyobb, ún. superminisztériumoknak nevezett egységek is működnek. A superminisztérium több, korábban önálló miniszter irányítása alatt álló ágazat egységes irányítás alá helyezésével jön létre. Legismertebb és több államban alkalmazott megoldás az ún. gazdasági csúcsmisztérium, de hazai példa erre a jelenlegi Emberi Erőforrások Minisztériuma is. A mindenkori kormány, illetve a mögötte álló politikai erők a maguk politikai elképzeléseinek megfelelően alakítják a minisztériumi struktúrát. Nem teljes, de mégis viszonylagos állandóságot azok a minisztériumok jelentenek, amelyeket a modern polgári közigazgatás kialakulásakor az állam alapvető funkcióinak ellátásához kapcsolódóan már a XVIII. század végén, illetve a XIX. század elején létrehozta (külügy-, hadügy-, belügy-, pénzügy- és igazságügyi minisztérium).

Magyarországon a minisztériumok számát a kormányzati struktúra 2010-ben történt átalakítása lecsökkentette nyolcra. Ez 2014-ben változott. Utóbbi változás azonban nem csak számszerű volt, mert a hatályos szabályozás a minisztériumok két típusát különbözteti meg. Különös és egyedi minisztériumnak tekinthető a Miniszterelnökség, amelyet a törvény elsősorban a kormányzati koordinációt ellátó minisztériumként nevez meg. A minisztériumok másik típusa a szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumok, amelyek száma nyolc. A kétféle minisztérium viszonyára vonatkozó általános szabály, hogy a szakpolitikai feladatot ellátó minisztériumokat vezető miniszterek a feladat- és hatáskörük gyakorlása során együttműködnek a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel.

A szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumai a következők:

1. Belügyminisztérium,
2. Emberi Erőforrások Minisztériuma,
3. Földművelésügyi Minisztérium,
4. Honvédelmi Minisztérium,
5. Igazságügyi Minisztérium,
6. Külgazdasági és Külügyminisztérium,
7. Nemzetgazdasági Minisztérium,
8. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium.

Az Alaptörvény ezenkívül a minisztériumokról csak közvetetten, a miniszterekre vonatkozó szabályok meghatározásán keresztül rendelkezik. A minisztériumokra vonatkozó jogi szabályozás alapja a Ksztv., amely a *minisztérium fogalmát* a miniszter munkaszerveként a kormány irányítása alatt álló, különös hatáskörű államigazgatási szervként határozza meg. A törvény részletesen szabályozza a minisztériumok belső szervezeti felépítését is, amelyben érvényesül a Ksztv. alaptételként rögzített két rendelkezése, miszerint

- a központi államigazgatási szervek – ha törvény eltérően nem rendelkezik – egyszemélyi vezetés alatt állnak, és
- ha jogszabály a központi államigazgatási szervnek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja.

Ebből következik, hogy a minisztérium egyszemélyi vezetője a miniszter, tehát nem a minisztériumnak, hanem a miniszternek vannak feladatai és felelőssége. A jogszabályok a feladat- és hatáskört a minisztériumot vezető miniszternek kell, hogy címezzék. A minisztérium a miniszter apparátusa. Valamennyi minisztériumi alkalmazott a miniszter munkáját segíti a miniszter alárendeltségében.

A miniszterek részletes feladat- és hatáskörét a kormány rendeletben állapítja meg [152/2014. (VI. 6.) kormányrendelet]. E kormányrendeletben meghatározott feladatokon felül törvény és kormányrendelet, valamint a kormány határozatai és a miniszterelnök további feladatokat határoznak meg a miniszterek számára.

A minisztériumokat vezető miniszterek kapcsán szükséges megemlíteni, hogy a Ksztv. lehetőséget ad *tárca nélküli miniszter* kinevezésére az egy miniszter feladatkörébe sem tartozó feladatok ellátására. A tárca nélküli miniszter részletes feladat- és hatáskörét a kormány rendeletben állapítja meg. A tárca nélküli miniszter apparátusa – nevéből adódóan nem a saját minisztériumában, hanem – a Miniszterelnökségen vagy a kormány által rendeletben meghatározott más minisztériumban található. Jelenleg a kormányban egy tárca nélküli miniszter működik, a miniszterelnök általános helyettese, egyben a kormány nemzetpolitikáért felelős tagja.

A minisztériumok belső szervezeti felépítésének törvényi szabályozás, a Ksztv. ad egységes keretet. A törvény meghatározza, hogy a minisztériumokban a miniszteren kívül milyen állami vezetők segítik a miniszter munkáját. A törvény keretrendelkezéseit az egyes minisztériumokban az ún. *szervezeti és működési szabályzat* konkretizálja.

A Ksztv. szerint a minisztériumot a miniszter vezeti. A minisztert a minisztérium vezetésében közvetlenül az államtitkár és a közigazgatási államtitkár segíti, akik tevékenységét a miniszter irányítja. A miniszter, az államtitkár és a közigazgatási államtitkár, valamint a helyettes államtitkár *állami vezetők*. Az állami vezetők körén belül a miniszter és az államtitkár *politikai vezető*, míg a közigazgatási államtitkár és a helyettes-államtitkár *szakmai vezető*. (A miniszterelnök is állami vezető, azonban a miniszterelnök munkaszerve nem valamely minisztérium.) Az állami vezetők két típusa között lényeges különbség, hogy a politikai vezetők megbízatása a kormány megbízatásához kötött, ezzel szemben a szakmai vezetőket határozatlan időre nevezik ki. A politikai vezetők állami vezetői szolgálati jogviszony keretében látják el tevékenységüket, ezzel szemben a szakmai vezetők kormánytisztviselői jogviszony keretei között. Különbség továbbá, hogy a szakmai vezetők számára a jogi szabályozás szigorú képesítési előírásokat fogalmaz meg, a politikai vezetőkkel szemben ez nem követelmény. A demokrácia alapelvét sértené, ha műveltségi alapon zárnának ki állampolgárokat választott tisztségek betöltéséhez való jog gyakorlásából.

A politika és a szakmai munka együttes, nehezen szétválasztható kettőssége – ami a közigazgatásra általában jellemző, és szinte minden államigazgatási (közigazgatási) szervnél kimutatható – talán a minisztériumokon belül mutatkozik meg a legmarkánsabban. A kormány esetében már volt szó a közigazgatás kettős karakteréről: a politika alakítása és a politikai döntések, illetve ezzel egyidejűleg

ezen döntéseknek a szakmai előkészítése és szakszerű végrehajtása, vagyis a szakmai-igazgatás munka. A közigazgatás e dualizmusa a kormány kormányzati és közigazgatási tevékenységében érhető tetten, ott azonban szinte szétválaszthatatlan. Formálisan látható és jogilag szétválasztható e két karakter a minisztériumokban, például az állami vezetők két típusának megkülönböztetésében, azonban a gyakorlatban a két tevékenységet már sokkal nehezebb vagy lehetetlen élesen elválasztani. Ahogyan haladunk a szervezeti hierarchiában egyre lefelé, tehát a végrehajtás alacsonyabb szintjein, egyre inkább erősödik a munka és a személyi állomány szakmai-igazgatási karaktere. Ez kimutatható egy konkrét szervezeten, például egy minisztériumon belül, hiszen az államtitkárok munkájában, döntéseiben elvitathatatlanul erőtejesebb a politikai elem, mint az osztályvezetők beosztásában dolgozó kormánytisztviselőkében. Ugyanez mondható el a szervezetrendszer egyes szintjeiről is. A minisztériumok tevékenységét intenzívebben befolyásolják a mindennapi politikai döntések, mint a szinte kizárólag szakfeladatokat ellátó, a végrehajtás szintjét jelentő kormányhivatalokét vagy területi és helyi államigazgatási szervekét.

Az államtitkár – néhány törvényi kivételtől eltekintve – a miniszter teljes jogkörű helyettese. A helyettesítés rendjét részletesen a minisztérium szervezeti és működési szabályzata határozza meg. Az államtitkárok közül a miniszter egy miniszterhelyettest jelöl ki általános helyettesítésére a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában.

Az államtitkárt a köztársasági elnök nevezi ki. A kinevezésre a miniszterelnök tesz javaslatot a miniszter véleményének kikérését követően. A miniszter véleményét a Miniszterelnökséget vezető miniszter útján terjeszti a miniszterelnök elé, aki a miniszter véleményére észrevételt tehet. A kinevezett államtitkár a köztársasági elnök előtt – hasonlóan a miniszterekhez – esküt tesz. A miniszterelnök a miniszter véleménye kikérését követően bármikor javaslatot tehet a köztársasági elnöknek az államtitkár felmentésére. Ezenkívül az államtitkár megbízatása megszűnik a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével, lemondásával és halálával.

Az államtitkár szerepe a közelmúltban annyiban változott, hogy a kevesebb számú, de nagyobb minisztériumokban olyan igazgatási ágazat irányításáért felelős, amelynek korábban önálló minisztériuma volt. Például a korábban minisztériumi formában irányított egészségügyi, kulturális, oktatási, szociális (népjóléti) igazgatási ágazatok élén ma az Emberi Erőforrások Minisztériuma keretei között működő államtitkárokat találunk.

A közigazgatási államtitkár a miniszter irányítása alatt a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti a minisztérium hivatali szervezetét. Minden minisztériumban csak egy közigazgatási államtitkár működhet. A közigazgatási államtitkár – szemben az államtitkárral – szakmai vezető. Jogállását a Kttv. határozza meg.

A közigazgatási államtitkárt is a köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnök javaslatára, azonban a kinevezés határozatlan időre szól. A miniszterelnök kinevezésre vonatkozó javaslatát a miniszter kezdeményezi a Miniszterelnökséget vezető miniszter útján. A Miniszterelnökséget vezető miniszter a miniszteri kezdeményezésre észrevételt tehet. A közigazgatási államtitkár kinevezésének feltétele a felsőfokú végzettség. A közigazgatási államtitkárt a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak szerint helyettes államtitkár helyettesíti.

A *helyettes államtitkár* a szakmai munkát irányítja a minisztériumon belüli szakmai munkamegosztás rendjének megfelelően, továbbá dönt a hatáskörébe utalt ügyekben. Általában egy államtitkár több, az ágazatában működő helyettes államtitkár munkáját irányítja, ezért helyettes államtitkárból több van egy minisztériumban. A helyettes államtitkár a minisztériumban vagy a Miniszterelnökségen működhet a közigazgatási államtitkár, a kormánybiztos vagy a miniszterelnök alárendeltségében is. A helyettes államtitkárt a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában kijelölt, az irányítása alá tartozó főosztályvezető helyettesíti.

Fentiekén kívül minden minisztériumban működik egy helyettes államtitkár az *európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányító hatósági feladatok ellátására*, aki az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányító hatósági feladatokon kívül más szakmai feladattal nem terhelhető. Az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányító hatósági feladatok ellátására kinevezett helyettes államtitkár tevékenységét a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerint a miniszter vagy az államtitkár irányítja. Az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányítóhatósági feladatok tekintetében a helyettes államtitkár nem utasítható.

A helyettes államtitkárt a miniszterelnök nevezi ki. A kinevezésre a javaslatot a miniszter teszi a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárára útján. A Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárára a javaslat megküldésétől számított tizenöt napon belül kifogással élhet vagy továbbítja azt a miniszterelnöknek.

A miniszter munkáját segíti a *miniszteri biztos*. Miniszteri biztost a miniszter nevezhet ki normatív utasítással, kiemelt fontosságú, a miniszter feladatkörébe tartozó feladat ellátására. A miniszter kinevezési jogát ebben az esetben is korlátozza, hogy a javasolt személyről tájékoztatnia kell a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárárt, aki a javaslattal szemben, a tájékoztatást követő tizenöt napon belül kifogással élhet, és a kifogásolt személy miniszteri biztossá nem nevezhető ki. A miniszteri biztos tevékenységét a miniszter irányítja. Megbízatása határozott időre, de legfeljebb hat hónapra szól, ám előbb megszűnik, ha az őt kinevező miniszter hatáskörgyakorlása megszűnik.

A minisztérium hivatali szervezetét a Ksztv. törvény keretjelleggel szabályozza. A törvényi kereteket a *szervezeti és működési szabályzat* tölti meg konkrét tartalommal. A szervezeti és működési szabályzat formáját tekintve normatív *miniszteri utasítás*, amelynek *érvényességi feltétele* a miniszterelnök és Miniszterelnökséget vezető miniszter jóváhagyása és a közzététel. A normatív miniszteri utasítás megismertetésének általános követelményén túl a szervezeti és működési szabályzat közzétételének speciális követelménye, hogy a minisztérium honlapján is közzé kell tenni egységes szerkezetben.

A minisztérium szervezeti és működési szabályzata határozza meg a minisztérium létszámkeretét, valamint azt, hogy hány, a törvényben nevesített szervezeti egység működik a minisztériumban és milyen elnevezéssel. A minisztérium szervezete a hierarchia elve mentén épül fel. A törvény a miniszteri kabinet, a *titkárságok*, a *főosztályok* és az *osztályok* létrehozását elrendeli, a *munkacsoporthoz* létrehozásának lehetőségével a minisztert ruházza fel.

A szakmai munkát a helyettes államtitkárok irányítása alatt működő főosztályvezetők által vezetett főosztályok szerint szervezik. A főosztályok osztályokra tagozódnak, amelyeket a főosztályvezető, illetve olyan főosztályvezető-helyettes vagy osztályvezető vezet, akinek a tevékenységét

a főosztályvezető irányítja. Munkacsoportot a miniszter vagy a feladatkörükben érintett miniszterek hozhatnak létre normatív utasítással, a több közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár vagy főosztályvezető feladatkörét érintő, eseti feladat elvégzésére. Az így létesített munkacsoport a feladatkörükben érintett közigazgatási államtitkárokból, helyettes államtitkárokból, főosztályvezetőkből vagy vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselőkből áll. A munkacsoport feladatát, vezetőjét, tagjait és működésének idejét a munkacsoportot létrehozó utasítás határozza meg.

A *titkárság* az állami vezető tevékenységének ellátását segíti. A jelenlegi kormányzati struktúrában az államtitkári szerepkör korábban említett sajátosságai miatt a minisztériumban működhetnek államtitkári kabinetek is a miniszteri kabinet mintájára. A *miniszteri kabinet* a miniszter munkáját közvetlenül segítő munkatársak munkáját összefogó szervezeti egység, vezetője a kabinetfőnök. Az államtitkár munkáját segítő kabinet létrehozásáról szintén a szervezeti és működési szabályzat rendelkezhet.

A Miniszterelnökség

A Miniszterelnökség a kormány munkáját segítő központi államigazgatási szervek között központi helyet foglal el. A központi államigazgatásban betöltött szerepköre és jelentősége miatt tulajdonképpen első helyen kellene említeni a kormány segédszervei között. Ugyanakkor a hatályos jogi szabályozás így, a Ksztv. sem a jogállása, sem a belső szervezeti felépítésére vonatkozó szabályok tekintetében nem tesz különbséget a minisztériumok és a Miniszterelnökség között. A Ksztv. Miniszterelnökségre vonatkozó külön szabályai a törvény 2014. évi módosításával szűntek meg, azzal egy időben, hogy a minisztériumok felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény elfogadásával a Miniszterelnökség is minisztériumi jogállású szervvé vált.

A Miniszterelnökséget ezzel az elnevezéssel 1867-ben hozták létre, de jogutódjai évtizedeken keresztül különböző elnevezésekkel működtek mindaddig, amíg 2010-ben ismét ezt az elnevezést kapta a miniszterelnök és a kormány munkáját segítő szerv. A jogelőd szervek közül a rendszerváltás idején, 1990-ben hozták létre a Minisztertanács Hivatala jogutódjaként a Miniszterelnöki Hivatalt, amely helyet adott a kormány és a miniszterelnök munkáját közvetlenül segítő hivatali apparátusnak. Ebből következik, hogy olyan igazgatási struktúra jött létre, amelyben a miniszterelnök és a kormány munkáját egységes igazgatási apparátus segítette. Ez a szervezeti megoldás változott meg 2010-ben, amikor a Miniszterelnöki Hivatal feladatait kettéosztották a Miniszterelnökség, valamint a közigazgatási és igazságügyi miniszter között. Utóbbi lett a kormányzati munka összehangolásának felelőse, míg a Miniszterelnökség elsősorban a miniszterelnök munkaszerve lett azzal, hogy szerepköre erősen politikai jellegű is volt.

A jelenlegi, 2014-ben alkalmazott megoldás ismét egységes hivatali szervezetbe tömöríti a miniszterelnök és a kormány munkáját segítő apparátust. A változtatások és a jelenlegi struktúra megértéséhez mindenképpent a miniszterelnököt, illetve a kormányt segítő hivatali apparátus funkciójából szükséges kiindulni. Ennek, a kormányt és a kormányfőt kiszolgáló hivatali apparátusnak a *funkciója kettős*. Egyrészt jelenti a hagyományos adminisztratív-igazgatási teendőket, amit úgy is neveznek, hogy *titkársági feladatok*. Ilyen titkársági feladatokat látnak el a Ksztv. által intézményesített, az állami vezetők mellé rendelt miniszteri és államtitkári titkárságok is, mint a minisztériumok belső szervezeti egységei. A miniszterelnök munkáját kizárólag technikai jelleggel segítő, így a kormány

titkársági feladatait ellátó hivatali szervezetet nevezik *titkársági típusú* miniszterelnöki hivatalnak, szemben az úgynevezett *koordinációs típusú* miniszterelnöki hivatali modellel.

A koordinációs típusú miniszterelnöki hivatal a titkársági feladatok mellett – és ez a miniszterelnököt kiszolgáló hivatali apparátus másik lehetséges funkciója – a kormányzat motorjaként aktívan részt vesz a kormányzati politika kialakításában, a kormányzati döntések előkészítésében, közvetlenül a kormányt követően a legmagasabb szinten ellátja a kormányzati munka, vagyis a miniszterek és az általuk irányított szervek koordinációját, ellenőrzi a kormány döntéseinek a végrehajtását.

Az utóbbi évtizedekben a magyar miniszterelnök hivatali apparátusa titkársági típusú miniszterelnökségből átalakult koordinációs típusú miniszterelnökséggé. A változás egyik jelentős lépését 1998-ban az jelentette, hogy az addigi megoldáson változtatva a Miniszterelnöki Hivatal vezetését a korábbi államtitkár helyett miniszter vette át. A 2014-ben bekövetkezett változás jelentősége pedig abban áll, hogy a miniszterelnök hivatali apparátusa különös jogállású minisztériummá vált. A Miniszterelnökséget a 2014. évi XX. törvény *elsősorban a kormányzati koordinációt ellátó minisztériumként* nevezi meg azzal, hogy a Miniszterelnökséget vezető miniszternek szakpolitikai feladatai is vannak, ahogyan azt a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) kormányrendelet meghatározza. Ebből következik a Miniszterelnökség kettős funkciója: a kormányzati koordináció és egyes szakpolitikai feladatok ellátása.

A kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) kormányrendelet élesen kettéválasztva határozza meg a Miniszterelnökséget vezető miniszter kormányzati tevékenység összehangolásáért való feladat- és hatáskörét, valamint szakpolitikai feladat- és hatáskörét. Ezeket a szakvizsga kötelező tárgyának anyaga tárgyalja, ezért itt a Miniszterelnökség szervezetének ismertetésére kell szorítkozni.

A Miniszterelnökségen működik a miniszterelnök, a miniszterelnök-helyettes, a Miniszterelnökséget vezető miniszter, a miniszterelnöki biztosok, a kormánybiztosok és a Magyar Corvin-lánc Iroda vezetőjének hivatali apparátusa.

A miniszterelnök munkaszerveként működő Miniszterelnökség tevékenységét a miniszterelnök irányítja. A miniszterelnök közvetlenül irányítja a miniszterelnök-helyettes, a Miniszterelnökséget vezető miniszter és a kormánybiztosok tevékenységét. A Miniszterelnökség önálló szervezeti egységei a miniszterelnöki kabinet és a főosztály, valamint a főosztályként működő kabinet, titkárság. A Miniszterelnökségen működő nem önálló szervezeti egység az osztály.

A miniszterelnök munkáját a *miniszterelnöki kabinet* segíti. A miniszterelnöki kabinetet a kabinetfőnök közvetlenül vezeti, akinek a tevékenységét a miniszterelnök irányítja. A miniszterelnöki kabinet a Miniszterelnökség szervezeti és működési szabályzatában¹² meghatározottak szerint főosztályokra és osztályokra tagozódik.

12 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

A miniszterelnöki kabinet

- biztosítja a miniszterelnök munkájához, személyes ügyviteléhez kapcsolódó protokoll, adminisztratív és koordinációs feladatok előkészítését, azok folyamatos ellátását, továbbá mindazon ügyek vitelét, amelyeket a miniszterelnök számára meghatároz;
- a miniszterelnök-helyettes, a miniszter, a miniszterelnöki biztos útján továbbítja a miniszterelnöknek a szervezeti egységek feladatainak ellátásához szükséges iránymutatásait, közvetíti a miniszterelnök utasításait és állásfoglalásait;
- ajánlásokat fogalmaz meg, tájékoztatást és támogatást nyújt a szervezeti egységeknek feladataik ellátásához, a miniszterelnök programjainak előkészítéséhez;
- koordináló, előkészítő és adminisztratív feladatokat lát el, rendezi és jóváhagyásra, aláírásra benyújtja a döntéshozatalra felterjesztett ügyiratokat, illetve illetékesség szerint továbbítja a szervezeti egységek részére a hozzá beérkezett megkereséseket;
- koordinálja, összehangolja és felügyeli a Miniszterelnöki Programszervező Főosztály, Miniszterelnöki Protokoll Főosztály, Miniszterelnöki Titkársági Főosztály, Nemzeti Konzultáció Titkársága, Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár és a Miniszterelnöki Külügyi Titkár tevékenységét.

A miniszterelnök kabinetfőnöke koordinálja, összehangolja és felügyeli

- a Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár,
- a Miniszterelnöki Külügyi Titkár,
- a Miniszterelnöki Protokoll Főosztály vezetője,
- a Miniszterelnöki Programszervező Főosztály vezetője és
- a Miniszterelnöki Titkársági Főosztály vezetője tevékenységét.

A *miniszterelnök-helyettes* a jogszabályban meghatározott feladatkörében a miniszterelnök által meghatározott rendben helyettesíti a miniszterelnököt. Ellátja az állami kitüntetések alapításáról és adományozásáról szóló jogszabályok rendelkezéseiből eredő feladatait és a Miniszterelnöki Titkársági Főosztályon működő szervezeti egység útján gondoskodik a Kitüntetési Bizottság, illetve a Kossuth- és Széchenyi-díj Bizottság titkársági feladatainak ellátásáról, valamint ellátja a Nemzeti Emlékhely és Kegyeleti Bizottságról szóló 258/2010. (XI. 12.) kormányrendelet rendelkezéseiből eredő feladatokat. A miniszterelnök-helyettes irányítja a *nemzetpolitikáért felelős államtitkár* tevékenységét. A miniszterelnök-helyettes munkájának segítése és feladatainak ellátása érdekében kabinet működik. A Miniszterelnök-helyettesi Kabinet a miniszterelnök-helyettes irányítása alatt működik, aki közvetlenül irányítja a kabinetfőnöke tevékenységét.

A Miniszterelnökségen működik a *kormánybiztosok* igazgatási apparátusa. A kormánybiztos a kinevezéséről szóló kormányhatározatban meghatározottak és a miniszterelnök utasításainak megfelelően felel a rá bízott feladatok ellátásáért. A Miniszterelnökség szervezetében két, titkárság által segített kormánybiztos működik. (A Paksi Atomerőmű teljesítményének fenntartásáért felelős kormánybiztos és Aa nemzeti filmipar fejlesztéséért felelős kormánybiztos.) A kormánybiztos közvetlenül irányítja a kormánybiztos titkársága vezetőjének a tevékenységét.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter szakpolitikai feladatainak ellátását a miniszter irányítása alatt működő *államtitkárok* és a nekik alárendelt helyettes államtitkárok segítik. A Miniszterelnökséget vezető miniszter közvetlenül irányítása alatt az alábbi államtitkárok működnek:

- közigazgatási államtitkár,
- parlamenti államtitkár,
- agrár-vidékfejlesztésért felelős államtitkár,
- európai uniós fejlesztésekért felelős államtitkár,
- kormányzati kommunikációért felelős államtitkár,
- nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért és postaügyekért felelős államtitkár,
- stratégiai ügyekért felelős államtitkár,
- területi közigazgatásért felelős államtitkár és
- európai uniós ügyekért felelős államtitkár.

A kormányhivatalok és a központi hivatalok

Korábban szó esett arról, hogy a közigazgatásban hogyan egyesül a politikai és a szakmai tevékenység, amelyek aránya különböző mértékben van jelen a kormány munkáját segítő államigazgatási szervek tevékenységében. Általános szabályként fogalmazható meg, hogy többszintű központi államigazgatásban a kormánytól mint csúcsszervtől távolodva, egyre kisebb a politikai karakterű munka, és az államigazgatás alacsonyabb szintjeit inkább a mindennapi adminisztratív szakmai munka, a szakfeladatok ellátása, a felettes szervektől származó rendelkezések végrehajtása jellemzi. Ez a szakmai működés megtalálható a minisztériumokban és még inkább jellemzi a hierarchiában a miniszteriális szint alatt a kormány alárendeltségében működő, nem minisztériumi jogállású központi államigazgatási szerveknél. E szerveknek a jogi szabályozás, azon belül is a Ksztv. két típusát különbözteti meg: a kormányhivaltalt és a központi hivaltalt.

A két szervtípusban közös, hogy alapvetően mindkettő szakmai munkát végez, ami a politikai döntések végrehajtását jelenti. Érvényesül az egyszemélyi vezetés elve, azonban a Ksztv. fenntartja lehetőségét annak, hogy a kormányhivaltalt testület vezesse. E két szervtípusba tartozó szervek vezetője nem miniszter, következésképpen nem tagja a kormánynak, és ellentétben a miniszterekkel nem jogosultak önálló ágazatirányításra. E szervek vezetői munkájukat kormánytisztviselőként látják el ellentétben a miniszterekkel, akik állami vezetők. Mind a két szerv rendelkezhet területi államigazgatási szervekkel (dekoncentrált szervekkel), azzal a feltétellel, ha létesítésükről rendelkező jogszabály erre kifejezetten lehetőséget ad.

A két szervtípust között azonban lényeges különbségeket is találunk. A kormányhivatalokat törvény, tehát az Országgyűlés hozza létre, ezzel szemben a központi hivatalokat a kormány hozza létre rendelettel. A létesítés szempontjából lényeges még, hogy a Ksztv. tételesen felsorolja a kormányhivatalokat¹³, ezért ezek megszüntetéséhez, elnevezésük megváltoztatásához vagy új létesítéséhez a létesítőtörvény elfogadásával egyidejűleg szükséges a Ksztv.-t is módosítani. További különbség, hogy a kormányhivatal – törvényben meghatározottak szerint – fegyveres rendvédelmi feladatokat

13 Központi Statisztikai Hivatal, Országos Atomenergia Hivatal, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal.

is elláthat. Erre példa a Nemzeti Adó- és Vámhivatal. A központi hivataloknak nincs jogszabályba foglalt felsorolása, és számuk lényegesen több, mint a kormányhivataloké.¹⁴

A kormányhivatal a kormány irányítása alatt működik azzal, hogy felügyeletét a kormány rendeletében kijelölt miniszter látja el, ezzel szemben a központi hivatal a miniszter irányítása alatt működik. A kormányhivatal felügyeletére kijelölt miniszter – ha törvény eltérően nem rendelkezik – törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján jogszabályt alkot a kormányhivatal feladatkörébe tartozó kérdésekben, illetve előterjesztést tesz törvény vagy kormányrendelet alkotására, valamint képviseli a kormányhivatalt a kormány és az Országgyűlés előtt.

A létesítésükre vonatkozó szabályozás különbségéből adódóan a kormányhivatal feladat- és hatáskörét jellemzően törvény, a központi hivatal feladat- és hatáskörét kormányrendelet határozza meg. Szintén abból adódóan, hogy a kormányhivatalt törvény hozza létre, a törvényben meghatározott feladatkörében nem utasítható.

A kormányhivatal tevékenységéről a felügyeletére kijelölt miniszter útján beszámol a kormánynak, valamint tájékoztatja az Országgyűlés feladatkörében érintett bizottságát. A tájékoztatást a kormányhivatal honlapján közzé kell tenni.

Mind a két szervtípusba tartozó szervek struktúráját – ugyanúgy, mint a minisztériumok esetében – a szervezeti és működési szabályzat határozza meg. A kormányhivatal szervezeti és működési szabályzatát a kormányhivatal vezetője készíti elő, és a kormányhivatal felügyelő miniszter a Miniszterelnökséget vezető miniszter jóváhagyását követően normatív utasításban adja ki. A központi hivatal szervezeti és működési szabályzatát a központi hivatal irányító miniszter adja ki, szintén normatív utasítás formájában.

A két szervtípus hierarchiában elfoglalt helyéből adódóan más szabályok szerint nevezik ki a szervek vezetőjét. A kormányhivatal vezetőjét – főszabályként, vagyis ha törvény eltérően nem rendelkezik – a kormányhivatal felügyelő miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. A központi hivatal vezetőjét – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a központi hivatal irányító miniszter nevezi ki és menti fel.

A központi hivatal vezetőjének javasolt személyről a központi hivatal irányító miniszter tájékoztatja a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkárát, aki a javasolt személlyel szemben a tájékoztatást követő tizenöt napon belül kifogással élhet. A kifogásolt személy nem nevezhető ki a központi hivatal vezetőjének. A kormányhivatal felügyelő miniszter javaslatát a Miniszterelnökséget vezető miniszter útján terjeszti a miniszterelnök elé, aki a javaslat megküldésétől számított tizenöt napon belül kifogással élhet, és a javaslatot visszaküldheti a kormányhivatal felügyelő miniszternek, vagy továbbítja azt a miniszterelnöknek. A központi hivatal vezetőjének javasolt személyről a központi hivatal irányító miniszter tájékoztatja a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárát, aki a javasolt személlyel

14 Központi hivatal a többi között a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Országos Tisztifőorvosi Hivatala, az Oktatási Hivatal, a Nemzeti Közlekedési Hatóság, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal és az Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala.

szemben a tájékoztatást követő tizenöt napon belül kifogással élhet. A kifogásolt személy nem nevezhető ki a központi hivatal vezetőjének. Ha a központi hivatalt a Miniszterelnökséget vezető miniszter irányítja, nincs tájékoztatási kötelezettség.

A kormányhivatalok esetében a Ksztv. a vezető helyettesének kinevezési rendjét is szabályozza. A kormányhivatal vezetőjének helyettesét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a kormányhivatal vezetőjének javaslatára a kormányhivatal felügyelő miniszter nevezi ki és menti fel. A kormányhivatal vezetője a vezetőhelyettesnek javasolt személyről – a kormányhivatal felügyelő miniszternek tett javaslattétellel egyidejűleg – tájékoztatja a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárát, aki a javasolt személlyel szemben a tájékoztatást követő tizenöt napon belül kifogással élhet. A kifogásolt személy nem nevezhető ki a kormányhivatal vezetője helyettesének. (Utóbbi szabályt nem kell alkalmazni, ha a kormányhivatal felügyeletét a Miniszterelnökséget vezető miniszter látja el.)

Mind a kormányhivatal, mind a központi hivatal vezetője – ha törvény eltérően nem rendelkezik – államtitkári illetményre és kormányrendeletben meghatározott juttatásokra jogosult, helyetteseik főszabályként helyettes államtitkári illetményre jogosultak.

2.4.3. AZ AUTONÓM ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK

A központi államigazgatás sajátos szervtípusa az autonóm államigazgatási szerv. Sajátosságukat e szervek nagyfokú önállósága adja, valamint az, hogy nem tartoznak a kormány irányítása alá. Az autonóm államigazgatási szervek elsősorban hatósági jogalkalmazó tevékenységet végeznek. A működésükkel szemben támasztott elsődleges elvárás a politikamentes, szakmai szempontokat követő, közérdekű és jogszerű döntéshozatal. Bizonyos igazgatási feladatok ellátása során a közigazgatásra jellemző politikai befolyás több hátránnyal járna, mint előnnyel. Ezért a politikai semlegeség követelményének megfelelően egyes államigazgatási szervek működéséből ki kell zárni a politikai célkitűzéseket meghatározó kormányzati befolyást.

Az autonóm államigazgatási szerv mint szervtípus elnevezése csak 2006-ban jelent meg a jogi szabályozásban. Ugyanakkor az első autonómiával rendelkező központi államigazgatási szerv, a Gazdasági Versenyhivatal 1991-ben kezdte meg működését. Ezt követte a Közbeszerzések Tanácsa 1995-ben. 2006-ban, a jogállásukat egységesen rendező törvény elfogadásakor autonóm államigazgatási szerv lett az – azóta jogutódlással megszűnt – Országos Rádió és Televízió Testület Irodája is.

A Ksztv. szerint autonóm államigazgatási szervet az Országgyűlés jogosult létrehozni törvénnyel. Ennek megfelelően e szervtípusba tartozó szerveket külön törvények hozták létre, valamint határozták meg jogállásukat, feladat- és hatáskörüket. Az autonóm államigazgatási szervek az *Országgyűlés ellenőrzése alatt* működnek, és mindennapi működésükbe nem lehet beavatkozni, feladatkörükben nem utasíthatók, döntéseiket önállóan hozzák. A kormánytól való autonómiájuk a költségvetésük és a gazdálkodásuk szabályozásban is érvényesül. Önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szervek, amelyek az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képeznek, illetve – mint például a Gazdasági Versenyhivatal – önálló fejezetet alkotnak. Költségvetésüket a kormány nem csökkentheti.

Az önállóság további biztosítéka a szerv vezetőjének függetlensége, megbízatásának, elmozdításának és beszámoltatásának szabályai. A Közbeszerzési Hatóság elnökét és alelnökét a hatóság

keretében működő Közbeszerzési Tanács tagjai 5 éves időtartamra választják meg. A többi autonóm államigazgatási szerv elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre, a Gazdasági Versenyhivatalét hat évre.

A létrehozásukról rendelkező törvények mellett az autonóm államigazgatási szerveket a Ksztv. tételiesen felsorolja. A jelenleg működő autonóm államigazgatási szervek az alábbiak (zárójelben a létrehozásukról rendelkező törvény megnevezése):

- Közbeszerzési Hatóság (2011. évi CVIII. törvény),
- Egyenlő Bánásmód Hatóság (2003. évi CXXV. törvény),
- Gazdasági Versenyhivatal (1996. évi LVII. törvény),
- Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (2011. évi CXII. törvény),
- Nemzeti Választási Iroda (2013. évi XXXVI. törvény).

Az autonóm államigazgatási szervekhez funkciójukat és főbb jellemzőiket tekintve nagymértékben hasonlítanak az *önálló szabályozó szervek*, de a tételiesen jogi szabályozás *önálló szervtípusa* minősíti őket. Az Alaptörvény a végrehajtó hatalom körébe tartozó szerveknek nevezi őket, ezzel egyidejűleg a Ksztv. a központi államigazgatási szervek között sorolja fel őket. Lényeges különbség azonban, hogy az önálló szabályozó szervek vezetője rendeletalkotási jogosultsággal rendelkezik. Ilyen jogosultsággal az autonóm államigazgatási szervek vezetői nem rendelkeznek.

Önálló szabályozó szerveket az Alaptörvény felhatalmazása szerint sarkalatos törvénnyel az Országgyűlés hozhat létre. Létjogosultságuk hasonló okokkal magyarázható, mint az autonóm államigazgatási szerveké, vagyis a kormánytól való bizonyos fokú önállóság: az önálló szabályozó szervek kizárólag a törvénynek, illetve a jogszabályoknak vannak alárendelve. Feladatot számukra csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály írhat elő. Az önálló szabályozó szerv vezetője éves beszámolási kötelezettségét nem az államigazgatást irányító kormánynak vagy a miniszterelnöknek, hanem az Országgyűlésnek teljesíti. Az önálló szabályozó szerv – hasonlóan a hagyományos államigazgatási szervekhez – egyszemélyi vezetés alatt áll. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre. A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökét a miniszterelnök nevezi ki hét évre. Az önálló szabályozó szervek hivatali apparátusának dolgozói jogállásukat tekintve köztisztviselők.

Jelenleg két önálló szabályozó szerv működik. A 2010. évi CLXXXV. törvénnyel létrehozott Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, valamint a 2013. évi XXII. törvénnyel létesített Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal. A korábban önálló szabályozó szervként működő Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete 2013-ban beolvadt a Magyar Nemzeti Bankba.

2.5. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS TERÜLETI ÉS HELYI SZERVEI

2.5.1. A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE

A közigazgatási feladatok helyi és területi szintű ellátásának rendszere egységes közigazgatási szervezetrendszerben valósul meg, azonban azzal a sajátos jellemzővel azonban, hogy a modern államokban a helyi igazgatási rendszer duális. A szervezetrendszer dualizmusát a közigazgatási feladatok helyi közügyekre és államigazgatási, tehát állami feladatokra történő kettéosztása alapozza meg. A helyi közügyeket (ezek elnevezése Magyarországon önkormányzati feladat) a duális

szervezetrendszer egyik szervtípusa, a helyi önkormányzat látja el. Az államigazgatási feladatokat fő szabályként helyi vagy területi szinten működő, a központi államigazgatás által irányított, szakfeladatokra specializálódott dekoncentrált szervek, más néven szakigazgatási szervek látják el. Mindkét esetben a feladatokat helyi vagy területi szinten működő közigazgatási szervek látják el.

Szakítva a modern polgári államberendezkedés hagyományával, az 1949-ben elfogadott Alkotmány és azt követően megalkotott tanács törvény megszüntette a helyi igazgatás korábbi duális szerkezetét. A működésüket 1950-ben megkezdő helyi tanácsok elláttak önkormányzati funkciót, továbbá szakigazgatási szerveik révén szakigazgatási feladatokat is. Az 1990-ig működő tanácsrendszer nemcsak az önkormányzat és az állami szakigazgatási funkcióit egyesítette, hanem egységes szervezetbe integrálta az államigazgatási feladatok ellátását is. Meg kell jegyezni, hogy az államigazgatási feladatellátás a centralizáció elvének szigorú alkalmazása következtében egységes irányítás alatt működött, ugyanakkor az önkormányzatiság és a demokratizmus formális volt.

1990-ben Magyarországon helyi szinten ismét kettévált a közigazgatás két alrendszere. A tanácsrendszer megszűnése azonban nemcsak a helyi önkormányzati rendszer létrejöttével járt együtt, hanem azzal is, hogy a területi és helyi államigazgatásban – a tanácsok szakigazgatási szerveinek megszűnésével egyidejűleg – megszűnt a szervezetileg integrált és egységes központi irányítás alatt működő szakigazgatási feladatellátás. A szakigazgatási feladatok ellátását az 1990-től létrehozott és jellemzően egy ágazati miniszter irányítása alatt működő dekoncentrált szervek vették át. Az így létrehozott dekoncentrált szervek száma az 1990-es évek végére meghaladta a negyvenet, és a rendszer egységességét megtörte az is, hogy egyre kevesebb dekoncentrált szerv működött megyei keretek között. A 2006–2010 közötti időszakban már többségben voltak az államigazgatási régiók szerint működő területi államigazgatási szervek. További működési nehézséget okozott az egységes kormányzati irányítás hiánya, mert az egyes dekoncentrált szervek miniszteri irányítás alatt működtek oly módon, hogy közöttük az összehangolt feladatellátást nem biztosították.

Az egységes irányítás alatt működő területi államigazgatás iránti igény viszonylag korán, már az 1990-es években megfogalmazódott. A hatékony területi koordinációt biztosítani nem képes *köztársasági megbízotti* intézményt (1990–1994) felváltó *közigazgatási hivatalok* 1995-ben történő létrehozásával kísérleteket tettek arra, hogy erősítsék a dekoncentrált szervek működésének koordinációját, sőt néhány szervet – például a fogyasztóvédelem megyei szerveit – integráltak is a megyei közigazgatási hivatalba, de hatékony megoldás egészen 2010-ig nem született.

A területi államigazgatási szervek rendszerét a 2010. évi CXXVI. törvény alakította át, amely létrehozta a fővárosi és megyei kormányhivatalokat. A fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozása területi integrációt valósított meg. A korábban önállóan és szakminiszteri irányítás alatt működő dekoncentrált államigazgatási szervek mintegy fele a fővárosi és megyei kormányhivatalok egységes hivatali szervezetének szakigazgatási szerveivé vált¹⁵ 2011. január 1-e után. A 2011-ben elfogadott Alaptörvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokat *a kormány általános hatáskörű*

15 A 2011. január 1-jétől integráltan működő szakigazgatási szervek: 1. szociális és gyámhivatal, 2. építésügyi hivatal, 3. igazságügyi szolgálat, 4. növény- és talajvédelmi igazgatóság, 5. erdészeti igazgatóság, 6. földművelésügyi igazgatóság, 7. élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóság, 8. földhivatal, 9. egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerv, 10. nyugdíjbiztosítási igazgatóság, 11. munkaügyi központ, 12. munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv, 13. fogyasztóvédelmi felügyelőség, 14. kulturális örökségvédelmi iroda, 15. népegészségügyi szakigazgatási szerv, 16. mérésügyi és műszaki biztonsági hatóság, 17. közlekedési felügyelőség.

területi államigazgatási szerveiként jelölte meg, amelyek ezzel alkotmányos jogállást kaptak. A területi államigazgatás átalakítását a helyi államigazgatás reformja követte 2012-ben. 2013. január 1-jétől az államigazgatás helyi szintjén ismét járásokat alakítottak ki.

2015-ben a dekoncentrált szervek integrációja tovább folytatódott. 2015. április 1-jétől létrejött az integrált kormányhivatali rendszer. A fővárosi és megyei kormányhivatal azon szakigazgatási szerveit, amelyek 2011-ben váltak a hivatali szervezet részévé, továbbá bizonyos, a 2011. évi átalakítást követően még önállóan működő területi államigazgatási szervet – mint például a környezetvédelmi felügyelőség, bányakapitányság – integrálták a fővárosi és megyei kormányhivatalokba. A korábbi nem megyei, hanem regionális illetékességű államigazgatási szerveket nem szervezték át megyei keretek közé, hanem a korábbi székhelyükön lévő fővárosi és megyei kormányhivatalba integrálták be őket.¹⁶ A szervezeti integráció további következménye, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal addigi szakigazgatási szerveiből és az önállóan működő szakigazgatási szervekből *kormányhivatali főosztályok*, a járási szinten működő szakigazgatási szervekből *osztályok lettek*. A kormányhivataloknál egy-egy főosztály több korábbi szakigazgatási szerv feladatát látja el, így csökkentették a vezetői szintek számát. A fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz több mint 2000 kormánytisztviselő került át.

Az átalakítás további célja volt az ügyek gyorsabb elintézése. A változtatás eredményeképp nőtt a kormányhivataloknál elintézhető ügyek száma. A kérelmek leadhatóak a járási hivataloknál, a kormányhivataloknál, a kormányablakoknál és a települési ügysegédeknel is. Következésképpen egyes ügyeket, amiket addig csak a megyeszékhelyen intézhettek, a jövőben már a lakóhelyükhöz közel is elindíthatják az ügyfelek.

A 2015-ben megvalósított reform eredményeképpen a fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz az alábbi szakigazgatási, szervek illetve államigazgatási feladatok kerültek:

- környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek,
- bányakapitányságok, továbbá
- a Magyar Államkincstár családtámogatási és lakáscélú állami támogatásokkal kapcsolatos feladatai,
- az Országos Egészségbiztosítási Pénztár területi hivatalaitól a baleseti megtérítéssel és a keresőképesség vizsgálatával összefüggő feladatok, valamint
- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hazai anyakönyvezéssel összefüggő feladatai.

2.5.2. A FŐVÁROSI ÉS MEGYEI KORMÁNYHIVATAL

A fővárosi és megyei kormányhivatal a *Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve*,¹⁷ amelyet a 2010. évi CXXVI. törvény hozott létre.

16 Például Szegeden az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség a korábbi teljes illetékességével a Csongrád Megyei Kormányhivatalba, a Szolnoki Bányakapitányság a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatalba integrálódott.

17 Alaptörvény 17. cikk (3) bekezdés.

A fővárosi és megyei kormányhivatal irányítása

A fővárosi és megyei kormányhivatal a Miniszterelnökséget vezető *minisztert irányítása alatt* áll azzal, hogy az irányítás joga *nem teljes körű*. Egyfelől a miniszter nem jogosult a kormányhivatal alapítására, átszervezésére és megszüntetésére. Másfelől a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjét sem ő jogosult kinevezni, illetve felmenteni. Végül bizonyos szakigazgatási feladatok ellátásának irányításában a Miniszterelnökséget vezető miniszteren kívül a szakmai irányító miniszterek – vagyis az adott szakigazgatási feladat ellátására feladatkörrel rendelkező miniszterek – is részt vesznek. A szakmai irányító miniszter irányítói jogainak gyakorlásában – külön kormányrendeletben meghatározottak szerint – központi államigazgatási szerv is közreműködhet, azonban önálló irányítási jogkört nem gyakorolhat.

A szakmai irányító miniszter irányítási jogosítványai – ha kormányrendelet ezt lehetővé teszi – bizonyos ügycsoportokban az alábbiak:

- a költségvetési szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás;
- jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása;
- egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására;
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés;
- törvényességi és a szakszerűségi ellenőrzési hatáskörök.

Ezekon a *szakmai irányítási* jogosítványokon kívül az irányítási jog egyes részjogosítványait a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati szakaszában a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, illetve a felügyeleti szerv gyakorolja.

A fővárosi és megyei kormányhivatal vezetése

A fővárosi és megyei kormányhivatalat *kormány megbízott* vezeti. A kormány megbízottat a Miniszterelnökséget vezető miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. A kinevezés és a felmentés kivételével a munkáltatói jogokat a kormány megbízott felett a Miniszterelnökséget vezető miniszter gyakorolja.

A kormány megbízottá történő kinevezésnek feltétele a választójogosultság és a büntetlen előélet, képesítési előírások nincsenek. A kormány megbízott megbízatása a miniszterelnök megbízatásához kötött azzal, hogy tisztsége megszűnhet lemondásával, felmentésével, halálával, a választójogának elvesztésével, az összeférhetlenségének megállapításával vagy közös megegyezéssel. A kormány megbízott feladat- és hatáskörének gyakorlásáért a miniszterelnöknek politikai, a szakmai irányító miniszternek szakmai felelősséggel tartozik.

A kormány megbízott vezeti a fővárosi és megyei kormányhivatalt, gyakorolja annak feladat- és hatásköreit. A fővárosi és megyei kormányhivatal szervezeti és működési szabályzatát a Miniszterelnökséget vezető miniszter – a szakmai irányító miniszter által irányított feladatok tekintetében, a szakmai irányító miniszter véleményének kikérésével – normatív utasításban adja ki. A fővárosi és megyei kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből és járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokból áll.

A fővárosi és megyei kormányhivatal hivatali szervezetét *főigazgató* vezeti. A főigazgató a kormány megbízott általános helyettese. A főigazgatót a kormány megbízott javaslatára a Miniszterelnökséget vezető miniszter nevezi ki és menti fel. A főigazgató felett – a kinevezés, a felmentés, a fegyelmi eljárás megindítása, valamint a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével – a munkáltatói jogokat a kormány megbízott gyakorolja. A főigazgatói kinevezés feltétele a felsőfokú iskolai végzettség és legalább 5 év vezetői gyakorlat. A főigazgató – minisztériumi főosztályvezetői besorolású – határozatlan időre kinevezett kormánytisztviselő.

A főigazgató munkáját általános helyettesként *igazgató* segíti. Az igazgatót a főigazgató javaslatára a kormány megbízott nevezi ki és menti fel. Az igazgató felett – a kinevezés, a felmentés, a fegyelmi eljárás megindítása, valamint a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével – a munkáltatói jogokat a főigazgató gyakorolja. Az igazgatói munkakörbe történő kinevezés feltétele a szakirányú felsőfokú végzettség, jogi vagy közigazgatási szakvizsga és legalább 5 év közigazgatási szakmai gyakorlat. Az igazgató – minisztériumi főosztályvezető-helyettesi besorolású – határozatlan időre kinevezett kormánytisztviselő.

A fővárosi és megyei kormányhivatal személyi állománya kormánytisztviselői, valamint munkavállalói jogállásban áll. Az állomány felett a munkáltatói jogokat – ha jogszabály kivételt nem tesz – a kormány megbízott gyakorolja.

A fővárosi és megyei kormányhivatal feladat- és hatásköre

A fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabályoknak és a kormány döntéseinek megfelelően *részt vesz a kormányzati célkitűzések területi megvalósításában*. Ennek keretében koordinációs, ellenőrzési, informatikai tevékenységet, valamint képzést, továbbképzést szervező/összehangoló feladatokat lát el.

Koordinációs feladatkörében a fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabályoknak és a kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását. Az önállóan működő dekoncentrált szervek és a rendvédelmi szervek feladataik ellátása során kötelesek egymással és a kormányhivatallal együttműködni. A fővárosi és megyei kormányhivatal feladatainak teljesítése érdekében jogosult a központi államigazgatási szervek területi szervei vezetőitől – az egyedi ügyek kivételével – adatokat, felvilágosítást kérni.

A dekoncentrált szervek – fő szabályként, ami alól kivétel például a Nemzeti Adó- és Vámhivatal –, továbbá a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervek és személyek államigazgatási jogkörükben eljárva, illetve az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően – szervezeti és szakmai önállóságuk megtartásával – a fővárosi és megyei kormányhivatal *koordinációs és ellenőrzési jogkörébe* tartoznak.

A koordinációs feladatok ellátását törvény által létesített koordinációs a *fővárosi és megyei államigazgatási kollégium* segíti. A fővárosi és megyei államigazgatási kollégium a fővárosi és megyei kormányhivatal koordinációs feladatait elősegítő állandó fóruma, amelynek vezetője a kormány megbízott. A kollégium tagja a fővárosi és megyei kormányhivatal főigazgatója, igazgatója és főosztály-vezetői, a járási hivatalok hivatalvezetői, a kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv vezetője, a fővárosi és megyei kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartozó területi államigazgatási szervek vezetői, valamint a kormány megbízott által meghívottak.

A kormány megbízott *véleményezi* – a rendvédelmi szervek, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kivételével – a dekoncentrált szervek, valamint a területi illetékességgel kizárólag államigazgatási feladatot ellátó más szervek vezetőinek kinevezését és felmentését, továbbá a létrehozásukra, átszervezésükre, valamint jogállásuk és illetékességi területük módosítására, foglalkoztatottjai létszámára és költségvetésének megállapítására vonatkozó előterjesztést, javaslatokat.

Ellenőrzési jogkörében a kormány megbízott – a rendvédelmi szervek, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kivételével – bármely dekoncentrált államigazgatási szervtől, valamint a polgármestertől és a jegyzőtől az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően, valamint a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervtől és személytől *bármely döntést bekérhet*, a szerv intézkedéséről *tájékoztatót kérhet*, illetve – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – *az iratokba betekinthet*. Törvénysértés észlelése esetén *egyeztető eljárást kezdeményez*, ennek eredménytelensége esetén a szerv felügyeleti szervénél *felügyeleti eljárást kezdeményez*, ennek eredménytelensége esetén a feladatkörrel rendelkező miniszter *eljárását kezdeményezi*.

A kormány megbízott *a képzési, továbbképzési feladatai* körében – éves terv alapján – szervezi a fővárosban, megyében az államigazgatási feladatokat ellátó helyi önkormányzati szervek *köztisztviselőinek képzését, továbbképzését*. Gondoskodik a közigazgatási alap- és szakvizsgák, ügykezelői vizsgák, anyakönyvi szakvizsgák, alkotmányos alapismeretek vizsgák, továbbá külön jogszabály által meghatározott egyéb vizsgák, valamint az ezek előkészítésére szolgáló tanfolyamok megszervezéséről és lebonyolításáról. Előmozdítja az ágazati, szakmai alapképzés rendszerességét, kezdeményezheti az ágazati képzéseket a központi államigazgatási szervek területi szervei vezetőinél, a szakmai irányító miniszternél. Közreműködik a helyi önkormányzatok, valamint a nemzetiségi önkormányzatok tisztviselőinek, képviselőinek képzésében. Elemzi a képzés, továbbképzés színvonalát és eredményességét, kezdeményezi az érintett szerveknél a szükséges intézkedéseket. Összehangolja és az erre biztosított költségvetési kereteknek megfelelően megszervezi a közigazgatási ügyintézéshez szükséges informatikai ismeretek oktatását, továbbképzését, érvényesíti a köztisztviselői vizsgarendszerben az informatikai követelményeket. Összehangolja a közigazgatási szervek által az ügyfelek számára nyújtott elektronikus ügyintézés támogató képzéseket, továbbképzéseket, biztosítja azok megfelelő nyilvánosságát, terjeszti az elektronikus ügyintézés módszereit.

A fővárosi és megyei kormányhivatal *közigazgatási hatósági ügyekben általános jogorvoslati fórum* az első fokon önkormányzati szerv által államigazgatási hatósági ügyben hozott döntések ellen. Jogszabályban meghatározott ügyekben pedig *elsőfokú hatóságként jár el*, mint például külföldi hatósági határozat végrehajtása, kisajátítási ügyek vagy élelmiszerlánc-felügyelet.

Az Alaptörvény rendelkezései szerint a *helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet* a fővárosi és megyei kormányhivatal látja el. A kormányhivatal törvényességi felügyelettel kapcsolatos feladat- és hatáskörét az Alaptörvény az alábbiakban állapítja meg:

Kezdeményezi az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát a bíróságnál, ha az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja.

Kezdeményezheti a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását a bíróságnál. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben

meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.

A kormány a *fővárosi és megyei kormányhivatalok útján* biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. A törvényességi felügyelet szabályait az Möt. határozza meg. A törvényességi felügyeleti eljárás célja a működés jogszerűségének biztosítása, következésképpen az önkormányzati döntések célszerűségét az államigazgatás nem vizsgálhatja. A helyi önkormányzatokon kívül a *térségi fejlesztési tanács* működésének törvényességi felügyeletét is a – térségi fejlesztési tanács székhelye szerint illetékes – fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja.

Az önkormányzati törvény a fővárosi és a megyei kormányhivatal feladat- és hatáskörének meghatározása keretében megnevezi a törvényességi felügyelet *eszközrendszerét*. Ezek a következők:

- törvényességi felhívás;
- a képviselő-testület ülésének összehívása;
- az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálata, önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálata;
- az önkormányzati határozat törvényszéki felülvizsgálata;
- a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítása, a határozathozatal pótlásának elrendelése;
- az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület felosztatása;
- a Magyar Államkincstár helyi önkormányzatokkal kapcsolatos jogosítványai;
- perindítás;
- fegyelmi eljárás a polgármester ellen;
- az Állami Számvevőszék által lefolytatható vizsgálat;
- a kormányhivatal szakmai segítségnyújtása a helyi önkormányzatok számára;
- törvényességi felügyeleti bírság.

2.5.3. AZ INTEGRÁCIÓBAN NEM ÉRINTETT TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK

A területi államigazgatás fent ismertetett múltjából és jelenéből következően már említést nyert, hogy a területi államigazgatási szervek integrációja nem valamennyi dekoncentrált szervet érintett. A NAV *dekoncentrált szervei* nem tartoznak a kormány megbízott irányítási jogkörébe. (2010-ben a NAV létrehozása és területi szerveinek átalakítása is egyfajta integrációt valósított meg: a jogelőd adó- és pénzügyi igazgatási szervek – így az APEH és a Vám- és Pénzügyőrség – integrációját. Jelenleg a NAV középfokú (regionális) szervei az adóztatási szervek és a vámszervek, valamint a bűnügyi főigazgatóság. A NAV alsófokú szervei megyei és különös illetékességgel rendelkeznek.

A dekoncentrált államigazgatási szervek harmadik csoportjába tartozó szervek továbbra is egyes központi államigazgatási szervek alárendeltségében működnek. A kormány megbízott irányítási jogköre ezekre a dekoncentrált szervekre sem terjed ki. Megyei keretek között működő dekoncentrált szervek a budapesti és megyei rendőr-főkapitányságok, a Magyar Államkincstár megyei igazgatóságai, a tankerületek, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság kirendeltségei. Néhány dekoncentrált szerv a szakigazgatási feladatok jellegéből adódóan nem az általános területbeosztást

követve, vagyis nem megyei keretek között működik. Hét államigazgatási régióban működnek a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal regionális igazgatóságai. A megyehatárokat nem követő, speciális illetékességű, úgynevezett területközi dekoncentrált szervként működik az Országos Vízügyi Főigazgatóság 12 vízügyi igazgatósága és 10 nemzetipark-igazgatóság a Nemzeti Park Igazgatóság irányítása alatt.

2.5.4. A JÁRÁSOK

Az államigazgatás jelenlegi területi struktúrájában helyi államigazgatási szerv a járási hivatal, amely 2013. január 1-jén kezdte meg működését. A járások létrehozásáról – a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti felépítését módosító – 2012. évi XCIII. törvény rendelkezett. A járások és így a járási hivatalok száma 175, amely a 23 fővárosi kerületi hivatallal együtt 198.

A járási hivatal a fővárosi és megyei kormányhivatal szervezeti egysége, annak kirendeltségeként működik. (A fővárosi kormányhivatal kirendeltségeiként kerületi hivatalok működnek. A kerületi hivatal illetékességi területe megegyezik a fővárosi kerület közigazgatási területével.) A járási hivatal a jogszabályban megállapított hatáskörét önállóan gyakorolja. A járási hivatal által ellátandó egyedi ügyben a fővárosi és megyei kormányhivatal utasítási joggal nem rendelkezik.

A járási hivatalt a járási hivatalvezető vezeti. A hivatalvezetőt a kormány megbízott javaslatára a Miniszterelnökséget vezető miniszter nevezi ki és menti fel. A hivatalvezető felett – a kinevezés és a felmentés kivételével – a munkáltatói jogokat a kormány megbízott gyakorolja. A hivatalvezetői kinevezés feltétele a büntetlen előélet, az aktív és passzív választójog, a felsőfokú végzettség és legalább öt év közigazgatási gyakorlat. A hivatalvezetőt hivatalvezető-helyettes helyettesíti. A hivatalvezető-helyettest a hivatalvezető javaslatára a kormány megbízott nevezi ki és szünteti meg a jogviszonyát. A hivatalvezető-helyettes felett – a kinevezés, a jogviszony-megszüntetés, a fegyelmi eljárás megindítása, valamint a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével – a munkáltatói jogokat a hivatalvezető gyakorolja.

A hivatalvezető gyakorolja a munkáltatói jogokat a járási hivatal kormánytisztviselői, valamint munkavállalói felett azzal, hogy

- kormánytisztviselőnek kinevezni, illetve felmenteni javasolt személyről a hivatalvezető tájékoztatja a kormány megbízottat, aki a kinevezni javasolt személlyel, illetve a felmentéssel szemben a tájékoztatást követő tizenöt napon belül kifogással élhet és a kifogásolt személy nem nevezhető ki kormánytisztviselőnek, illetve nem kerülhet felmentésre, valamint
- a kormány megbízott gyakorolja a járási hivatal vezetője helyett a járási hivatal kormánytisztviselői és munkavállalói tekintetében munkaidő-beosztás meghatározására, a rendkívüli munkaidő elrendelésére, az utasításadásra és a munkaköri feladatok ellátásához szükséges tájékoztatás és iránymutatás megadására vonatkozó munkáltatói jogokat.

A járási hivatal vezetője

- vezeti a járási hivatalt;
- gyakorolja a járási hivatal feladat- és hatásköreit;
- gondoskodik – a kormány megbízott által meghatározott keretek és feltételek között – a járási hivatal szakmai feladatellátásáról;
- gondoskodik a kormány megbízott által meghatározott belső szabályzatok elkészítéséről,
- ellátja a járási hivatal üzemeltetésével összefüggő feladatokat.

A járási hivatal a kormány megbízott irányítása mellett *közreműködik a fővárosi és megyei kormányhivatal feladatainak ellátásában*, és ellátja a települési, nemzetiségi önkormányzatok, azok társulásai, valamint a hatóságok *közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó együttműködéséhez szükséges koordinációs és kommunikációs feladatokat*. A járási hivatalban – jogszabályban meghatározottak szerint – *integrált ügyfélszolgálat (kormányablak)* és okmányiroda működik. A járási hivatal által működtetett kormányablak – ha jogszabály kivételt nem tesz – az ország területére kiterjedő illetékességgel ellátja a jogszabályban hatáskörébe utalt feladatokat. A kormányablakban – az 515/2013. (XII. 30.) kormányrendelet szerint – azonnal intézhető ügytípusok száma 38, a saját hatáskörében intézhető ügytípusok száma 42, továbbítás céljából 265 ügytípusban lehet beadványt előterjeszteni, és 54 ügytípusban kizárólag tájékoztatást nyújtanak.

2.5.5. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL ELLÁTOTT ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADATOK SZERVEZETI KERETE

Ez a fejezet bemutatta az államigazgatási szerveket, amelyek államigazgatási feladatokat látnak el. Ugyanakkor az 1. fejezetben már szó volt róla, hogy az államigazgatási feladatok ellátásában hatékonysági, célszerűségi szempontok miatt részt vesznek olyan közigazgatási szervek is, amelyek szervezeti szempontból *nem részei az államigazgatásnak*, sőt attól, elsősorban az azt irányító kormánytól autonóm módon működnek. Ezek a helyi önkormányzatok, amelyek az önkormányzati feladatok ellátása mellett részt vállalnak államigazgatási feladatok ellátásában is. Ennek a gyakorlatnak a magyarázatáról már volt szó korábban. Az államigazgatási feladatok mennyiségének megnövekedése az államot arra készíti, hogy nem államigazgatási szerveket, ebben az esetben önkormányzati szerveket is bevonjon e feladatok ellátásába. Államigazgatási feladatokat ellátó hivatalok minden településen történő létrehozás helyett ésszerű és gazdaságos bizonyos, nagy számban előforduló állami feladatok ellátásával – jogszabályi rendelkezésekkel – megbízni a helyi önkormányzati szerveket. Következésképpen a helyi közügyek mellett a helyi önkormányzatok, pontosabban azok törvényben megnevezett szervei ellátnak úgynevezett delegált (államigazgatási) feladatokat is. Itt szükséges emlékeztetni arra, hogy az Mötv. a polgármestert, (a főpolgármestert), a megyei közgyűlés elnökét, a polgármesteri hivatalt és a jegyzőt a képviselő-testület szerveiként nevezi meg. Ennek ellenére ezek a szervek államigazgatási feladatok címzettjei is lehetnek. Ezek közül az önkormányzati szervek közül az *államigazgatási feladatok ellátásában helyi szinten meghatározó szerepe a jegyzőnek* van. A települési önkormányzat jegyzője, ha jogszabály másként nem rendelkezik általános első fokú államigazgatási hatóságként működik. Az Alaptörvény 34. cikk (3) bekezdése ugyanakkor lehetővé teszi, hogy törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a megyei képviselő-testület elnöke, valamint a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője számára *kivételesen* államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapítson.

A helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási, vagyis delegált feladatok ellátásába a helyi önkormányzat legfőbb döntéshozó szervének, a képviselő-testületnek nincs beleszólása. Ezt az Mötv. biztosítja, amikor kimondja, hogy ha a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörében jár el, *a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja*, döntését nem bírálhatja felül. Ezenkívül az Mötv, mind a polgármester, mind a jegyző vonatkozásában kifejezetten úgy rendelkezik, hogy „dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben”. Ezeknek az államigazgatási feladatoknak az ellátásáért nem a képviselő-testület felelős – ellentétben az önkormányzati feladatokkal – hanem az állam, végső soron a kormány. A feladat ellátásának biztosítása érdekében ezért ezeknek az államigazgatási feladatoknak

az ellátása során az azokat ellátó önkormányzati szervek beilleszkednek az államigazgatás hierarchiájába, vagyis a felettes államigazgatási szerv, főszabályként a fővárosi és megyei kormányhivatal adhat nekik utasítást.

Az Alaptörvény fent idézett rendelkezését az Mötv. egészíti ki. Ha törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, valamint a jegyző számára államigazgatási feladat- és hatáskört állapít meg, vagy honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófaelhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételüket rendeli el, akkor ezeknek az államigazgatási feladatoknak az ellátásához szükséges *költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja.*

A helyi önkormányzatok delegált feladatainak ellátásában fő szerepe a jegyzőnek van. Addig, amíg a jegyző főszabályként és általános jelleggel kap jogszabályi megbízást államigazgatási feladatok ellátására, a polgármester ilyen jellegű feladatellátása – és ez az Alaptörvényben szövegszerűen is megjelenik – kivételesnek tekinthető. Szükséges még megjegyezni, hogy a magyar megoldás, maga a jegyzői tisztség is egyedi. Európában a leggyakrabban alkalmazott megoldás az, hogy a polgármester kettős funkciót tölt be: egy időben a helyi önkormányzat végrehajtó szerve és az államigazgatás legalacsonyabb szintű szerve. A magyar közjogi rendszer ezt a két funkciót szétválasztotta és a legalacsonyabb szintű államigazgatási szerv a jegyző, ezzel szemben a polgármester, mint önkormányzati tisztségviselő államigazgatási feladatot csak kivételesen lát el.

Végezetül érdemes megjegyezni, hogy a delegált feladatok mellett – az Mötv. szerint a helyi önkormányzatok egyéb módon is elláthatnak állami feladatot. Nevezetesen törvényben meghatározott esetekben, az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthatnak állami feladatokat. A megállapodásban rendelkezni kell a feladatellátás finanszírozásáról.

3.

AZ ÁLLAMIGAZGATÁS FUNKCIÓI ÉS MŰKÖDÉSE

3.1. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI FUNKCIÓI ÉS FELADATAI

3.1.1. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS FUNKCIÓI

Az államigazgatás funkciói nehezen választhatók külön a közigazgatás funkcióitól, különösen akkor, ha az igazgatást mint tevékenységet értelmezzük, amely értelmezhető szervezetrendszerként és személyzetként is. (A szervezet esetében az elhatárolás könnyebb, ezt a 2. fejezet mutatta. A személyzet vonatkozásában ezt a 4. fejezet fogja tárgyalni.) Az igazgatás funkciói a tevékenység tekintetében tehát azonosak az igazgatás fogalmának azon meghatározásával, amely az igazgatás elemein keresztül közelíti meg ezt a tevékenységet. Az igazgatás mint tevékenység tartalmát – és ezen keresztül a közigazgatás fogalmát – első alkalommal a francia igazgatástudomány (illetve annak képviselője Henry Fayol) határozta meg, eszerint igazgatni annyit tesz, mint *tervezni, szervezni, parancsolni, egybehangolni és ellenőrizni*. Az igazgatási folyamat ezen elemeit egészítette ki az igazgatástudomány tudományos munkaszervezésnek nevezett irányzata, illetve annak képviselője Gulick (USA). Eszerint az igazgatás – és így a közigazgatás – elemei, ezáltal fogalma a tervezés (planning), szervezés (organizing), személyzeti ügyek intézése (staffing), irányítás (directing), összehangolás (coordinating), ellenőrzés (reporting), pénzügyek vagy költségvetés (budgeting). Az angol szavak kezdőbetűinek összeolvasása egy mozaikszót eredményez, ami a POSDCORB, és az igazgatás funkcióit foglalja össze.

Az igazgatás és közigazgatás fogalmak mint tevékenység között – az igazgatástudomány szerint – tehát tartalmilag alig van különbség. Ezt azonban fenntartásokkal kell kezelnünk, mert a közigazgatásnak mégis kell, hogy legyen „*differentia specifica*”-ja. Ezt a különbséget az igazgatási tevékenység célja adja, ami a közigazgatás esetében a *közérdeklőség*, vagyis a köz érdekében végzett szervező-, tehát közszervező tevékenység. Következésképpen a közigazgatás az igazgatás egy sajátos típusa. Ugyanakkor az államigazgatás és a közigazgatás funkcióinak elválasztása nem értelmezhető, mert az államigazgatás a közigazgatás része, annak alrendszere azzal, hogy a közigazgatás egységes szervezetrendszer, amelyből adott államon belül csak egy van. A közérdekű működés pedig a közigazgatás valamennyi alrendszerének jellemzője, mert az alrendszerek létrehozása nem más, mint munkamegosztás az állam tehermentesítése céljával, és e munkamegosztás keretében az egyes alrendszereknek – például a helyi önkormányzatoknak – átadott feladatok hatékony ellátása érdekében jogi eszközök, hatalmi jogosítványok átadása. Ezért a közigazgatás fent megnevezett funkciói helytállóan nevezhetők az államigazgatás – és a közigazgatás – funkcióinak is. Ezt az álláspontot erősíti, hogy a közigazgatás elválaszthatatlan az államtól. Állam nélkül nincs közigazgatás, és működő közigazgatás nélkül nincs állam. Tehát, ha abból indulunk ki, hogy a közigazgatás állami felelősséggel és az állam által meghatározott céllal végzett tevékenység, akkor a közigazgatás és az államigazgatás

közötti különbségtétel elméleti jelentőségű, aminek kibontása a tudományos gondolkodás tárgya, tehát gyakorlati jelentősége viszonylagos.

A közigazgatás funkcióinak meghatározásakor abból is ki lehet indulni, hogy a közigazgatás léte egyidős az állam létezésével. Az állami létezést pedig a következő – az államhatalmat megjelenítő közigazgatási – funkciók teljesítéséhez kötik: *rendészet, honvédelem* vagy *hadügy, pénzügyek, a jogrend megteremtése* és fenntartása, valamint a *külső kapcsolatok rendezése*. Ezekhez az alapfunkciókhoz az állam fejlődése során különböző korokban és különböző helyszíneken további funkciók adódtak. A közigazgatás funkcióinak ezért két típusát lehet megkülönböztetni. Az *állandó funkciók* valamennyi társadalmi rendszerben, történelmi kortól és helytől függetlenül minden államot jellemeznek. A *változó funkciók* térben és időben változnak, így például az ókori nagy birodalmak közigazgatásának és a középkori feudális államok közigazgatásának is voltak sajátos, csak rájuk jellemző funkciói. A funkciók két típusából és az öt alapvető, az állam létezéséhez elengedhetetlenül szükséges funkcióból kiindulva a közigazgatás *állandó funkcióinak* két körét lehet meghatározni: *védelmi funkciók és szükségletkielégítő funkciók*.

A *védelmi funkciók* köre tovább bontható a *külső veszélyekkel* és a *belső veszélyekkel szembeni védelem* funkciójára. A külső veszély elhárítása magában foglalja a külső támadásokkal, vagyis más államokkal vagy egyéb erőkkel szembeni fegyveres védekezést, valamint az állam céljaival összhangban indított – megelőző védelmi vagy hódító – fegyveres támadásokat. A belső veszélyekkel szembeni védelem a társadalmi rend fenntartását célozza. A társadalmi rendet és ezen keresztül az egyén vagy a közösség életét, egészségét, vagyont veszélyeztetheti emberi magatartás, mint például a fennálló renddel elégedetlenkedők, azon magukat kívülállónak tartók, vagy veszélyeztethetik emberi magatartáson kívül álló események, mint például természeti katasztrófák. A védelmi funkciók, az állandóságuk mellett belső tartalmukat tekintve változtak. Például a védelmi funkción belüli honvédelem feladatok ellátása sokat változott a nagy katonai szövetségi rendszerek létrejöttével és azzal, hogy az egyes államok egy ilyen rendszer tagjaként – tehát nem önállóan – kénytelenek szembenézni a külső veszélyekkel. Ehhez hasonlóan a szervezett bűnözés elterjedése és nemzetközivé válása új kihívásokat jelent a rendvédelmi feladatokot ellátó szervek számára.

A közigazgatás *szükségletkielégítő funkciói* körében elsősorban – így időben is – az állami működés anyagi alapjainak megteremtése és a gazdaság működtetése jelent meg. A közigazgatás szükségletkielégítő funkciója később bővült. Az adók beszedésére és a pénzkibocsátásra korlátozó állami tevékenység mellett megjelent az állami gazdaságpolitika, az infrastruktúra, az ipar és a kereskedelem fejlesztése, valamint az úgynevezett humán szolgáltatások, az oktatás, az egészségügy, a jóléti és kulturális szolgáltatások megszervezése. A XX. századra a szükségletkielégítő funkciók kiteljesedtek, aminek eredője egyrészt a jóléti állam úgynevezett *szolgáltató közigazgatása*, másrészt az úgynevezett vegyes gazdaság létrejötte, vagyis az állam maga is tulajdonossá vált, és így a gazdaságot már nem csupán szabályozással próbálja befolyásolni.

A *közigazgatási jogtudomány* a közigazgatás – és az államigazgatás – funkcióját a végrehajtásban, nevezetesen a *jogszabályok végrehajtásában* jelöli meg. Ehhez hasonlóan a végrehajtást határozza meg a közigazgatás – és így az államigazgatás – funkciójaként a *politikatudomány* is, amelynek egyik képviselője Woodrow Wilson úgy fogalmazott, hogy a közigazgatás végrehajtja azokat a döntéseket, amelyeket a politikusok meghoznak. A két tudomány ugyanazt a jelenséget közelíti meg különböző nézőpontból, mert a közigazgatás a népképviselői szervek – tehát a választott politikusok – jogilag

formalizált, azaz törvényekben vagy más jogszabályokban megjelenő döntéseit készíti elő és hajtja végre. E döntések végrehajtását a közigazgatás három tevékenysége útján valósítja meg. Jogalkotás, mert a közigazgatás – arra feljogosított szervei útján – maga is alkot jogot. Jogalkalmazás, ami az általános jogi szabályozás egyedi esetekben történő érvényesítése. Végül szervezés, elsősorban a közszolgáltatások megszervezése.

Végezetül a közigazgatás funkcióiként nevezhetők meg – a szociológia szerint – az *integráció és az allokáció*. Az integráció a társadalomban megjelenő különböző érdekek becsatornázását és kiegyenlítését jelenti. Ez értelmezhető a csoportérdekekből egységes nemzeti érdek szintetizálásaként, valamint a különböző társadalmi alrendszerek közötti összhang és egyensúly megteremtéséért. Utóbbi esetében a közigazgatás rendeltetése, hogy biztosítsa a társadalom működését oly módon, hogy semleges – bürokratikus közegként – közvetít a különböző, sajátos törvényszerűségek szerint működő alrendszerek között, és egyik alrendszer szemléletét, törvényszerűségeit sem engedi eluralkodni a többi felett, illetve segít megőrizni az egyes alrendszerek önállóságát. Leginkább a gazdaság hajlamos arra, hogy eluralja az egész társadalmat, ami a gazdasági és politikai elit közvetlen összefonódását eredményezné úgy, mint például a feudalizmusban, ahol a legnagyobb vagyonnal (földbirtokkal) rendelkezők személyükben azonosak voltak a politikai hatalom gyakorlóival. Természetesen a politika is eluralhatja a gazdaságot – vagy akár az egész társadalmat –, és ez szintén a többi alrendszer, valamint végső soron az egész társadalom diszfunkcionális működését eredményezi. Előbbire példa a hadikommunizmus.

Az allokáció a társadalomban különböző helyen és időben, különböző intenzitással megjelenő és rendelkezésre álló erőforrások kiegyenlítését, egyenletes elosztását jelenti. A közigazgatás rendeltetése, hogy feltárja és optimalizálja a társadalmi erőforrásokat, továbbá gondoskodik azok elosztásáról a társadalom és az ország egyenletes fejlődése érdekében. Így például a társadalmi fejlettség jelentős területi különbségei diszfunkcionális működést eredményeznek.

3.1.2. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS FELADATAI

Az államigazgatás feladatainak meghatározását a közigazgatás joghoz kötöttségének elve könnyíti meg. Tekintettel arra, hogy a jogállamban minden állami, ebből adódóan valamennyi államigazgatási szerv feladatait jogszabályoknak kell meghatározni, az államigazgatás feladatait az egyes államigazgatási szervek feladataiból, pontosabban az azokat meghatározó jogi szabályozásból lehet meghatározni. A feladatok meghatározásának azonban nehézségei is vannak. Egyrészt a jog normatív szabályai elvárásokat fogalmaznak meg, vagyis azt, hogy mit kell tennie az egyes államigazgatási szerveknek. Azt azonban a jogi szabályozásból nem tudhatjuk meg, hogy mi valósul meg az előírásokból, vagyis hogy ténylegesen mit tesznek az államigazgatási szervek. Az államigazgatás működéséért felelősséget vállaló kormány és az államigazgatás működését ellenőrző egyéb szervek, ezért nem elégedhetnek meg azzal, hogy a jogi szabályozás alapján ismerik ezeket a feladatokat és azokat teljesítettnek tekintik. Nehézséget okoz továbbá, hogy a jogi szabályozás – követve a társadalmi, gazdasági folyamatokat és igényeket – változik. Az államigazgatásnak új feladati jelennek meg, illetve egyes feladatai megszűnnek, ami a jogszabályokban nyomon követhető. A decentralizációs reformok például államigazgatási feladatok ellátásának kötelezettségét adják át önkormányzatoknak. A privatizációval, kiszervezéssel és az ehhez nélkülözhetetlen deregulációval csökkenhet, módosulhat az államigazgatási feladatok köre. A centralizációs tendenciák vagy éppen az államosítás ezzel szemben új jogi feladatokat rónak az államigazgatásra.

Az államigazgatási, pontosabban az állami feladatok naprakész ismerete elengedhetetlen az állam vezetése számára. Annak ismerete nélkül, hogy milyen államigazgatási – illetve közigazgatási - szervek működnek és ezeknek mi a feladata, lehetetlen a közigazgatás fejlesztése, működésének korrekciója, valamint nem születhetnek megalapozott kormányzati döntések. Ennek tudatában megdöbentő, hogy a magyar közigazgatás feladatainak és szerveinek felmérése évtizedeken keresztül nem valósult meg. Az első kísérletet a magyar közigazgatás feladatainak számba vételére a tudomány tette, tehát nem maga a közigazgatás vagy a kormányzat. Közigazgatás-tudományunk meghatározó képviselője, Magyary Zoltán 1932-ben készítette, „A magyar közigazgatás tükré” című munkájában 9850 közigazgatási feladatot határozott meg az azokat ellátó szervekkel és a vonatkozó jogi szabályozással egyetemben. Ezt követően évtizedekig nem merült fel sem a közigazgatási feladatok, az ún. *feladatkataszter*, sem a közigazgatási szervek, az ún. *szervezetkataszter* teljes körű meghatározásának igénye. A változtatás igényét az Államreform Bizottság létrehozása mutatta 2006-ban, amely 2007-re elkészített egy 4000 feladatot tartalmazó – nem teljes körű -- felmérést. A közfeladatok teljes körű felmérését 2010-ben határozta el a Kormány azzal a céllal, hogy áttekinthetők legyenek a közfeladatok és az azokat ellátó szervek. A célkitűzés a 2011-ben kiadott Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban is megjelent. Ennek eredményeként, az első alkalommal 2012-ben – a Nemzeti Közzolgálati Egyetem bevonásával -- elkészült *Állami feladatkataszterben* a közfeladatok ágazatcsoport, ágazat, alágazat, tevékenységcsoport, tevékenységtípus, tevékenységaltípus és intézkedés bontásban jelentek meg. A feladatkataszter az egyes feladatokhoz rendeli az ellátásért felelős közigazgatási szervet, az együttműködő szerveket és az együttműködés formáját, valamint a feladat pontos forrását, tehát, hogy mi írja elő a feladatot, továbbá a feladat ellátását biztosító költségvetési sor megjelölését, a végrehajtás ütemezését, határidejét. A teljes kataszter közel 8000 jogszabály, stratégiai és szervezeti dokumentum által meghatározott, mintegy 30 000 feladatot (intézkedést), és kb. 250 000 adatot tartalmaz. Az így elkészült közfeladat-kataszter nem csak az államigazgatási feladatok megismerését teszi lehetővé, hanem információt szolgáltat a kormányzati döntésekhez, a jogalkotásnak és a deregulációhoz. A folyamatos karbantartás és aktualizálás érdekében a feladatkatasztert szervezetileg összekötötték a Nemzeti Jogszabálytár szerkesztőségével.

2014-ben a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program eredményeinek felhasználásával készült, *Közigazgatás- és Közzolgálatás-fejlesztési Stratégia 2014--2020* az állam által ellátott feladatok körének felülvizsgálatát a hatékonyan működő közigazgatás alapfeltételeként határozza meg. A Pprogram célul tűzi ki – a feladatkataszter alapján -- azoknak a feladatoknak az áttekintését, amelyek esetében indokolatlan, hogy azokat továbbra is az állam lássa el. Így kiküszöbölhető a párhuzamos feladatellátás, ami költségmegtakarítást eredményez.

3.2. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS MŰKÖDÉSE

3.2.1. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS MŰKÖDÉSÉNEK ALAPELVEI

Az államigazgatás működésének alapelvei esetében hasonló a helyzet, mint az államigazgatás funkcióival. Amennyiben elfogadjuk azt, hogy ezek az alapelvek a társadalmi elvárásokat jelenítik meg, akkor államigazgatás és a közigazgatás működésének alapelveit nehéz elválasztani egymástól. Következésképpen azonos elvárásokat támaszt a társadalom az államigazgatással és az azt magába foglaló közigazgatással szemben. Ez nem jelenti azonban, hogy a közigazgatás egyes alrendszerain belül az egyes alapelvek ne különböző mértékben és módon érvényesülhetnek.

A közigazgatás – és így az államigazgatás – működésének két alapelve *a hatékonyság és a demokratizmus*. Az elvárások szintjén ez azt jelenti, hogy a közigazgatás legyen hatékony és ezzel egyidejűleg demokratikus. Ugyanakkor ezek az alapelvek látszólag egymással ellentétesen hatnak. Történelmi példákból kiindulva: a zsarnokságra hajlamos feudális abszolutista állam igazgatása hatékony volt, amivel a szigorúan joghoz kötött jogállam demokratikus, jogszabályokkal gúzsba kötött és így kevésbé hatékony közigazgatását szokás szembeállítani. Az is kétségtelen, hogy a diktatúrák közigazgatása gyors, operatív és eredményes, bizonyos szempontból igen hatékony. A demokrácia játékszabályait betartó, vagyis a jogszabályoknak alávetett demokratikus jogállam közigazgatása ehhez képest lassú, körülményes és nem is mindig eredményes, vagy a kívánt eredményt lassan, nem mindig vagy nem maradéktalanul teljesíti. Ezt a közigazgatási működést – hangsúlyozottan a sémát követve és szembeállítva a hatékony rendszerekkel – szokták – nem kevés kritikai éllel – úgy jellemezni, hogy nem hatékony. A közigazgatás demokratizmusának és hatékonyságának ellentéte azonban csak látszólagos.

A hatékonyság, különösen az állam és a közigazgatás hatékonysága mérésének nehézségei miatt az egyik lehetséges módszer az összehasonlítás. A Világ gazdasági Fórum *Global Competitiveness Index 2013–2014 rankings* értékelése az államokat a versenyképességük szerint rangsorolja. Ennek jelentőséget az ad, hogy az állam versenyképességének egyik összetevője az intézményrendszer, azon belül a közszektor (public institutions) hatékonysága. A közszektor hatékonyságának további összetevője a többi között a kormányzat hatékonysága, a közszolgálati etika és a korrupció mértéke. A hivatkozott *Global Competitiveness Index 2013–2014 rankings* szerint számos olyan versenyképes nemzetgazdaság működik a világban, amely nem tiszteli a demokratikus jogállami kereteket. A rangsorban Szingapúr a 2., a Kínához tartozó Hong Kkong a 7. és Taiwan a 12. Helyen van, de előkelő helyen áll a listán Katar (13), az Egyesült Arab Emírátságok (19) és Szaúd-Arábia (20). Mielőtt azonban azt a következtetést vonnánk le, hogy leginkább a jelentős demokrácia-deficittel működő államok versenyképesek és hatékonyak, figyelemmel kell lenni arra, hogy a lista elején – a második Szingapúrt leszámítva – Svájc, Finnország, Németország, az USA, Svédország, Hollandia, Japán, az Egyesült Királyság, Norvégia és további nyugati típusú demokratikus államok foglalják el a vezető helyeket. (A teljesség kedvéért Magyarország 63. helyen áll a listán.)¹⁸ Következésképpen a hatékony közigazgatás és a demokratikus közigazgatás nem zárják ki egymást.

A hatékony igazgatás modelljét az igazgatástudomány dolgozta ki, amely nagymértékben a Max Weber által megfigyelt és leírt bürokratikus szervezet modelljén alapul. A hatékony igazgatási szervezeten belül a vezetőség – vagy egyenesen a vezető – akarata érvényesül, amely nem tűr ellentmondást. A *hierarchia* rendje szigorú: a felettes utasít, és az alárendelt végrehajt. A hatékony igazgatási szervezet alkalmazottai magukévá teszik a szervezet értékeit és kötelesek képviselni azokat anélkül, hogy részt vehetnének az értékek formálásában. A hatékony igazgatási szervezet működését a szűrt, vagyis ellenőrzött információ szabályozott és egyirányú áramlása jellemzi. Az információ szabad áramlása és megosztása mindenki számára elérhető felületeken – mint például a média a társadalomban – nem jellemző. A szervezet zártan és átláthatatlanul működik, vagyis a működés mechanizmusát, a belső szabályzatokat csak a dolgozók ismerik, de ők is csak a munkájuk ellátásához szükséges mértékben. A kívülállók e szabályok ismerete hiányában kiszámíthatatlannak látják a szervezet működését. A hatékony igazgatási szervezeteket bizonyos, akár nagyobb mértékű

18 Forrás: *The World Economic Forum*. The Global Competitiveness Report 2013 – 2014. Table 3 – The Global Competitiveness Index 2013–2014 rankings and 2012–2013 comparisons.

uniformizáltság jellemzi. Ennek külső jelei is lehetnek, mint például csak a szervezeti vagy szakmai működésre jellemző szakkifejezések, nyelvezet vagy a szervezeten belül rendszeresített formanyomtatványok használata, sőt formaruha vagy a munkában kötelező ruházati stílus. Napjaink hatékonyan működő nagyvállalatainak többsége a bürokratikus igazgatás működési elvei mentén szerveződve működik, és elvetik azokat az értékeket, amely értékek mentén a demokratikus jogállam és annak közigazgatása szerveződik. Azok a szervezeti és működési jellemzők, amelyek szervezeten belül hatékony igazgatási munkát biztosítanak, a társadalom számára a közigazgatás külső kapcsolatrendszerét illetően elfogadhatatlanok egy demokratikus jogállamban.

A fent jellemzett hatékony belső igazgatási működéssel szemben más elvárások fogalmazódnak meg a közigazgatással szemben a demokratikus jogállamban. A demokráciában érvényre kell jutnia a többségi elvnek oly módon, hogy az egységes központi akaratérvényesítéssel szemben a fékek és ellensúlyok rendszere érvényesül. Ez a demokratikus közéletben biztosítja, hogy ne kerüljön egyetlen társadalmi csoport sem túlsúlyba és a kisebbségi érdek is védelemben részesüljön. A demokratikus jogállamban érvényesül az értékek pluralizmusa, és ezek szembekerülése esetén – ha a konszenzus lehetetlen – értéksemleges bürokratikus eljárást lehet igénybe venni a konfliktus rendezésére. A demokrácia nélkülözhetetlen eleme a nyitott közigazgatás és a demokratikus kormányzás. Az OECD megállapítása¹⁹ szerint „a jó kormányzás (good governance) vezérelvei: az átláthatóság és a felelősség (elszámoltathatóság); a becsületesség és a méltányosság; az eredményesség és a hatékonyság; a jogállamiság tiszteletben tartása. Ezek képezik a nyitott közigazgatás alapkövét.” A nyitott közigazgatás szükségszerű alkotóeleme a demokráciának, egyben a társadalmi stabilitásnak és a gazdasági fejlődésnek. A közigazgatás nyitottsága azonban nem merül ki az átláthatóságban, hanem jelenti az információhoz való állampolgári hozzáférést és a társadalommal folytatott konzultációt, vagyis a döntéshozatalban való állampolgári, társadalmi részvételt is. A közigazgatás nyitottsága megváltoztatta az állampolgár és a közigazgatás viszonyát, ami összességében a közigazgatás megerősödéséhez és stabilitásának megnövekedéséhez vezetett. Ami az egységes akaratot illeti, a közigazgatás és különösen az államigazgatás ezt nem nélkülözheti, ezért is jellemzi a hierarchia és a központosított irányítás a szervezetrendszerben, illetve egyszemélyi vezetés a szervezeten belül. Az egységes irányításhoz szükséges és a szervezetrendszeren belül akadálytalanul érvényesülő akarat elhatalmasodását a társadalom felett a közigazgatás külső ellenőrzése tartja keretek között.

3.2.2. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS TEVÉKENYSÉGFAJTÁI

Az államigazgatás működésének megértéséhez elengedhetetlenül szükséges az államigazgatás tevékenységfajtáinak ismerete. Az államigazgatási tevékenységfajták elméletét a rendszerváltás előtt a közigazgatási jogtudomány – akkori elnevezésén államigazgatási jogtudomány – dolgozta ki, ami a tevékenységfajták esetén is rámutat a közigazgatás és államigazgatás fogalmak elkülönítésének relativitására. A tevékenységfajta fogalma azt mutatja meg, hogy az egyes államigazgatási feladatokat *milyen módon, milyen eszközök igénybevételével és milyen igazgatási tevékenység révén* látják el. A tevékenységfajták tehát feladatcsoportok, amelyeket valamely lényeges tulajdonságuk összefűz.

A közigazgatási jogtudomány a közigazgatási (államigazgatási) tevékenységfajták osztályozásának több szempontját is kidolgozta, azonban ezek közül a további témáink megértése szempontjából a két legfontosabb osztályozási módot emeljük ki.

¹⁹ *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út.* szerk.: Lőrincz Lajos, OECD – MTA JTI, Budapest, 2007, 40.

A tevékenységfajták egyik lehetséges osztályozását az államigazgatási *tevékenység módja* alapján végezzük el. Az igazgatási tevékenység módja azt jelenti, hogy milyen eszközöket vesz igénybe, másképp fogalmazva milyen cselekményekkel végzi az államigazgatási szerv az igazgatást. Az államigazgatásnak kétféle cselekményét különböztetjük meg: az államigazgatás *jogi hatású* cselekményeit – amit aktusnak nevezünk – és a *nem jogi hatású* cselekményeket. Az államigazgatási cselekmények alapján pedig megkülönböztetünk jogi eszközökkel és nem jogi eszközökkel végzett tevékenységfajtákat. A pontosság kedvéért meg kell jegyezni, hogy egyik tevékenységfajtát sem jellemzi kizárólag az egyik vagy a másik cselekménytípus, hanem azok aránya – dominanciája – alapján dönthető el, hogy melyik tevékenységfajtaról beszélhetünk.

Az államigazgatás jogi eszközökkel végzett tevékenysége további két csoportra bontható: jogalkotás és jogalkalmazás. E két tevékenységfajta közös jellemzője a jogi eszközök, tehát a jogi szabályozás által intézményesített és szabályozott, a feladat ellátása során az államigazgatási szerv által alkalmazható jogosítványok és az alkalmazás rendjének (eljárás) meghatározása.

A nem jogi eszközökkel végzett tevékenységfajtákat is lehet tovább osztályozni. A döntések előkészítése, az információk gyűjtése és nyilvántartása, a szervezés, a szolgáltatás és a kommunikáció, tehát például a lakosság tájékoztatása elsősorban nem jogi eszközökkel végzett tevékenységek, jóllehet a jog ezeket is szabályozza.

A tevékenységfajták *másik lehetséges osztályozását* az államigazgatási *tevékenység irányultsága* alapján végezzük el. Ennek elvégzéséhez az igazgatás alanyának és tárgyának fogalmából kell kiindulni. Az igazgatás alanya igazgat, tárgya akit, vagy amit igazgatnak. Az igazgatás alanya az államigazgatási tevékenység esetében államigazgatási szerv vagy államigazgatási feladat ellátására jogszabályban felhatalmazott, de nem az államigazgatási szervezetrendszer részeként működő szerv. Ez lehet – amint korábban tárgyaltuk – a közigazgatási alrendszerhez tartozó, például helyi önkormányzati szerv, de lehet nem közigazgatási szerv is. Ugyanígy az igazgatási tevékenység tárgya tartozhat a közigazgatás, azon belül is az államigazgatás szervezetrendszeréhez vagy lehet azon kívül álló. Amennyiben az igazgatási tevékenység tárgya államigazgatási szerv, *szervezetrendszeren belüli (szervezeti) vagy belső igazgatási tevékenységről*, amennyiben nem államigazgatási szerv, úgy *szervezetrendszeren kívüli vagy külső igazgatási tevékenységről* beszélünk.

A szervezetrendszeren belüli tevékenység további két nagy területre bontható azon az alapon, hogy az igazgatási tevékenységet végző és az igazgatott kapcsolatát mi jellemzi. Ez a kapcsolat lehet alá-fölérendeltségi tehát *hierarchikus, vagy mellérendeltségi* kapcsolat. A hierarchikus kapcsolatban megvalósuló tevékenységet hierarchikus igazgatásnak nevezik. A mellérendelt viszonyban álló államigazgatási szervek között megvalósuló igazgatás és a nem államigazgatáshoz tartozó alanyok igazgatása pedig hierarchián kívüli igazgatásnak nevezzük. Fentiekből következik, hogy a szervezetrendszeren kívüli igazgatás mindenkor nélkülözi a hierarchiát. Így például a hatóság-ügyfél kapcsolat soha nem hierarchikus.

A szervezetrendszeri és szervezetrendszeren kívüli igazgatás kategóriák átfedésben vannak a hierarchikus és hierarchián kívüli igazgatás kategóriákkal. Ezt az alábbi táblázatok mutatják.

Szervezetrendszeri (szervezetrendszeren belüli) igazgatás (belső igazgatás)		Szervezetrendszeren kívüli igazgatás (külső igazgatás)
Hierarchikus igazgatás (irányítás)	Nem hierarchikus (hierarchián kívüli) igazgatás	Nem hierarchikus (hierarchián kívüli) igazgatás
Jellemzője: - teljes szervezeti alárendeltség	Jellemzője: - a jogviszony mindkét alanya államigazgatási szerv, de mellérendelt viszonyban állnak egymással	Jellemzője: - az egyik fél államigazgatási szerv, a másik fél nem tartozik az államigazgatáshoz, pl. állampolgár, más állami vagy nem állami szervezet

Ugyanez másképp:

Hierarchikus igazgatás (irányítás)	Hierarchián kívüli igazgatás	
Szervezetrendszeri (szervezetrendszeren belüli) igazgatás	Szervezetrendszeri (szervezetrendszeren belüli) igazgatás	Szervezetrendszeren kívüli igazgatás
Belső igazgatás	Belső igazgatás	Külső igazgatás
Jellemzője: - teljes szervezeti alárendeltség	Jellemzője: - a jogviszony mindkét alanya államigazgatási szerv, de mellérendelt viszonyban állnak egymással	Jellemzője: - az egyik fél államigazgatási szerv, a másik fél nem tartozik az államigazgatáshoz, pl. állampolgár, más állami vagy nem állami szervezet

3.2.3. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS JOGALKOTÓ ÉS JOGALKALMAZÓ TEVÉKENYSÉGE

Az államigazgatás jogalkotó és jogalkalmazó tevékenysége azonos tevékenységfajta-hoz sorolható abból a szempontból, hogy e tevékenységek végzése során meghatározó a jogi eszközök alkalmazása. Alapvető jogállami követelmény, hogy mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás joghoz kötött, jogszabályok által szabályozottan folyjék. Ez a többi között azzal indokolható, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás során az államigazgatási szervek közhatalom (impérium) birtokában eljárva, a jog által felhatalmazva jogosultak akarataikat *egyoldalúan* érvényesíteni az igazgatottakkal szemben. Az államigazgatás tehát az államot megtestesítő közhatalom birtokában olyan, mindenkire nézve kötelező döntéseket hozhat, amelyek teljesítését – végső soron akár erőszak útján – kikényszerítheti.

Az államigazgatás jogalkotó tevékenysége

A jogalkotás alapvető kérdéseit a szakvizsga kötelező tárgyi tananyaga már ismertette. Ezért ehelyütt csak emlékeztetni szükséges arra, hogy a jogalkotásra vonatkozó legfontosabb szabályokat az Alaptörvény rögzíti, amely T) cikkében meghatározza a *jogszabályalkotásra* jogosult állami szerveket, valamint azt, hogy ezek a szervek milyen jogszabályokat alkotnak. Ugyanezen rendelkezéseket a *közjogi szervezetszabályozó eszközökre* vonatkozóan a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) rendezi.

A jogalkotás fogalma ugyanakkor nem merül ki a jogforrások kibocsátásában, mert ez a jogalkotás folyamatának csupán egy mozzanata. Az államigazgatás jogalkotó tevékenysége tehát szűken és tágan is értelmezhető. Szűken értelmezve az Alaptörvény és a Jat. alapján megjelölhetők azok a jogalkotásra jogosult államigazgatási szervek, amelyek jogszabályt vagy közjogi szervezetszabályozó

eszközt bocsátanak ki.²⁰ Tágan értelmezve a jogalkotás felöleli a jogalkotás összetett folyamatának valamennyi szakaszát. Ezek közül a legtöbb a nyilvánosság számára kevésbé látható, ugyanakkor jogilag szigorúan szabályozott eljárási rendje van. Közülük is az egyik legfontosabb a *jogszabályok előkészítése*, amelyben az államigazgatási szerveknek meghatározó szerepe van. Ugyanez mondható el a deregulációról is. A jogszabályok előkészítése jogilag több szinten szabályozott tevékenység. Legfontosabb szabályait a Jat., a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény, valamint a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM-rendelet határozza meg azzal, hogy a részletes szabályokat alacsonyabb szintű normák – mint például a kormány ügyrendje – szabályozzák.

Az államigazgatás jogalkalmazó tevékenysége

A jogszabályok rendelkezései általánosak és elvontak. „Az általános normának – mely elvontan meghatározott tényálláshoz egy éppen olyan elvontan meghatározott következményt fűz – ahhoz, hogy egyáltalán értelmet nyerjen, egyediesítésre van szüksége.”²¹ Az általános, személytelen és elvont, mindenkire nézve kötelező jogszabályi rendelkezéseknek az egyénekre, az egyedi esetekre történő alkalmazása, az egyedinek az általánoshoz történő hozzáillesztése az erre a célra létrehozott állami szervek útján, a *jogalkalmazás*.

A jogalkalmazás állami tevékenység: állami szervek vagy állami felhatalmazás alapján nem állami szervek végzik. Mint állami tevékenység elsősorban a bíróságok sajátja, amelyek elsődleges funkciója a jogviták megoldása a jog alkalmazásával. Ugyanakkor jogalkalmazó tevékenységet végeznek a közigazgatási és azon belül az államigazgatási szervek is. Azonban a jogalkalmazó államigazgatási szervek – szemben a bírósággal – ezenkívül más tevékenységet is ellátnak, ami lehet jogalkotás, szervezés, szolgáltatás. Az államigazgatási jogalkalmazás egyik sajátossága annak funkciója: a közfeladatok megvalósítása közhatalmi eszközökkel, a közérdek védelmében akár hivatalból is, tehát a végrehajtás.

Az államigazgatási jogalkalmazás a *jog érvényesítését* célzó tevékenység, melynek során a jogszabályban erre felhatalmazott államigazgatási – vagy államigazgatási feladatot ellátó – szerv a címzettek mint konkrét jogalanyok számára a jogszabályok általános rendelkezései alapján konkrét, egyedi jogalkalmazói aktusban jogot vagy kötelezettséget állapít meg, módosít vagy szüntet meg, illetve tény, adatot igazol, vagy jogvitát dönt el.

Az államigazgatási jogalkalmazás szükségszerű feltétele a jogszabályi rendelkezés (jogi norma), amely felhatalmazást ad egyedi jogalkalmazói aktus kibocsátására, amelynek elnevezését – például határozat, végzés stb. – a norma meghatározza. Jogszabály határozza meg, hogy a jogalkalmazói döntés kinek, milyen címzetti körnek szólhat, milyen feltételek (tényállás) bekövetkezése esetén adható ki, és milyen tartalommal.

20 Itt érdemes megjegyezni, hogy van olyan álláspont, amely a jogalkotást a törvényhozó hatalom tevékenységének, valamint olyan kormányzati tevékenységnek tartja, amelyben jogalkotóként az államigazgatási szervek nem vesznek részt. Az álláspontok részletes ismertetése nélkül e helyütt csak arra utalunk, hogy például az autonóm államigazgatási szervek vezetőinek jogosultsága normatív utasítás kiadására államigazgatási szerv jogalkotásának minősül.

21 Hans Kelsen: *Tiszta jogtan*. ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest, 1988, 58.

Az államigazgatási jogalkalmazás feltétele, hogy általánosan legyen erre felhatalmazott államigazgatási szervtípus, továbbá a konkrét esetben a konkrét aktus kiadására jogosult államigazgatási szerv. (Például általánosan meghatározott az építési engedélyezési ügyekre az építési hatóság, konkrétan egy adott ügyre egy adott városi építési hatósága.)

Az államigazgatási jogalkalmazás fogalmán belül értelmezzük az *államigazgatási hatósági jogalkalmazás* fogalmát. Az államigazgatási hatósági jogalkalmazó tevékenység jellemzője, hogy az erre feljogosított államigazgatási tevékenységet végző szerv hatóság. A hatóság az államigazgatási szervek azon típusa, amely államigazgatási *hatósági jogkört* gyakorol, tehát a jogi normák előírásait a közigazgatási *hierarchián kívül* álló jogalanyokkal szemben, közhatalom birtokában érvényesíti. A hatóság jogszabályi felhatalmazás alapján, impérium (közhatalom) birtokában, jogszabályban meghatározott – a hatósággal mellérendeltségi viszonyban álló – jogalanyok számára kötelezettséget, tiltást, korlátozást írhat elő, illetve jogosultságot állapíthat meg nekik egyoldalú akaratnyilatkozatával. A hatósági tevékenységet végző hatóság a szervezetrendszeren kívüli igazgatásban, vagyis a közigazgatás szervezetén kívüli jogalanyok jogi helyzetében jogszabály alapján meghozott egyoldalú döntésével változást idézhet elő. Vagyis a hatóság a neki nem alárendelt jogalany, például egy magánszemély jogait, kötelességeit egyoldalú döntésével, a másik fél beleegyezése nélkül megállapíthatja, megszüntetheti.

Államigazgatási szervet *hatósági jogkörrel kizárólag jogszabály* ruházhat fel. Nem minden államigazgatási szerv rendelkezik hatósági jogkörrel, ugyanakkor jogszabály felruházhat hatósági jogkörrel olyan szervezetet is, amely szervezeti értelemben nem tartozik a államigazgatáshoz, vagyis nem államigazgatási szerv. Erre példa a helyi önkormányzat egyes szerveinek államigazgatási hatósági jogkörrel vagy az úgynevezett kvázi-közigazgatási szervek hatósági jogkörrel történő felruházása. Nem rendelkezik például hatósági jogkörrel, de van hatásköre a – hatósági ügyekben eljárni nem jogosult – kormánybizottságnak.

A hatósági jogkör fogalmának meghatározása kapcsán tisztázni kell a *hatáskör* fogalmát. A hatáskör fogalmának megértéséhez azonban előbb a feladatkör és a feladat fogalmából szükséges kiindulni. A feladat fogalma különösebb magyarázatot nem igényel, tekintettel a 3.1. alfejezetre. Minden államigazgatási szervet valamely feladat ellátására hoznak létre. A közigazgatás törvényhez kötöttségének elvéből adódóan az államigazgatási szerveket jogszabályok hozzák létre és feladataikat is jogszabályok határozzák meg. Ebből következik, hogy az államigazgatási szervek azt teszik, amit a jogszabályok számukra feladatként meghatároznak, ami egyúttal a köteleességük. Az államigazgatási szerveket jellemzően nem csupán egy, hanem több feladat ellátására hozzák létre. E feladatok összességét nevezzük az államigazgatási szerv *feladatkörének*.

Az államigazgatási szervek feladataikat jogilag szabályozott módon, *jogi eszközök* birtokában láthatják el. A feladatkör meghatározása mellett szükséges tehát azoknak a jogi eszközöknek a jogszabályban történő meghatározása, amelyek alkalmazásával képes a szerv feladatait ellátni. A jogi eszköz alkalmas valamely jogalany státusában – jogi helyzetében – változást okozni, így jogát, kötelezettségét állapíthatja meg, módosíthatja vagy szüntetheti meg, valamint jogilag szabályozott eljárásban alkalmazzák. Jogi eszköz például az engedélyezés, jogosítás, tiltás, szankcionálás stb. A feladatkör ellátásához alkalmazható, illetve alkalmazott, jogszabályban meghatározott jogi eszközök összessége a *hatáskör*. Általános szabályként érvényesül, hogy az *államigazgatási* szervek hatáskörét *kizárólag jogszabály állapíthatja meg*.

Abból az általános szabályból kiindulva, hogy hatáskört csak jogszabály állapíthat meg, a hatáskörrel felruházott államigazgatási szerv köteles a felhatalmazásban foglaltaknak eleget tenni. Nem jogosult más szervet vagy személyt megbízni a hatáskörébe tartozó feladatok ellátásával. Ezt nevezzük a *hatáskör-átruházás tilalmának*, ami az államigazgatásban általánosan érvényesülő alapelv. A jogszabályban meghatározott hatáskör átruházására – más szóval delegálására – kizárólag akkor kerülhet sor, ha azt *jogszabály kifejezetten megengedi*. Általános szabályként érvényesül továbbá, hogy a jogszabályi engedély szerint átruházott hatáskört annak jogosultja más szervre tovább már nem ruházhatja át. Ezt nevezzük szubdelegálás – vagy szubdelegáció – tilalmának. Az Möt. például úgy rendelkezik, hogy a képviselő-testület a törvényben meghatározott kivételekkel hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át – tehát delegálhatja. Az átruházott hatáskör azonban tovább nem ruházható (szubdelegáció tilalma).

Magának a hatósági tevékenységnek *két fő formája* van. Az egyik a *hatósági jogalkalmazás*, amelyet a fentiekben ismertettünk. A másik a *hatósági felügyelet*, amelyet nem szabad összekeverni a szervezetrendszeri igazgatáson belül ismertetett felügyelettel. A hatósági jogalkalmazási tevékenység szükségességét az adja, hogy bizonyos jogszabályi rendelkezéseket a jogalanyok önmaguk, állami segítség nélkül nem képesek vagy nem akarnak érvényesíteni. (Ha valaki a törvény szabályai szerint nyugellátásra jogosult, ahhoz csak úgy tud hozzájutni, ha a jogosultságát a hatóság kérelemre megállapítja és rendelkezik a folyósításáról.) Azt az esetet (pontosabban a jogérvényesítés azon módját), amikor a jogalanyok állami beavatkozás nélkül gyakorolják jogaikat vagy teljesítik kötelezettségeiket, önkéntes jogkövetésnek nevezzük. Az önkéntes jogkövetés esetében az államigazgatási hatóságok feladata – természetesen jogszabályi felhatalmazás birtokában – a jogkövető magatartás *ellenőrzése és intézkedés* abban az esetben, ha az eltér a jogszabályban előírtaktól. Ebben fogalmazható meg a hatósági felügyelet lényege.

A hatósági felügyelet érvényesülhet az ún. *ex lege szabályozási mód* esetén. Az ex lege szabályozási mód a jogalanyokra közvetlenül hatást gyakorló szabályozási mód, szemben a hatósági jogalkalmazással, amelyben a jogot egyedi államigazgatási aktussal érvényesítik. Az ex lege szabályozási mód esetén a jogalanyok önkéntes jogkövetéssel érvényesítik a normákat. Az államigazgatás cselekvésének célja ebben az esetben a jogi szabályozási normák megismertetése, majd annak ellenőrzése, hogy az önkéntes jogkövetés során a jogi normákban megfogalmazott magatartásszabályok érvényesülnek-e, illetve hogy úgy érvényesülnek, ahogyan azt a norma előírja. Ha az ellenőrzés során azt állapítják meg, hogy a jogalanyok a jogi normák előírásait nem követik, vagy nem úgy követik, ahogyan azt a norma előírja, szükségessé válik az államigazgatás beavatkozása. Az éttermek például kötelesek ismerni és betartani a fogyasztóvédelmi és a közegészségügyi előírásokat, ugyanakkor e szabályok önkéntes betartását a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervek ellenőrzik.

Az ellenőrzést követő, a szervezetrendszeren kívüli jogalanyokkal szemben *önálló intézkedési lehetőség* adja a hatósági felügyelet lényegét. Azért nevezzük hatósági felügyeletnek, mert az ellenőrzött jogalany a közigazgatás szervezetrendszerén kívül áll, a felügyeletet ellátó államigazgatási szervnek nem hierarchikus alárendeltje. Következésképpen a felügyelet hatósági tevékenység keretei között folyik. Természetesen a hatósági felügyelet a jogalkalmazás útján érvényesülő jogérvényesítés esetén sem kizárt, mert nemcsak a jogszabályokban, hanem az egyedi hatósági jogalkalmazói aktusokban előírtaknak is érvényt kell szerezni, ha azokat a címzettek nem követik önként. A hatósági felügyelet tehát ellenőrzést és az ellenőrzés eredményétől függően intézkedést, szükség esetén szankció alkalmazását jelenti.

Vannak olyan közigazgatási szervek, amelyek elsődleges rendeltetése a jogszabályok betartásának ellenőrzése és jogsértés esetén intézkedés. Ezeket nevezik *felügyeleti szerveknek*, a hatósági felügyeletnek ez a fajtáját pedig *speciális hatósági felügyeletnek*. Ex lege szabályozási mód esetén a hatósági ellenőrzés közvetlenül a jogszabályi rendelkezések betartására irányul. Például a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi, hogy bizonyos termékek minősége megfelel-e a kötelező előírásoknak. Ebben az esetben a kötelezettség – más esetekben a tilalom – közvetlenül a jogszabály rendelkezéséből ered, és a jogi normának önkéntes jogkövetés útján kell érvényesülnie. (Ismerünk közegészségügyi felügyeletet, munkavédelmi felügyeletet stb. azzal, hogy az államigazgatási szervek elnevezése nem mindig utal a felügyeletre, mint fő tevékenységükre.)

Az államigazgatás *a jogalkalmazói aktusokban* megállapított jogok gyakorlását, illetve kötelezettségek teljesítését is ellenőrzi. Fő szabály, hogy valamennyi hatósági jogalkalmazói tevékenységet végző államigazgatási szerv ellát egyúttal hatósági felügyeletet is, vagyis a jogalkalmazó hatóságok ellenőrzi, hogy a címzettek követik-e a jogalkalmazói aktusukban foglaltakat. Például az építési hatóság ellenőrzi, hogy az építtető az általa kiadott építési engedélyben foglaltaknak megfelelően építkez-e és ha ennek az ellenkezőjét állapítja meg ellenőrzése során, akkor beavatkozik, vagyis intézkedik. Ezt a fajta felügyeletet nevezzük *általános hatósági felügyeletnek*.

A felügyeletnek ismert egy harmadik típusa is, amelyről eddig csak korlátozottan esett szó, ez a *törvényességi felügyelet*. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet a 2.5. fejezet ismertette. Ez a törvényességi felügyelet speciális fajtája, ami nem hatósági tevékenység, tehát *nem hatósági felügyelet*. Ehhez hasonlóan nem hatósági felügyelet, ha államigazgatási szervek gyakorolnak felügyeletet egy másik államigazgatási szerv felett, amelynek eszközeit a központi államigazgatás vonatkozásban a Ksztv. 4. §-a határozza meg. Ez egyrészt nem korlátozódik a törvényesség vizsgálatára, másrészt nem jellemző az államigazgatásra, amelynek hierarchikus felépítéséből adódóan a felügyeletet ritkán alkalmazzák államigazgatási szervek közötti viszony szabályozására, mert erre az irányítás hatékonyabb. Ez sem hatósági felügyelet tehát, mert mind a két szerv az államigazgatás része. Végül vannak olyan közfeladatok ellátó szervezetek, amelyek nem tartoznak az államigazgatás szervezetrendszeréhez, ezért az irányítás teljes eszköztára nem alkalmazható tevékenységük befolyásolására. Példa lehet a köztisztviselők igazgatása, amelyek felett a felügyeletet ellátó államigazgatási szerv törvényességi felügyeletet gyakorol, azonban nem hatósági tevékenység keretében, tehát ez sem hatósági felügyelet. További példa az államigazgatási törvényességi felügyeletre, amit az állam gyakorol az állami vállalatok felett. A *hatósági felügyelet* jellemzően egy jogszabályban meghatározott *tevékenység* ellenőrzésére irányul. Például: betartják-e a dohányzást korlátozó szabályokat. Ezzel szemben az államigazgatás által gyakorolt törvényességi felügyelet nem tevékenységre, hanem generálisan minden – a szervezetet és a működést szabályozó – jogszabályi előírás betartását vizsgálja. A felügyeletet és annak általánosságát az alapozza meg, hogy a felügyelt szerv az államigazgatás által átadott közfeladatot lát el, amelynek ellátása érdekében hatáskört, vagyis közhatalmat is gyakorolhat.

Az államigazgatás tehát a törvényességi felügyeletnek alávetett szervek – ami (aki) tehát állampolgár, magánszemély soha nem lehet – szervezeti felépítését, működését, döntéseinek jogszerűségét vizsgálja, és jogsértés esetén beavatkozik. Az államigazgatási törvényességi felügyelet keretében az autonóm módon, az államigazgatás hierarchiáján kívül működő szervezetek jogellenes magatartása esetén az államigazgatási felügyeletet ellátó szerv – a jogszerű működés helyreállítására való figyelemztetést követően – szankciókat alkalmaz, akár bírságot is, vagy felfüggeszti a szervezet autonóm

működését. A hatósági felügyelet és az imént megismert törvényességi felügyelet közös sajátossága, hogy mind a két esetben a hatósági felügyelet keretében tett intézkedések vagy döntések ellen bírói úton van jogorvoslati lehetőség.

3.2.4. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS SZERVEZŐ- ÉS SZOLGÁLTATÓ TEVÉKENYSÉGE

Az államigazgatás közszolgáltatásokat megszervező tevékenysége elsősorban nem közhatalom birtokában és nem jogi eszközökkel végzett tevékenység. A szolgáltató tevékenységet ritkábban végzik maguk az államigazgatási szervek, amelyek elsősorban hatósági tevékenység végzésére specializálódtak. A közszolgáltatások megszervezésének és biztosításának egyik lehetséges módja, amikor az államigazgatási szerv szervezetenként és jogilag önálló, szakmailag a feladat ellátására specializálódott szervezetet alapít és bíz meg a feladat ellátásával oly módon, hogy a feladat ellátásáért továbbra is felelősséggel tartozik.

A közintézet

Az államigazgatási – és a közigazgatási – szervek által közszolgáltatások ellátására létrehozott szervtípust nevezi a magyar közigazgatási jogtudomány *intézeti típusú szerveknek*. Az intézeti típusú szerveknek két fajtáját különböztetjük meg, *a közintézeteket és a közüzemeket*. A megkülönböztetés alapja az ellátott közszolgáltatás jellege. A közintézetek hagyományosan úgynevezett humán közszolgáltatásokat biztosítanak – mint például oktatás, egészségügy, kultúra, művelődés –, amelyek fő szabályként ingyenesen vagy az ügyfél által közvetett módon, de általában nem piaci áron finanszírozva vehetők igénybe. Például az alapfokú és a középfokú közoktatás ingyenes, az orvosi ellátásért a legtöbbször közvetetten, az egészségbiztosítási járulék útján fizetnek. Ezzel szemben a közvállalat főszabályként olyan gazdasági közszolgáltatásokat nyújt, amelyeket sok esetben piaci áron lehet igénybe venni és az igénybe vett szolgáltatás ellenértéke pontosan mérhető. Ilyenek a közművek vagy az infrastruktúra, mint például a tömegközlekedés, kommunikáció stb.

A közintézetet valamely közigazgatási szerv alapítja azzal a céllal, hogy a feladat- és hatáskörébe tartozó közszolgáltatást megszerveze. A közintézet alapításakor az alapító szerv – amit anyaközületnek is neveznek – vagyonnal látja el, meghatározza feladatait és szervezeti felépítését, kinevezi a vezetőjét, ellenőrzi és finanszírozza a működését. Utóbbi azt jelenti, hogy az egyébként elsősorban nem profitorientált közüzem kiadásai a fenntartó szerv költségvetésében kiadásként, az esetleges bevételei bevételként jelennek meg.

A közintézet fogalmát a jogszabályok nem alkalmazzák. Ez a típusú szervezet a jogi szabályozásban a költségvetési szerv kategóriába sorolható, azzal, hogy nem csak a közintézetek minősülnek költségvetési szervnek, mert utóbbiak köre tágabb. A költségvetési szerv fogalmát az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) határozza meg: jogszabályban vagy alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy. Esetünkben tehát a közfeladat ellátásáért felelős és az ellátás biztosítására közintézetet alapító közigazgatási szerv és az általa alapított közintézet is költségvetési szerv. Meg kell jegyezni, hogy a közintézetek nagy tömegét helyi önkormányzatok alapították és működtetik a helyi közszolgáltatások biztosítására azzal, hogy természetesen működnek az államigazgatási szervek által alapított és működtetett közintézetek is. (Pl. államilag fenntartott klinika, múzeum, iskola stb.) Ezenkívül a jogi szabályozás, tehát az Áht. *a létesítés célját* nem szűkíti le a közszolgáltatások biztosítására, hanem azt ennél tágabban *a közfeladatok ellátásában*

határozza meg. Közfeladat pedig a *jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat*, ami lehet hatósági jogalkalmazói feladat is.

Az Áht. rendelkezik a költségvetési szervek irányításáról. Ez annak ismeretében különösen fontos, hogy a 2.3. fejezet ismertette az irányítás tartalmát, vagyis eszközrendszerét a központi államigazgatási szervekre vonatkozólag. A közintézetek irányításának eszközrendszere ezzel nem teljesen azonos, de számos közös elemet találunk. Az Áht. 9. §-a szerint – annak eltérő rendelkezése hiányában – a költségvetési szerv irányítása a következő hatáskörök gyakorlását jelenti:

- a költségvetési szerv alapítása, átalakítása és megszüntetése, ideértve az alapító okirat és annak módosítása, valamint a megszüntető okirat kiadására vonatkozó hatáskör gyakorlását;
- a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása;
- a költségvetési szerv vezetésére kinevezés vagy megbízás adása, a költségvetési szerv vezetőjének felmentése vagy a vezetői megbízás visszavonása, és – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – a költségvetési szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása;
- a költségvetési szerv gazdasági vezetőjének kinevezése vagy megbízása, felmentése vagy megbízásának visszavonása;
- a költségvetési szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági ellenőrzése;
- a költségvetési szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás;
- jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása;
- egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására;
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés;
- a költségvetési szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint egyes, a törvényben meghatározott irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

Az irányítási viszony mellett az anyaközület és a közintézet viszonya lehet felügyelet. Ebben az esetben a felügyelet több tekintetben szűkebb az irányításnál. Az Áht. szerint nem terjed ki a szerv alapítására, átalakítására és megszüntetésére. A felügyeleti szerv egyedi utasítást kizárólag a költségvetési szerv alapításával, átalakításával és megszüntetésével összefüggésben adhat és a jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés is erre korlátozódik.

A közüzem

A közüzem fogalmát a hatályos jogi szabályozás is ismeri és használja, azonban a jogszabályi fogalom sokkal szűkebb tartalmú, mint amit a közigazgatás-tudomány ért közüzem alatt. A közüzem fogalmát az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törvény határozza meg. A törvény szerint a közüzem feladata a közszükségletet kielégítő alapvető szolgáltatások folyamatos biztosítása, és felhatalmazza a kormányt a közüzemi vállalatok körének megállapítására. A vonatkozó kormányrendelet szerint közüzemi vállalatok:

- az energiaszolgáltatást (villany-, gázszolgáltatást);
- a vízellátást, a csatornázást, a fürdőszolgáltatást;
- a helyi személyszállítást szolgáló tömegközlekedést;
- a köztisztasági szolgáltatást;

- a településtisztasági szolgáltatást;
- a parkosítást és a városi kertészetet;
- a kéményseprést és a tüzeléstechnikai szolgáltatást;
- az állami bérlakások, illetve egyéb ingatlanok kezelését és fenntartását;
- az egyéb város- és községgazdálkodási szolgáltatást;
- a távfűtést és a melegvíz-szolgáltatást;
- az egészségügyi szolgáltatást;
- a kulturális feladatot;
- a temetkezést;
- a hírközlési alapellátást;
- a menetrend alapján végzett helyközi, távolsági, vasúti és közúti személyszállítást;
- szabadságvesztésre ítélték vállalati foglalkoztatását ellátó vállalatok.

Ezzel a jogszabályi definícióval több probléma is van. Egyrészt nem derül ki belőle, hogy az állami vállalatok száma mára minimálisra csökkent. A rendszerváltás előtt elsősorban az állami vállalat volt nemcsak a gazdasági közszolgáltatások biztosításának, hanem általában a gazdasági termelésnek az állam által létrehozott és az államigazgatás által irányított, elsődleges szervezeti formája. Mint tipikusan a szocializmusra jellemző szervezet, az állami vállalatok jelentős része a rendszerváltást követően megszűnt vagy gazdasági társasággá alakult át. Az így létrejött gazdasági társaságok vagy állami tulajdonban maradtak, vagy privatizálták azokat. A fenti folyamat következtében a közüzem – tágabb értelemben vett – fogalma már nem korlátozódik a jogszabályi definícióra. Függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működnek, az állam vagy az önkormányzat tulajdonában álló *gazdasági közszolgáltatásokat* végző szervezeteket közüzemnek nevezzük. Így egy rt. formájában működő köztisztasági vagy közlekedési vállalat ugyanúgy közüzem, mint egy kéményseprést – mint kötelező közszolgáltatást – végző kft.

A közüzem a közintézettől nem csupán a biztosított közszolgáltatás jellegét tekintve különbözik. A gazdasági társasági formában működő közüzemek személyi állományát általában *munkaviszony* keretében alkalmazzák, ezzel szemben a közigazgatási közszolgáltatásokat foglalkoztató közintézetek (pl. közoktatási, köznevelési, közművelődési és egészségügyi intézmények) dolgozói jellemzően *közalkalmazottak*. Más a közüzem és a tulajdonosa közötti irányítási viszony is, mint a költségvetési szervek esetében. A néhány, még működő állami vállalat felett az állam törvényességi felügyeletet gyakorol, ami azonban nem értelmezhető a gazdasági társasági formában működő szervezetek esetében. A gazdasági társaságok feletti általános törvényességi felügyeletet ugyanis a társaságot nyilvántartó bíróság (cégbíróság) gyakorolja. A gazdasági társaságokról és azok működéséről a polgári törvénykönyv rendelkezik, amely szabályozza, hogy a gazdasági társaság tulajdonosa, szervei és vezető tisztségviselője hogyan hozhatják meg azokat a döntéseket, amelyeket egy költségvetési szerv esetében az irányítási jogkör gyakorlója hoz meg. Következésképpen a közüzemek „irányítása” – ami helyesebben szólva az állami vagyon igazgatása – közvetetten, a gazdasági társaságokra vonatkozó – elsősorban a Ptk.-ba foglalt – szabályok szerint lehetséges a tulajdonos állam vagy helyi önkormányzat nevében a tulajdonosi jogok gyakorlására kijelölt szerv által. Az állam tulajdonában álló vagyon (az állami vagyon) feletti tulajdonosi joggyakorlás módját és szervezetét, valamint az állami vagyonnal való gazdálkodást az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény szabályozza. Az egyes állami tulajdonban álló közüzemek esetében a tulajdonosi jogok gyakorlását az adott vonatkozó jogszabály jelöli meg. Ugyanakkor az állami vagyon kezelésének központi szerve a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.

Az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonában álló dolgok – a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény szerint – nemzeti vagyonnak minősülnek. A nemzeti vagyon elsődleges rendeltetése *a közfeladatok ellátásának biztosítása*. A törvény előírja, hogy a nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. A törvény a nemzeti vagyonnak négy kategóriáját határozza meg.

- Kizárólagos állami és önkormányzati tulajdon, amely forgalomképtelen, és ezért nem adható el, nem terhelhető meg, nem osztható fel. E vagyoni kört a törvény nevesíti, ilyenek például: tavak, folyók, patakok, holtágak, mellékágak és azok medre, valamint vízi létesítmények, továbbá az állam kizárólagos tulajdonában álló országos törzshálózati vasúti pályák).
- A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körében *állami tulajdonban álló társaságok és vagyonelemek*, valamint műemlékek vannak. E vagyonelemek sem idegeníthetők el, nem terhelhetők meg, a hasznosításuk szabályozása azonban kevésbé szigorú (pl. a Magyar Nemzeti Múzeum, a Királyi Palota, a Sándor-palota, a Citadella, a Magyar Állami Operaház, az Egyetemi Könyvtár, a Pesti Vigadó, a Szépművészeti Múzeum, a Múcsarnok stb.).
- A korlátozottan forgalomképes vagyoni körbe tartozó vagyonelemek eladhatók, megterhelhetők, de csak törvényben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint, vagyis hatósági jóváhagyással.
- Az üzleti vagyon elemei engedély nélkül elidegeníthetők, hasznosíthatók, azonban a nemzeti vagyon átruházására, hasznosítására vonatkozó szerződés kizárólag átlátható tulajdonosi szerkezettel, szervezettel rendelkező és tevékenységet folytató szervezettel köthető.

Tovább bonyolítja a helyzetet az úgynevezett vegyes tulajdon. A privatizáció során, illetve később, létrejöttek úgynevezett vegyes tulajdonban álló közüzemek, amelyekben az állam vagy a helyi önkormányzat csak részben tulajdonosa a társaságnak.

Végül ismét szükséges hangsúlyozni, hogy közintézet és közüzem elhatárolása meglehetősen viszonylagos. Láttuk, hogy melyek a főbb elhatárolási szempontok, azonban ezek közül a közszolgáltatás jellege nem minden esetben teszi lehetővé a pontos megkülönböztetést. Az Áht. rendelkezik ugyanis az állami tulajdonú gazdasági társaságok állami feladatellátásának központi *költségvetési szerv által történő átvételéről*, ami jelentheti azt, hogy elvileg nem minden közüzem gazdasági jellegű közszolgáltatást lát el, vagy azt, hogy egyes gazdasági jellegű közszolgáltatások költségvetési szerv (közintézet) feladataként kerülnek ellátásra.

Az állam tulajdonában álló gazdasági társaságokat sem minden esetben közszolgáltatások biztosítására hozzák létre, még akkor sem, ha ez a tipikus. Az állam is végezhet vállalkozási tevékenységet bevételszerzési céllal. (Kizárólagos állami tulajdonban áll például a Szerencsejáték Zrt., amelynek tevékenysége inkább profitorientált és nem közfeladat, a társaság nem közszolgáltatást biztosít.)

A közszolgáltatások ellátásának egyéb formái

Az Áht. szerint a közfeladatok ellátásában államháztartáson kívüli szervezet jogszabályban meghatározott rendben közreműködhet [Áht. 3/A. § (2) bekezdés]. Lehetséges megoldás tehát, hogy az államigazgatás szerződést köt magántulajdonban álló gazdasági társaságokkal vagy más szervezetekkel, pl. egyesületekkel vagy alapítványokkal, azzal a céllal, hogy azok ellássák az adott szerv feladat- és hatáskörébe tartozó közszolgáltatást. Ennek számtalan jogszabályban rendezett, illetve korlátozott formája van.

Végezetül – és kezdhettük volna ezzel is – a közszolgáltatások ellátásának lehetséges formája, hogy az államigazgatási szervek maguk látnak el közszolgáltatást. Ez a lehetséges szolgáltatásszervezési forma azonban egyrészt háttérbe szorul a közintézet vagy közüzem formájában történő feladatellátáshoz képest. Nehézséget okoz másodsorban, hogy az államigazgatási hatóságok közhatalmi hatósági és szolgáltató tevékenységét nem könnyű elválasztani. Ezt támasztja alá, hogy a hatósági eljárás és a szolgáltatás eljárásrendjét ugyanazon törvény – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) – szabályozza. Törvényi kötelezettség például bizonyos közhiteles adatok nyilvántartása, azonban az ilyen hatósági nyilvántartásokból történő adatszolgáltatás vagy hatósági bizonyítvány kiadása lehet díj ellenében végzett szolgáltatási tevékenysége is egy hatóságnak. Bizonyos esetekben a jogi szabályozás alapján egyértelműen eldönthető, hogy egy államigazgatási hatóság cselekménye jogalkalmazó hatósági tevékenység vagy szolgáltatás, más esetekben a kettő a gyakorlatban összefolyik, és az elméleti elválasztás is nehéz. Így a személyazonosító igazolvány kiadásában kevesebb szolgáltatói jelleg van, mint az útlevelekérelem teljesítésében vagy a földmérésben vagy az ingatlan-nyilvántartásból történő adatszolgáltatásban. Nehezíti az elvi-elméleti elhatárolást, hogy bizonyos közszolgáltatások – például hulladékszállítás, kéményseprés – igénybevétele az ügyfél számára kötelező.

3.2.5. A BELSŐ IGAZGATÁSI TEVÉKENYSÉG

Az államigazgatási szervek belső igazgatása a szervezetrendszeren belüli igazgatás elkülönült formája. Paradox, de ebben az esetben az államigazgatási szerv önmagát igazgatja, hiszen az igazgatási tevékenység nem a szerven kívüli igazgatottra irányul. Ugyanakkor az államigazgatási szervek hivatali szervezetének – vagy munkaszervezetének – igazgatása is jogi eszközök felhasználásával történik. Ezeket a jogi eszközöket részben a személyzetre vonatkozó joganyag szabályozza.

A szervezet és működési rendjének szabályozása

A belső igazgatási tevékenység eszközeit részben ugyan jogszabályok határozzák meg, de nagyobb számban találunk közöttük a jogi szabályozás adta felhatalmazás alapján készített egyéb normatív eszközöket, például *belső szabályzatokat*, és lehetnek egyedi jogi és *nem jogi eszközei* is.

Az államigazgatási szervek belső igazgatási tevékenységének alapja a szervezet és működés rendjének normatív szabályozása. Ennek többszintű rendszerében a szabályozás alapját a jogszabályok alkotják. Az államigazgatási szervek feladat- és hatáskörét meghatározó jogszabályok között a törvények aránya kisebb, és ezek jellemzően olyan keretszabályokat tartalmaznak, amelyeket kormányrendelet tölt meg tartalommal. A törvényi szintű szabályozás a szervezet és működés tekintetében is elsősorban keretjelleget, mint az például a Ksztv. esetén látható. Az államigazgatási szervek jogállásáról, feladat- és hatásköreiről szóló, elsősorban kormányrendeleti formában megalkotott jogszabályokat nevezik statútumnak is.

A szervezet és működés rendjének szabályozásában nagyobb szerepet kapnak a belső szabályzatok, amelyek megalkotására jogszabály ad felhatalmazást, és amelyek jellemzően közzogi szervezetszabályozó eszköz formájában jelennek meg. A Jat. felhatalmazást ad a kormánynak és más testületi központi államigazgatási szervnek, hogy normatív határozatban szabályozza szervezetét és működését (továbbá tevékenységét, valamint cselekvési programját). A központi államigazgatási szerv vezetője, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője normatív utasításban

szabályozhatja a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét.²²

Az államigazgatási szervek szervezetét és működését alapvető jelleggel meghatározó általános, tehát az egész szervre kiterjedő hatályú szabályzat a *szervezeti és működési szabályzat* (SZMSZ). A szervezeti és működési szabályzatot az államigazgatási szerv vezetője készíti el és az irányítást gyakorló szerv jóváhagyásához kötött. A Ksztv. ezt több központi államigazgatási szervtípus esetén részletesen is szabályozza. A minisztérium szervezeti és működési szabályzatát, illetve annak módosítását a miniszter – a miniszterelnök és a Miniszterelnökséget vezető miniszter jóváhagyását követően – normatív utasításban adja ki. A kormányhivatal szervezeti és működési szabályzatát a kormányhivatal vezetője készíti elő, a kormányhivatal felügyelő miniszter pedig – a Miniszterelnökséget vezető miniszter jóváhagyását követően – normatív utasításban adja ki. A központi hivatal szervezeti és működési szabályzatát a központi hivatal irányító miniszter normatív utasításban adja ki. Törvény ad felhatalmazást a fővárosi és megyei kormányhivatal szervezeti és működési szabályzatának elkészítésére is. Ezt a Miniszterelnökséget vezető miniszter – a szakmai irányító miniszter által irányított feladatok tekintetében a szakmai irányító miniszter véleményének kikérésével – normatív utasításban adja ki [2010. évi CXXVI. törvény 4. §].

A szervezeti és működési szabályzat részletes tartalmát a jogszabályok nem határozzák meg. Egyes elemeket azonban előírhatnak bizonyos szervtípusok esetében. Ilyen például a Ksztv. szerint a minisztérium létszámkerete, az egyes állami vezetők és a kabinetfőnökök irányítása alá tartozó szervezeti egységek együttes létszáma szerinti bontásban. A minisztérium szervezeti és működési szabályzatában kell meghatározni, hogy akadályoztatása esetén a minisztert melyik államtitkár helyettesíti. A minisztérium szervezeti és működési szabályzata rendelkezik arról is, hogy az államtitkár mely helyettes államtitkárok tevékenységének irányítását látja el. A Ksztv. további számos esetben rendelkezik arról, hogy mely kérdéseket kell a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában rendezni.

A konkrét jogszabályi rendelkezésektől elvonatkoztatva a szervezeti és működési szabályzat tartalma általában az alábbiakra terjed ki:

- a szervezet legfontosabb azonosító adatai (elnevezés, cím, nyilvántartási számok stb.);
- a szervezet költségvetési jogállása;
- a szerv vezetői, feladat- és hatáskörük;
- általános személyzeti kérdések;
- a szerv szervezeti egységeinek jogállása, feladataik;
- a szerv működésére vonatkozó legfontosabb szabályok: szolgálati út, szignálás rendje, általában;
- a legfontosabb kiadmányozási szabályok;
- a szerv költségvetési kötelezettségvállalási rendjének alapvető szabályai;
- jogszabályban előírt kötelező tartalmi elemek (pl. a belső ellenőrzés rendje).

A szervezeti és működési szabályzat az államigazgatási szerv működésének legfontosabb szabályzata. Ezenkívül, azonban más belső szabályzatok megalkotása is jogszabályi kötelezettség lehet, mint például a közszolgálati, a kötelezettségvállalási, a gazdálkodási, a számviteli, tűzvédelmi, a munkavédelmi stb. szabályzat. Gyakori, hogy a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik egyes olyan

²² 2010. évi CXXX. törvény, a jogalkotásról, 23. §.

kérdésekről, amelyek részletes rendezését további belső szabályzatba utalja, például kiadmányozási szabályzat, ügyviteli szabályzat.

A szervezeti működés egészét konkretizálják a szervezetet alkotó szervezeti egységek működésére vonatkozó belső rendelkezések, amit ügyrendnek neveznek. A szervezeti egység ügyrendje tartalmazza az adott szervezeti egység működésének azon kérdéseit, amelyeket az egész szervezetre kiterjedő szabályzatokban nem szabályoznak.

A kiadmányozás rendjének szabályozása

A Ksztv. 5. § (2) szerint a központi államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzata a szerv vezetőjének hatáskörébe tartozó egyes ügyekben a kiadmányozási jogot a szervvel állami vezetői szolgálati jogviszonyban vagy állami vezetőként betöltött jogviszonyban, illetve vezetői munkakörrel rendelkező kormányzati szolgálati jogviszonyban álló személyre *ruházhatja*, aki a döntés meghozatala során a szerv vezetője nevében jár el.

A kiadmányozási jog az adott ügyben hatáskört gyakorló személy – az államigazgatásban főszabályként a szerv vezetője – érdemi döntése vagy intézkedése kiadásának jogát, valamint az ügyirat irattárba helyezésének jogát jelenti. A kiadmányozási jog a szervezeten belül *átruházható*, tehát a szerv vezetője belső szabályzatban kiadmányozási joggal valamely más alsóbb szintű vezetőt bízhat meg. Következésképpen a kiadmányozási jogát belső szabályzat rendezi. Ez lehet a szervezeti és működési szabályzat része, annak önálló szervezeti egysége vagy önálló *kiadmányozási szabályzat*.

A hatáskörrel rendelkező vezető megbízásából gyakorolt kiadmányozási jog azonban nem érinti a vezető hatáskörét, ezért a kiadmányozási jog gyakorlása esetén a döntésben fel kell tüntetni azt, hogy a kiadmányozó (aláíró) a hatáskörrel feljogosított személy nevében, az ő megbízásából jár el. A kiadmányozás nem érinti a vezető felelősségét sem. A kiadmányozás esetén a kiadmányozási jogot átruházó személy *az ügyet magához vonhatja*, valamint az ügygel kapcsolatban egyedi *utasításokat* fogalmazhat meg a kiadmányozási joggal felhatalmazott személynek (kiadmányozó).

A kiadmányozás több tekintetben különbözik a hatáskörtől, amelyet kizárólag jogszabály határozhat meg (telepíthet) és a hatáskört átruházni csak kifejezett jogszabályi engedéllyel lehet, valamint tilos a szubdelegálás és a hatáskör elvonása.

A kiadmányozás fogalmához kapcsolódik a *szignálás* fogalma. A szignálás az ügyek *döntés-előkészítésre vagy intézkedésre történő kijelölését* jelenti. Az államigazgatásra jellemző hierarchia következtében a szerv vezetője az ügygel kapcsolatos feladatok ellátásával – jellemzően a döntés előkészítésével az egyik közvetlen, vagyis a hierarchia rendjében alatta álló – beosztottját bízta meg, vagyis szignálja rá az ügyet. Fő szabály, hogy az ügy továbbszignálható, de ezt a belső szabályzat vagy maga a vezető megtilthatja. A szignálás rendje a hierarchia elvének megfelelően a *szolgálati út* alapján határozható meg.

4.

AZ ÁLLAMIGAZGATÁS SZEMÉLYZETE

Az államigazgatás a személyzet vonatkozásában is a közigazgatás része. Az államigazgatási dolgozók egyúttal az egységes közigazgatás mint egész alkalmazottai, ezért az államigazgatás-közigazgatás elhatárolás ebben a tekintetben is viszonylagos. Ebből következik, hogy az államigazgatás személyi állományának számos jellemzője a közigazgatás személyzetét is jellemzi azzal, hogy a munkájukat központi irányítás alatt végző államigazgatási tisztviselők jogállásának és munkavégzésének olyan specialitásai is vannak, amelyeket a jogi szabályozás is elismer. Ez megmutatkozhat abban, hogy a közigazgatás személyi állományára vonatkozó jogszabályban speciális rendelkezések egészítik ki a közigazgatás egészére vagy valamelyik alrendszerére vonatkozó általános szabályokat.

4.1. A SZEMÉLYZETI POLITIKA RENDSZEREI

A közigazgatásban alkalmazottak kiválasztására, alkalmazási feltételeinek meghatározására, képzésére, továbbképzésére, képesítésére, minősítésére, bérezésére, előmenetelük feltételeire és lehetőségeire, valamint jogaikra és kötelezettségeikre vonatkozó, hosszú távra szóló és megfelelő – pl. jogszabályi – formában deklarált egységes elképzelések, célkitűzések összességét nevezzük *személyzeti politikának*. A közigazgatási személyzeti politika *funkciója* összeegyeztetni a közszolgálatban érdekeltek, vagyis az állam, az alkalmazottak, valamint a lakosság érdekeit, és oly módon intézni a személyzet ügyeit, ami biztosítja, hogy annak teljesítménye a lehető legmagasabb színvonalú legyen.

A közigazgatás személyi állományának egyik alapkérdése, hogy indokolt-e a közhatalom gyakorlásában részt vevők munkaviszonyának sajátos közjogi szabályozása. Amennyiben nem, akkor a versenyszférában és közszférában dolgozók foglalkoztatásának szabályai azonos jogi rezsim, a munkajog szabályai alá esnek, megkülönböztetés nélkül. Ezt nevezik *asszimilációs rendszernek*. A *differenciált rendszereket* ezzel szemben azon elgondolás szerint alakítják ki, hogy a közhatalom gyakorlásában részt vevő közigazgatási dolgozót munkájának eredményes ellátása érdekében – a többi között azért, mert a munkavégzés ellátása során közhatalmi jogosítványokat alkalmaz és döntései kikényszeríthetők – a versenyszféra dolgozóihoz viszonyítva többletjogosítványokkal kell felruházni, amelyek ellentételezéseként többletkötelezettségek terhelik.

Egy másik csoportosítás szerint a közigazgatási személyzeti politikának *nyitott és zárt rendszerét* különböztetjük meg. A nyitott vagy állásrendszerű közszolgálat a magánigazgatáshoz hasonlít, amelyben korlátozás nélkül van lehetőség a rendszerbe való belépésre, illetve a jogviszony egyoldalú megszüntetésére, és az előmenetel elsősorban az egyéni képességek és érdekérvényesítés függvénye. A nyitott rendszer szinte minden elemében a magánigazgatáshoz hasonlít, ahol az alkalmazottakat egy meghatározott feladat ellátására szerződtetik, és alkalmazásuk a feladat megszűnésével viszonylag könnyen és akár egyoldalúan is megszüntethető. A zárt rendszerben ezzel szemben a közigazgatási dolgozó munkáját *élet hivatalnak* tekintik.

A zárt rendszerű közigazgatási személyzeti politika központilag kialakított és irányított, ami a rendszert uniformizáló közjogi szabályozásban is megmutatkozik, vagyis a személyzeti politika valamennyi elemét egységes törvény vagy jogszabályok egymásra épülő rendszere szabályozza. Ezt nevezik közszolgálati pragmatikának is.

A két rendszer különbözik a közigazgatási dolgozó politikához való viszonyulásában is, ami a megkülönböztetés történelmi alapjaként is szolgált. A nyitott rendszer lehetőséget ad arra, hogy a közigazgatási dolgozók kiválasztásának feltétele a politikai megbízhatóság legyen. (Igaz, ettől még nem törvényszerű, hogy ezt a gyakorlatot alkalmazzák is egy nyitott rendszerű közszolgálati rendszerek országban.) A politikai szempontok szerinti kiválasztás biztosíthatja, hogy a politikai döntéseket végrehajtó apparátust politikailag megbízható, a politikai vezetéssel szimpatizáló vagy az adott politikai ideológiával azonosuló személyekkel töltsék fel. Ez vált gyakorlattá az Amerikai Egyesült Államokban a XIX. század elején, ahonnan elterjedt a „zsákmányrendszer” elnevezés. A zárt rendszerben a kiválasztásnak nem a politikai megbízhatóság, hanem a *szakmai felkészültség* a feltétele, mert a személyzeti politikát kialakító állam célja a stabil és szakmailag felkészült személyi állomány, amely a mindenkori politikai vezetéshez lojális és a munka végzése során pártatlan. A nyitott rendszer és azon belüli zsákmányrendszer hátránya éppen abban áll, hogy a modern demokráciákban a választási eredmények függvényében nagy lehet a személyzet fluktuációja.

Szemben az elméleti megkülönböztetéssel a gyakorlatban a két megoldás, a politikai alapú kinevezés és a szakmai alapú kiválasztás keveredhet, vagyis párhuzamosan is alkalmazzák mind a két rendszerben. Ez azt jelenti, hogy számos államban a szakmai érdemek alapján kiválogatott közigazgatási dolgozók munkáját politikai szempontok alapján kinevezett vezetők irányítják. Ebben az esetben a választások eredményeképpen előfordul, hogy a felsővezetés cserélődik, azonban a szakemberállomány pozíciója stabil.

A zárt rendszer két alappillére a *kiválasztás* és a *karrier*. Utóbbi nyomán a zárt rendszert nevezik karrierrendszernek is. A kiválasztás jelentőségét a zárt rendszer azon sajátossága adja, ami eredeti formájában sokáig jellemezte azt, nevezetesen a *közigazgatási dolgozó elmozdíthatatlansága*, ami az elbocsátással szembeni fokozott jogszabályi védelmet jelent, tehát megvalósul a *pálya biztonság*. A zárt rendszer filozófiája szerint az alkalmazás szolgálat, hivatás, ami élethossziglan, illetve a nyugdíjazásig tart. Ennek ideje alatt, illetve lejártával a közigazgatás gondoskodik az alkalmazottairól. A zárt rendszerű közigazgatási személyzeti politika védeltséget biztosít az alkalmazottaknak, mert szemben a munkajogi szabályozással, az alkalmazottaktól nem lehet egyoldalúan megválni a munkajogban jogszerűnek elismert indokokra hivatkozással, mint például a leépítés. Az elmozdíthatatlanság elve megvalósításának egyik feltétele, hogy csak a legalkalmasabb és legrátermettebb jelentkezőket veszik fel szigorú kiválasztási feltételek és technikák – pl. versenyvizsga, próbaidő – alkalmazásával, akik esetleges alkalmatlansága már a szolgálat teljesítésének megkezdése előtt kiderül. A nyitott rendszerben, ha a tisztviselő alkalmatlansága a belépés után, később bizonyosodik be, akkor – a munkajoghoz hasonló szabályozás miatt – könnyű megválni tőle. Ha a dolgozók által ellátott feladatok volumene csökken, vagy feladatok szűnnek meg és ennek következtében átszervezést hajtanak végre, vagy közigazgatási szervek szűnnek meg, a nyitott rendszerben alkalmazott létszám feletti tisztviselők munkaviszonya egyoldalúan megszüntethető. Nem így a zárt rendszerben, ahol a feladat vagy a szervezet megszűnésekor a közigazgatás gondoskodik az – alkalmasságukat egyébként már bizonyító és sok esetben értékes tudással, tapasztalattal rendelkező – alkalmazottaknak a közigazgatáson belüli átirányításáról és további foglalkoztatásáról.

A zárt rendszer jellemzője a tervezhető karrier. A közigazgatási dolgozónak a zárt rendszer életpályát kínálja, a köz szolgálatára hivatás. A szakmai előmenetel rögzített szabályok szerinti alapja elsősorban két tényező, a szolgálati idő és az iskolai végzettség függvénye. A kiválasztás során legjobbnak bizonyult és ezért alkalmazott közigazgatási dolgozók átlagosnak tekinthető munkateljesítménnyel folyamatosan, rögzített szabályok szerinti ütemben haladnak a ranglétrán, és már a szolgálatba lépéskor kiszámítható, hogy mikor mire számíthatnak az előmenetelben. Az előmenetel megmutatkozik rangfokozatokban és az ehhez kapcsolódó díjazásban. Az egyéni képességeknek, kiemelkedő teljesítménynek, mint érdemek az előmenetelben csak mérsékelt szerepe. Nem így a nyitott rendszerben, ahol az előmenetelt nem garantálja kiszámítható szabályozás, azonban az egyéni képességek a zárt rendszerhez képest gyorsabb előrelépést tesznek lehetővé. A tervezhető karrier – számos előnye mellett – nem enged teret a versenyszellemnek, nem motiválja az egyéni képességek kibontakoztatását és a dolgozót nem sarkallja többleteljesítményre. A nyitott rendszer nagyobb teret enged az egyéni teljesítmény túlzott hajszolásának, ami a közérdekűség elvének sérelmével járhat. Az egyént ugyan jobban motiválja, azonban a munkajogi védetség hiánya bizonyos fokú kiszolgáltatottságot eredményez.

A zárt rendszerben az alkalmazásnak és egy állás betöltésének végzettséghez és képzettséghez kötött, jogszabályban és központilag előírt feltételei vannak, amelyek az egész közigazgatásra kiterjedően érvényesülnek. A nyitott rendszerben az egyes közigazgatási szerveknek nagyobb döntési szabadsága van a kiválasztásban. Ezenkívül a zárt rendszer egyéb elemeiben is különbözik a nyitotttól. A zárt rendszerben a közigazgatás gondoskodik a közigazgatási dolgozók képzéséről és továbbképzéséről, ami sok esetben kötelező is. A nyitott rendszerben mindenki maga dönt arról, hogy az esetleges előrelépés reményében továbbképzzi magát, többletismeretekre tesz szert, de azt nem garantálja jogszabály, hogy a megszerzett ismeretek automatikusan előléptetéssel járnak.

A díjazásnak, mint az előmenetel egyik dimenziójának, a zárt rendszerben kötött rendje van. Központilag, jogszabályi formában határozzák meg azokat az objektív szempontokat, amelyek alapján kiszámítható az egyes alkalmazottak illetménye. E szempontok között van az iskolai végzettség (lásd a besorolási osztályok) és a szolgálati idő (besorolási fokozatok), valamint sok esetben a szolgálati hely, tehát az adott közigazgatási szerv hierarchiában történő elhelyezkedése és így a betöltött tisztséghez párosuló felelősség. (Az illetménykiegészítés formájában ezt a magyar rendszer is alkalmazza.) Az egyéni teljesítmény nem vagy csekély mértékben befolyásolja az illetményt, szemben a nyitott rendszerrel. Mindebből következik, hogy a zárt rendszerben az illetmény nem alkuk tárgya, az összeg meghatározásába sem az alkalmazottnak, sem az érdekképviselői szervnek nem lehet érdemi beleszólása. A zárt rendszer a versenyszférához viszonyított relatíve alacsonyabb fizetését egyéb előnyökkel igyekszik kompenzálni, ami a nyitott rendszerre kevésbé jellemző, mert ott a tisztviselő illetménye versenyképes a versenyszféra béreivel. A zárt rendszerben az alapilletményt különböző törvényben garantált juttatások és kedvezmények egészítik ki, illetve a pálya biztonsága továbbá a biztos előmenetel önmagában is egyfajta ellentételezés. A többletjogosítványokkal, kedvezményekkel azonban többletkötelezettségek, szigorúbb szabályok is együtt járnak. A zárt rendszerben gyakran tiltják vagy korlátozzák a másodállást, az egyéb keresőtevékenységet, ami azt hivatott biztosítani, hogy a hivatalnok teljes erejét és figyelmét a köz szolgálatára összpontosítsa.

A zárt és a nyitott rendszer fent megismert jellemzői *egy elméleti konstrukciót* tükröznek. Következésképpen a gyakorlatban a fent megismert két modell ilyen tiszta formában nem létezik, sőt nem is létezett. Egy adott állam közigazgatása vagy egyik, vagy másik modellt követi, ami azt

jelenti, hogy – minél – többet igyekszik megvalósítani az általa választott modellből. A gyakorlatban tehát zártabb vagy nyitottabb rendszerekről helyes beszélni.

A zárt rendszerű személyzeti politika kialakításának és működtetésének előfeltétele, hogy a kormányzat igazgatáspolitikáján belül elkülönüljön a közigazgatási személyzeti politika és e célból a személyzeti politika kidolgozására/irányítására önálló feladatkörrel és felelősséggel rendelkező központi államigazgatási szervet vagy szerveket jelöljenek ki. Magyarországon a közigazgatási személyzeti politikát a kormány határozza meg. Ezen belül a hatályos magyar szabályozás, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) Közszolgálati személyzeti igazgatás című, III. fejezetében két miniszter, a Miniszterelnökséget vezető miniszter és a belügyminiszter számára jelöl meg feladatokat. A kormány közigazgatási személyzeti politikájának érvényesítését a Miniszterelnökséget vezető miniszter felelős a *közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter* minőségében. A belügyminiszter pedig a *közszolgálati életpálya kidolgozásáért* felelős.

4.2. A KÖZIGAZGATÁSI SZEMÉLYZETI POLITIKA MAGYARORSZÁGON

Magyarországon a zárt rendszerű személyzeti politika kialakítása a közigazgatásban a kiegyezést követően kezdődött meg. Ezt megelőzően a demokratikus és modern személyzeti politika létrehozásának feltételei hiányoztak, mert az 1848 előtti feudális jogrendben a jogegyenlőség hiánya nem biztosította a közigazgatási pálya nyitottságát. A *közigazgatási pálya nyitottsága* lehetővé teszi, hogy származásra, társadalmi osztályhoz való tartozásra, nemre vagy vagyoni helyzetre való hivatkozással senkit ne lehessen kizárni a közhivatalok és így a közigazgatási tisztségek betöltésének lehetőségéből. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy bárkit alanyi jogon megilletne egy állás betöltése. A közigazgatási pálya nyitottságának jelentősége abban áll, hogy megvalósítása nélkül nem beszélhetünk demokratikus közigazgatásról sem.

Magyarországon az első világháború idejére jött létre – az egyes elemek különböző jogszabályokban történő szabályozása révén – a közigazgatási személyzeti politika nemzetközi összehasonlításban is korszerűnek mondható zárt rendszere, amit a két világháború között tovább finomítottak, illetve modernizáltak. 1945-ben a közigazgatási személyzeti politikában fordulat következett be, amikor egy átmeneti időszakra a zsákmányrendszernek egy sajátos formája érvényesült. A képesítési előírásokat 1945-ben feloldották, és néhány kivételtől eltekintve lehetővé vált az álláshelyek képesítés nélküli betöltése, más szóval a szakszerűségi követelményeket a pártszempontok mögé helyezték. Az 1945 és 1949 közötti többpártrendszerben több országgyűlési és helyhatósági választást is tartottak, amelyek eredményeképpen a politikai erőviszonyok több alkalommal is megváltoztak. Ez lehetőséget adott arra, hogy a politikai pártok saját megbízhatónak tartott támogatóikkal töltsék fel a közigazgatási tisztségeket és ennek a célnak a megvalósításáért meg is indult a versengés. A következmény egyrészt a szakszerűség eltűnése, másrészt a zárt rendszer egyik alappilléreinek, a karrierrendszernek a megszűnése lett. Eközben a zárt rendszer más elemei – pl. az illetményrendszer, a kedvezmények, a minősítés vagy a képzés – még változatlanul megmaradtak. További változást eredményezett a mai értelemben vett önkormányzati – akkor vármegyei és községi – állások államosítása 1948-ban.

1949-ben újabb fordulat következett be, ezúttal a közigazgatási, pontosabban innentől kezdve *államigazgatási személyzeti politika* iránya és tartalma is megváltozott. A célkitűzés nyíltan a korábbi rendszer teljes és következetes felszámolása volt. Megszűnt a közigazgatási dolgozó speciális jogállása, amit

a munka törvénykönyvének elfogadása és hatályának az államigazgatási dolgozókra történő kiterjesztése mutatott. Az államigazgatási dolgozók állományát tudatosan és tömegesen lecserélték. A személyzet cseréje politikai szempontok szerint történt, aminek következménye a képzettségi mutatók erős visszaesése lett. Az államosítás és a centralizáció mellett az állomány létszáma legalább a kétszeresére nőtt. A politikai alapon kiválasztott, sajátos zsákmányrendszerben az államigazgatásban való elhelyezkedés feltétele volt a párthűség, és előnyt jelentett a származás, mert az államigazgatást tudatosan töltötték fel olyan társadalmi rétegekből származó alkalmazottakkal, akik korábban az iparban vagy a mezőgazdaságban dolgoztak. Ezt a képesítési előírások eltörlése tette lehetővé. A gyors és a szakmai érdemeket figyelmen kívül hagyó létszámnövelés a személyi állomány minőségén érezte hatását, aminek eredményeképpen a pálya társadalmi presztízse is romlott. A fluktuáció korábban nem látott méreteket öltött, ennek egyik eredője a politikai megbízhatóság alapján történő alkalmazás és elbocsátás, valamint az államigazgatás politikának való erős kitettsége volt. A mindennapi politika 1950-es évekre jellemző állandó változásaiból állandó bizonytalanság fakadt, ami az államigazgatásban is érezte a hatását. A személyzeti politika szinte minden elemében a nyitott rendszer érvényesült, párosulva a zsákmányrendszer sajátos, szocializmusra jellemző formájával. Ennek, az 1956-ig tartó időszaknak a jellemzője, hogy tulajdonképpen nincs is közigazgatási személyzeti politika, amennyiben annak a korábban megismert fogalmából indulunk ki.

Az érdemeken alapuló személyzeti politikára történő áttérés 1957-ben vette kezdetét, azonban a megvalósítás lassan zajlott. A képesítési előírásokat lassan és következetlenül vezették be: először a helyi államigazgatásban és csak később a központi szerveknél. Előbb a beosztottakra vonatkozóan és sokkal – évtizedekkel – később a vezetőkre vonatkozóan. A kiválasztás során – különösen a vezetők kiválasztásánál – még legalább két évtizeden keresztül az elsődleges szempont a politikai megbízhatóság és nem a szakértelem volt, illetve a kettőt „súlyozni” kellett. Ugyanakkor felismerték a képzés szükségességét, és középiskolai szinten, valamint a közoktatási rendszeren kívül, az e célra létesített tanácsakadémián – tehát az államigazgatás saját, e célra létesített képzési intézményében – megindították az államigazgatási szakemberek képzését. A jogállás szabályozásában is történt előrelépés, mert a munkajogi szabályozást az egyes államigazgatási ágazatokban, a részletszabályok vonatkozásában miniszteri rendeletekkel egészítették ki, amelyekben már mutatkozott különbség az államigazgatási dolgozók jogállásának szabályozásában. A munkaviszony külön jogszabályban történő szabályozásának politikai programját az 1970-es években fogalmazták meg, azonban a megvalósításra 1992-ig kellett várni.

Mérföldkő volt 1978-ban az Államigazgatási Főiskola létesítése, amellyel elismerték a felsőfokú közigazgatási szakemberképzés szükségességét, és voltaképpen azt, hogy ez egy önálló szakma, amely különös ismeretek elsajátítását igényli. A személyzeti politika irányváltásának igénye már 1972-ben megfogalmazódott, amikor megindult a személyzeti politika fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata. A többi között ennek is köszönhető annak felismerése, hogy az államigazgatási személyzeti politika nem merülhet ki a káderpolitikában, ahogyan azt az 1970-es évek végéig tartották, hanem a személyi állomány egészét át kell fognia. A többi között a kutatási eredményeknek köszönhetően az 1980-as években megkezdődött a zárt rendszerű személyzeti politika kialakításának tervezése, különös tekintettel az annak alapjául szolgáló egységes törvényi szabályozás előkészítésére. A jogszabály elfogadására azonban a rendszerváltás előtt már nem került sor.

Az Országgyűlés 1992-ben fogadta el a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXII. törvényt, ami a zárt rendszer évtizedeken keresztül történő mellőzése után pozitív fordulatként értékelhető.

A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény egy kivételtől eltekintve – és ez a pályáztatás általánosan kötelezővé tételének hiánya a kiválasztásban – zárt rendszerű személyzeti politikát valósított meg a közigazgatásban. A törvény hatálya egységesen szabályozta az államigazgatási és a helyi önkormányzati dolgozók jogállását azzal, hogy utóbbiak tekintetében határozott meg speciális szabályokat. A közigazgatási dolgozókat, vagyis akkori elnevezéssel a köztisztviselőket, a törvény iskolai végzettség szerint (besorolási osztályok) és funkciók szerint (vezető, érdemi ügyintéző, ügykezelő és fizikai alkalmazott) is kategóriákba sorolta.

Az 1992. évi törvényalkotáskor azonban kimaradtak a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény hatálya alól – és így a köztisztviselők köréből – a költségvetési szerveknél, tehát a közintézeteknél foglalkoztatott azon dolgozók, akik munkájának meghatározó jellemvonása nem a közhatalom gyakorlása, hanem a közszolgáltatások biztosítása. A közigazgatási dolgozók e két csoportjának jogállását számos államban egy egységes közszolgálati törvény szabályozza. Sőt, tág értelemben a közszolgálati jog része az állami közhatalom gyakorlásában részt vevő valamennyi alkalmazott – így a rendészeti szervek, bírák, ügyészek stb. – jogállásának szabályozása is. Vannak államok, amelyek a közszolgálati jogot *egy egységes, átfogó közszolgálati törvényben szabályozzák*. A magyar megoldás nem ezt a modellt követte és követi. Az 1992-ben elfogadott, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) még mindig hatályban van, és ez szabályozza a közigazgatási szervek által fenntartott, közszolgáltatásokat nyújtó közintézetek személyi állományának, vagyis a közalkalmazottaknak a jogállását. Ezenkívül a rendészeti szerveknél szolgálatot teljesítő hivatásos állomány jogállását – a szolgálati jogviszonyt – is külön törvények rendezik. Mindezekből következik, hogy *Magyarországon nincs egységes közszolgálati törvény* annak ellenére, hogy voltak a megalkotását célzó szakmai és politikai törekvések.

1992 után a köztisztviselők jogállásának szabályozása folyamatosan változott. Kezdetben a zárt rendszer finomítása jellemezte a szabályozást (pl. a közszolgálati életpálya és a főtisztviselői kar létrehozása, valamint a központi létszámgazdálkodás bevezetése), amely trend azonban 2006 után fokozatosan megváltozott, új irányt vett, és elmozdult a nyitott rendszer irányába. Magyarországon is teret hódított az „új közmenedzsment”, amely a közigazgatás és a magánigazgatás közötti minimális különbségeket, valamint a magánigazgatási technikák, illetve módszerek közigazgatásban történő alkalmazásának szükségességét hirdeti. Ennek következtében kísérletek történtek a versenyszférában – elsősorban külföldön – sikeresen alkalmazott módszerek (pl. a teljesítményértékelés új rendszere) bevezetésére, és nem utolsósorban gazdasági, pénzügyi okokra visszavezethetően lazítottak a köztisztviselői pálya jogi védettségén, más szóval a pálya biztonsága relativizálódott. Voltak előremutató kezdeményezések is, mint például 2009-ben a kötelező pályáztatás és a versenyvizsga bevezetése, azonban ezek sikeres gyakorlati megvalósítását a nem megfelelő kidolgozottság, valamint a kifizetési idő rövidege nem biztosította.

A hatályos jogi szabályozás megismerése előtt érdemes még megemlíteni, hogy a közigazgatási dolgozók egységes jogállása 2010-ben egy átmeneti időre megbomlott, és ezzel egyidejűleg az újraszabályozásig a rendszer zártsága is teljesen megszűnt. A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény kivette az államigazgatási dolgozókat a köztisztviselők köréből, és az államigazgatási dolgozók körére bevezette a kormánytisztviselő elnevezést. A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény hatálya a közigazgatási dolgozók körén belül a helyi önkormányzati szerveknél foglalkoztatottak jogállására korlátozódott. Ezt az átmeneti időszakot zárta le az új jogszabály, a *közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény, a Kttv. megalkotása*.

A jelenleg hatályos Kttv. szerint közszolgálati tisztviselő: a kormánytisztviselő és a kormányzati ügykezelő, valamint a köztisztviselő és a közszolgálati ügykezelő. A Kttv. tiszta jogi helyzetet teremtett, amelyben az államigazgatási dolgozók a kormánytisztviselők, akik az államigazgatási szervek feladat- és hatáskörében eljáró vezetők és ügyintézők, valamint a kormányzati ügykezelők, akik az államigazgatási szerveknél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot látnak el. Az államigazgatásban dolgozó fizikai alkalmazottak esetében nem indokolt a jelentős többletkötelezettségekkel járó kormánytisztviselői jogállásban történő alkalmazás.

A kormánytisztviselők és a köztisztviselők jogállására vonatkozó szabályok egy része megegyezik, amit a közös szabályok, vagyis a Kttv. II. fejezet mutat. A közszolgálati jogviszony, tehát a köztisztviselők jogállásának speciális szabályait a törvény külön fejezete tartalmazza.

Végezetül szükséges megjegyezni, hogy az államigazgatási szerveknél foglalkoztatott bizonyos vezetők nem mindannyian kormánytisztviselők. A Ksztv., mint korábban tárgyaltuk, a központi államigazgatási szervekre vonatkozó szabályozás keretei között bevezette az állami vezető fogalmát. Az állami vezetők közül a politikai vezetők – tehát a miniszterelnök, a miniszter és az államtitkár – tevékenységüket állami vezetői szolgálati jogviszony keretében látják el, következésképpen nem kormánytisztviselők annak ellenére, hogy jogviszonyuk államigazgatási szervnél létesült. A szintén állami vezető, de ezen belül szakmai vezető közigazgatási államtitkár és helyettes államtitkár kormánytisztviselői jogállásban vannak, és jogviszonyukat a Kttv. rendezi.

4.3. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI DOLGOZÓK FELELŐSSÉGE

Az államigazgatási dolgozók felelőssége összetett rendszert alkot. Ebben a felelősségi rendszerben vannak jogi és nem jogi felelősségi formák. A *jogi felelősség* legáltalánosabban szankció kilátásba helyezését jelenti akkor, ha valaki neki felróható módon jogellenes magatartást tanúsít. Ezt, a hagyományosnak tekinthető felelősségkonceptió azonban a jogi felelősség olyan módosult formáival egészülnek ki, amelyekben egyrészt a jogellenes magatartás, másrészt a felróhatóság nem szükségszerű feltétele a jogi felelősség beálltának. A jogi felelősség hagyományosnak tekinthető intézményei mellett meg kell ismerni a jogi felelősségen kívüli felelősségi formákat is, mert a közigazgatás – jóllehet jogilag szabályozott tevékenység – nem csupán a jogi felelősséget ismeri.

A jogi felelősség *két tényező* bekövetkezése esetén áll be. A jogi felelősség megállapításához szükséges a *jogellenes magatartás*, vagyis a jogsértés megvalósítása és ennek megállapítása. A jogsértés a jogi felelősség beálltának *objektív* feltétele. Vagyis, ha valaki megsérti valamely jogi norma rendelkezését – és ezt tényként egy erre feljogosított szerv szabályozott eljárásban megállapítja –, akkor megvalósul a jogellenes magatartás és ezzel a jogi felelősség objektív oldala.

A jogi felelősség megállapításához szükséges lehet, hogy annak másik tényezője, a *szubjektív* feltétel is megvalósuljon. Ez a felróhatóság, más néven *vétkesség*. Szemben az objektíven megállapítható jogsértéssel, a szubjektív feltétel szorosan kötődik az elkövető személyéhez, mindig egyénre szabotlan állapítható meg. A jogi szabályozás tehát értékelheti a szubjektív oldalt is, ami nem más, mint a jogsértés elkövetőjének tudati viszonyulása saját jogsértő cselekményéhez. Ebben az esetben a jogi szabályozás előírja, hogy vizsgálni kell a jogsértő személy motivációját. A jogsértés elkövetőjének tudati viszonya, illetve motivációja kétféle lehet: *szándékosság* vagy *gondatlanság*. A szándékosság és a gondatlanság együtt a felróhatóság – vagy más szóval a vétkesség – két alakzata.

Az államigazgatási dolgozók felelősségi alakzatai a következők:

- fegyelmi felelősség;
- anyagi felelősség vagy kárfelelősség;
- büntetőjogi felelősség;
- vezetői eredményfelelősség.

Szükséges megjegyezni, hogy a közszolgálati jogi felelősség szabályai – amit a Kttv. határoz meg – nemcsak az államigazgatás személyzetére, hanem az egész közigazgatás személyzetére alkalmazandó szabályok. Az államigazgatási dolgozók felelősségének vizsgálatakor e dolgozók jogviszonyának sajátosságaiból kell kiindulni. A Kttv. szerint az államigazgatási dolgozók, vagyis a kormánytisztviselők jogviszonya kormányzati szolgálati jogviszony. A kormányzati szolgálati jogviszony az állam, valamint az állam nevében foglalkoztatott kormánytisztviselő között *a köz szolgálata és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony*, amely alapján a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet *többletkötelezettségek* terhelik és *jogosultságok* illetik meg.

A kormányzati szolgálati jogviszony keretében a közszolgálati dolgozó munkát végez, szolgáltatást teljesít, amely során jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik. Az államigazgatási dolgozó kötelezettségeiért felel az őt foglalkoztató államigazgatási szervnek, végső soron az államnak mint szolgálatadónak, beleértve a neki okozott károkat. A közszolgálati felelősség hasonlít a munkajogi felelősséghez, azért mert munkavégzésre irányuló jogviszony adja a tartalmát, ugyanakkor egyik sajátossága éppen az, hogy ismeri a *fegyelmi felelősség intézményét*, amelynek csak hierarchikus viszonyrendszerben van helye. A munkajogban, ahol munkaadó és munkavállaló a magánjog talaján egyenrangú félként munkaszerződést kötnek, nincs helye a fegyelmi felelősségnek.

A fegyelmi felelősség az államigazgatásban a kormánytisztviselői jogviszony tartalmát adó kötelezettségekért való felelősség. A fegyelmi felelősség akkor áll be, ha az államigazgatási dolgozó jogsértést követ el, vagyis ha a jogviszonyából eredő *kötelezettségét vétkesen megszegi*. Szükséges tehát a vétkesség – szándékosság vagy gondatlanság – megállapítása. A fegyelmi felelősséget kizárólag szabályozott eljárásban, fegyelmi eljárásban lehet megállapítani, amelyet kötelező megindítani, ha a fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja felmerül. A fegyelmi eljárás szabályait kormányrendelet határozza meg [31/2012. (III. 7.) kormányrendelet a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról]. A fegyelmi felelősség beálltanak következménye a szankciók alkalmazása. A fegyelmi vétség elkövetésének szankciója a *fegyelmi büntetés*. A fegyelmi eljárásban a fegyelmi vétséget elkövető kormánytisztviselővel szemben kiszabható *fegyelmi büntetések* az alábbiak:

- megrovás;
- előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása;
- előmeneteli rendszerben visszavetés egy fizetési fokozattal;
- előmeneteli rendszerben visszavetés egy besorolási fokozattal;
- a Kttv. szerinti címtől való megfosztás, vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezés;
- hivatalvesztés.

Az államigazgatási dolgozó *kárfelelőssége* a fegyelmi felelősségéhez képest egy tényállási elemmel bővebb. Ennek magyarázata, hogy a kárfelelősség eredményfelelősség. A kártérítési felelősség akkor áll be, ha a tisztviselő kötelezettsége *vétkes megszegésével kárt okoz*. A kárfelelősség esetében a vétkesség meghatározására a jogi szabályozás a polgári jogban használt fordulatot alkalmazza,

vagyis ha nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. A kárfelelősség megállapításának feltétele még, hogy bizonyítható a jogellenes cselekmény és a kár bekövetkezése közötti ok-okozati összefüggés.

Ha az államigazgatási dolgozó tudja bizonyítani, hogy *úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható* – a jogsértő magatartás elkövetése ellenére is –, *mentesül* a felelősség alól. Jelentősége van annak is, hogy a vétkesség mely alakzata bizonyítható a károkozás esetén, mert ettől függ, hogy milyen súlyos szankciót szabhatnak ki a jogsértőre, vagyis ez befolyásolja a kártérítés mértékét. A jogsértő enyhe gondatlansága (hanyagság) esetén a kártérítés összege korlátozott, nem haladhatja meg a kormánytisztviselő *négyhavi illetményét* vagy a tartósan külföldön foglalkoztatott kormánytisztviselő négyhavi ellátmányát. Ezzel szemben a *szándékosan vagy a súlyosan gondatlanul* okozott kárt teljes mértékét meg kell téríteni.

Nem kell megtéríteni azt a kárt, amelynek bekövetkezése a károkozás idején nem volt előre látható, vagy amit a munkáltató vétkes magatartása okozott, vagy ami abból származott, hogy a munkáltató kárenyhítési kötelezettségének nem tett eleget. A munkáltató vétkes magatartása például, ha a kár olyan utasítás teljesítéséből keletkezett, amelynek következményeire az utasított kormánytisztviselő az utasítást adó figyelmét – a törvényben meghatározott módon – előzőleg felhívta.

Szemben a fegyelmi felelősséggel, a kárfelelősség körében találkozunk az úgynevezett *objektív felelősséggel* is. Ezekben az esetekben a felelősséget a *jogsértés önmagában* megalapozza, következésképpen a jogsértő vétkességre tekintet nélkül felel. Az objektív felelősség esetében az általános szabályok szerint nincs kimentési lehetőség. Ez azt jelenti, hogy a felelősség alól való mentesüléshez nem elegendő annak bizonyítása, hogy valaki úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. Az objektív felelősség esetében a kimentési ok az úgynevezett *vis maior*. Ez olyan elháríthatatlan külső erőhatalom közrehatása, ami függetlenül a cselekményétől bekövetkezett volna és a kárt ez okozta. Ilyen objektív felelősségre példa a visszaszolgáltatási vagy elszámolási kötelezettséggel átvett olyan dolgokban bekövetkezett hiány, amelyeket az alkalmazott állandóan őrizetben tart, kizárólagosan használ vagy kezel (tipikusan a munkaeszközök) vagy a leltárfelelősség. Ennek megfelelően az objektív felelősség ezen eseteiben a felelősségre vonás alól az államigazgatási dolgozó *vis maiorra* hivatkozva mentesülhet. A kormánytisztviselő kárfelelősségét is kizárólag szabályozott eljárásban – mégpedig szintén fegyelmi eljárásban – lehet megállapítani [31/2012. (III. 7.) kormányrendelet a közzolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról].

A kárfelelősség sajátos esete, ha az államigazgatási dolgozó a munkavégzés során nem az őt alkalmazó szervnek okoz kárt, hanem harmadik személynek. Ez az ún. *harmadik személynek okozott kárért való felelősség* esete. Ebben az esetben annak van jelentősége, hogy az államigazgatáson kívüli károsult, például az ügyfél nem elégszik meg azzal, hogy a – neki hanyagságból okozott – kárnak csak egy részét térítsék meg, hanem a teljes kárának megtérítését követeli. Másrészt elvárás, hogy a szolgálatot adó helyt álljon dolgozójáért, mert egyáltalán nem biztos, hogy az államigazgatási dolgozó az illetményéből képes lenne megtéríteni az általa okozott teljes kárt. Következésképpen a harmadik személynek okozott kárt voltaképpen a károsult szempontjából az államigazgatás mint szervezet és nem az államigazgatási dolgozó okozza. Sajátos, háromoldalú jogviszony jön létre, amelyben a károsult érvényesítheti kártérítési igényét az államigazgatással szemben, illetve az államigazgatás a dolgozóra vonatkozó kárfelelősségi közzolgálati jogi szabályok szerint, fegyelmi eljárás keretében érvényesíti igényét dolgozójával szemben.

Az államigazgatási dolgozók *büntetőjogi felelősségét* a büntető törvénykönyv szabályaiba ütköző magatartás, vagyis a bűncselekmény elkövetése alapozza meg. A büntető törvénykönyv nem alkalmazza az államigazgatási dolgozó kifejezést, hanem a közigazgatási dolgozókat egy tágabb fogalom, a *hivatalos személy* fogalomkörében helyezi el azzal, hogy a közigazgatás szűkebb vagy tágabb, illetve szervezeti vagy funkcionális szempontból történő definiálása függvényében a közfeladatot ellátó személy is minősülhet közigazgatási dolgozónak.

Az esetek többségében, vagyis a különböző bűncselekmények elbírálásakor azonban nincs jelentősége annak, hogy egy bűncselekményt államigazgatási dolgozó követette el vagy sem. Kivételek azonban vannak. Bizonyos bűncselekményeket, nevezetesen az ún. hivatali bűncselekményeket kizárólag hivatalos személyek, illetve közfeladatot ellátó személyek követhetnek el. Vannak olyan bűncselekmények, amelyeknek potenciális elkövetője bárki lehet, de ha az elkövető államigazgatási dolgozó – mint hivatalos személy –, szigorúbb elbírálás alá esik, mert a törvény súlyosabb büntetés kiszabását rendeli. Ilyen bűncselekmény például a nemzetközi szerződés által tiltott fegyverrel való visszaélés, nemzetközi gazdasági tilalom megszegése, közokirat-hamisítás, zsarolás, pénzmosás.

A *vezetői eredményfelelősség* nem jogi felelősségi forma, és kifejezetten a vezetői tevékenységhez kapcsolódik. A vezetői felelősség létjogosultságát önálló felelősségi formaként annak tartalma és szankciórendszere alapozza meg, amennyiben eltér a nem vezető beosztású dolgozók felelősségétől. A vezető nem csak a maga tevékenységéért és a munkavégzésre irányadó kötelezettségeinek a teljesítéséért felelős. Kötelessége a rábízott szerv vagy szervezeti egység eredményes működését biztosítani. A vezetői eredményfelelősség további sajátossága, hogy ellentétben a jogi felelősség alakzataival, a felelősség beálltanak *a jogellenes magatartás nem feltétele*. A vezető felelősségre vonása – például vezetői megbízásának visszavonása – nem jogszabálysértéshez kötött.

Mint az elnevezés is mutatja, a vezetői felelősség *eredményfelelősség*, azonban ellentétben a jog által is ismert eredményfelelősséggel, a nem kívánt helyzetet, állapotot a jogi szabályozás nem definiálja. Lehetetlen is volna jogilag definiálni, hogy általában véve egy szervezet működése mikor milyen esetekben nem eredményes. Jellemző továbbá, hogy a vezetői eredményfelelősség a *vétkenység hiányában* is érvényesíthető, és a felelősségre vonás sem kötött szigorúan szabályozott eljárási rendhez. A vezetői eredményfelelősség természetesen nem zárja ki a többi jogi felelősségi szabály alkalmazását, azok érvényesülése mellett a vezetői eredményfelelősség a vezetőket terhelő többeltkötelezettségek-ből ered.

A vezetői eredményfelelősség egyik speciális megjelenési formájaként tekintenek a választott vezetők politikai felelősségére. A választott vezető politikai felelőssége nagy hasonlóságot mutat a vezetői eredményfelelősséggel, azonosnak azonban nem tekinthetjük őket, ha elfogadjuk a közigazgatás következetes megkülönböztetését a kormányzástól. Ebben az esetben a választott politikai vezetők – országos vagy helyi szinten – a kormányzás aktív résztvevői. Így például a miniszter politikai felelőssége, ami jelentős részben az alkotmányjogi felelősség területére tartozik, eltér a közigazgatásban dolgozó szakmai vezetők eredményfelelősségétől.

A vezetői felelősség a közigazgatás mint hierarchikus szervezet jellemzőiből adódóan, elsősorban egyszemélyi vezetői felelősséget jelent, azonban említést kell tenni a *testületi felelősségről* is. Azon túl, hogy a hierarchia rendjéből ez következik, az államigazgatásban az egyszemélyi vezető elve éppen azért érvényesül általánosan, mert ez megkönnyíti a vezetői felelősség érvényesítését.

Ha a vezetést testületi szerv gyakorolja, sem fegyelmi, sem büntetőjogi felelősség nem alkalmazható, mert ezek személyre szabottak, és aggályok merülnek fel a vezetői eredményfelelősség eredményes érvényesíthetőségével kapcsolatban is.

4.4. A KÖZSZOLGÁLATI ETIKA

Az közigazgatásban a dolgozókkal szemben érvényesülő további nem jogi felelősségi forma az ún. *etikai felelősség*. Az etikai felelősség etikai vétség elkövetésekor áll be. Etikai vétséget követ el az államigazgatási dolgozó, ha megszegi az etikai szabályokat. Az etikai szabályok rendszere összetett. Elsősorban azokból a hivatásetikai alapelvekből és hivatásetikai részletszabályokból áll, amelyeket a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex foglal össze, de a 2011. évi CXCV. törvény is tartalmaz etikai szabályokat. Lényeges, hogy az etikai szabályok nem jogi normák. Amennyiben egy cselekmény jogszabályt vagy abból eredő kötelezettséget sért, a jogi felelősségi valamely formája áll be. A közzolgálati etika jelentősége abban áll, hogy nagy számban mutathatók ki olyan közösségellenes, közéleti anomáliák és torzulások, amelyek tételesen jogi szabályt nem sértenek, de nemkívánatosak a közigazgatásban.

Az etikai normák funkciója továbbá a jogi normák kiegészítése, pontosítása. A jogi szabályozás számos esetben olyan bizonytalan tartalmú vagy határozatlan jogi fogalmakkal operál, amelyek lehetővé teszik a jogalkalmazó számára, hogy az adott helyzetnek megfelelő és az adott személyre szabott intézkedést hozzon. A jogalkalmazónak biztosított előnyből – például a szubjektív megítélés lehetőségéből adódó rugalmas jogalkalmazásból – azonban az államigazgatási dolgozó számára hátrány, valamint bizonytalanság is származhat. Így például a méltányosság, igazságosság, szokásos mértékű ajándék, alkalomhoz illő vagy rendezett öltözet stb. fogalmak jogszabályban történő alkalmazása kiegészítésre szorulhat. Ezért szükséges a minden esetre vonatkozóan, egzakt módon és egységes tartalommal nem meghatározható jogszabályi kifejezések tartalmának pontosítása, kiegészítése az etikai normákkal.

A Kttv. létrehozta a *Magyar Kormánytisztviselői Kart*, a kormánytisztviselők önkormányzattal rendelkező, közigazgatási szakmai, érdek-képviselői közttestületét. A Magyar Kormánytisztviselői Kar törvényben meghatározott feladata a többi között *megalkotni a hivatásetikai részletszabályokat*, a Kttv.-ben meghatározott törvényi keretek között kialakítani az etikai eljárás rendszerét, valamint lefolytatni az etikai eljárásokat. A Magyar Kormánytisztviselői Kar törvényben foglalt kötelezettségének eleget tett, és megalkotta a *Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódexet*, amelynek rendelkezései 2013. szeptember 1-jétől hatályosak.

A Hivatásetikai Kódex definiálja az *etikai vétség* fogalmát. Ennek értelmében etikai vétség a kormánytisztviselők hivatásetikai alapelveket vagy hivatásetikai részletszabályokat megszegő azon cselekménye, amely a Kttv. etikai szabályaival, a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, valamint az Magyar Kormánytisztviselői Kar Alapszabályának rendelkezéseivel ellentétes.

Tekintettel arra, hogy a Kttv. 76. § (1) bekezdése a kormánytisztviselőt kötelezi arra, hogy feladatait a köz érdekében, a jogszabályoknak, a hivatásetikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint lássa el, a Hivatásetikai Kódexben meghatározott szabályok (hivatásetikai elvek) törvényi keretet kaptak. Ez egyúttal azt is eredményezi, hogy a jogi és az etikai felelősség eseteit *el kell egymástól választani*.

A büntetőeljárás vagy a szabálysértési eljárás esetén az etikai vétség miatti eljárást meg kell szüntetni, mert a jogi felelősséget ezeknek az eljárásoknak a keretei között állapítják meg – vagy már megállapították – jogerősen. Hasonló a helyzet a fegyelmi felelősség esetén. A Kttv. 156. § (1) bekezdés szerint fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén – ide nem értve a méltatlanság, illetve a bizalomvesztés miatti felmentést, valamint a hivatásetikai elvek megsértését – a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles fegyelmi eljárást indítani. A tételes jogi szabály megsértésével megvalósított kötelezettségzegés tehát fegyelmi eljárást von maga után.

A hivatásetikai elvek megsértése nem fegyelmi, hanem etikai felelősségre vonást eredményez. Kizárja ugyanakkor az etikai eljárást, ha a munkáltató méltatlanságnak vagy bizalomvesztésnek tekinti a kormánytisztviselő ténykedését.

A Kttv. 63. § (2) bekezdés a) pontja szerint a kormányzati szolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni, ha a kormánytisztviselő hivatalára méltatlan. A 64/A. § (7) bekezdés pedig *méltatlansági eljárás* lefolytatása esetén kizárja az etikai eljárás lefolytatását. Hivatalára az a kormánytisztviselő méltatlan, aki olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával (munkavégzésével), akár a kormánytisztviselői jogviszonyából adódó kötelezettség megszegésével összefüggésben, *akár munkahelyén kívül* –, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa [Kttv. 64. § (1) bekezdés]. Ha a kormánytisztviselővel szemben közvérdra üldözendő büntett megalapozott gyanúját közölték, akkor köteles erről értesíteni a munkáltatói jogkör gyakorlóját, aki ebben az esetben köteles méltatlansági eljárást indítani.

A Kttv. 66. § (1) bekezdése szerint *bizalomvesztésnek* minősül, ha a kormánytisztviselő megsérti a szakmai lojalitás követelményeit. A szakmai lojalitás a kormánytisztviselő törvényi kötelezettsége, mert a Kttv. kimondja, hogy a kormánytisztviselő vezetői iránti szakmai lojalitással köteles ellátni feladatait. Szakmai lojalitás alatt kell érteni különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést. A bizalomvesztés indoka kizárólag a kormánytisztviselő magatartásában, illetve munkavégzésében megnyilvánuló és *bizonyítható tény* lehet. A bizalomvesztésnek súlyos következményei vannak, mert a Kttv. 63. § (2) bekezdés e) pontja szerint a kormányzati szolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni, ha a kormánytisztviselő vezetőjének bizalmát elveszti.

A kormánytisztviselői hivatás etikai alapelveit a Kttv. [83. § (1) bekezdése] nem kimerítően, az alábbiakban határozza meg:

- hűség;
- elkötelezettség;
- a nemzeti érdekek előnyben részesítése;
- igazságos és méltányos jogszolgáltatás;
- méltóság;
- tisztesség;
- előítéletektől való mentesség;
- pártatlanság;
- felelősségtudat;

- szakszerűség;
- együttműködés;
- az intézkedések megtételére irányuló arányosság,
- védelem.

A vezetőkkal szemben megfogalmazott további etikai alapelvek:

- példamutatás;
- szakmai szempontok érvényesítése;
- számonkérési kötelezettség.

Az egyes hivatásetikai elveket a Hivatásetikai Kódex bontja ki részletesen (II. Hivatásetikai alapelveink magyarázata). A hivatásetikai elvek megsértése esetén a Magyar Kormánytisztviselői Kar etikai eljárás lefolytatására jogosult. Az etikai eljárás eredménye alapján – és itt kap jelentőséget a Kttv. 76. §-a – a Magyar Kormánytisztviselői Kar fegyelmi eljárást kezdeményezhet a kormánytisztviselő munkáltatójánál.

5.

KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS HAZÁNKBAN

5.1. A KÖZIGAZGATÁS FEJLESZTÉSÉNEK SZÜKSÉGESSÉGE ÉS JELENTŐSÉGE

A társadalmi-gazdasági fejlődés következtében változó mennyiségben és minőségben ellátandó feladatok világszerte arra kényszerítik a kormányzatokat, hogy működésüket, a működést biztosító szervezetrendszerét és a szervezeteket működtető személyi állományt alkalmassá tegyék a változó feladatok ellátására; folyamatosan fejlesszék a végrehajtó hatalom részét képező közigazgatást. A közigazgatás fejlesztésére tett kísérletek korántsem a modern kor újdonságai; mióta állam és közigazgatás létezik, mindig is jelen voltak. A modernizációs törekvések a történelem során az állami berendezkedéshez, az állam szerepfelfogásához és természetesen egyéb meghatározó, az adott kor, helyszín külső és belső körülményeihez igazodtak.

A közigazgatás ma is állandó modernizációt igényel, hiszen így tudja megfelelően szolgálni a gazdasági fejlődést, ellátni az állam által ráruházott feladatokat. Ha a közigazgatás nem működik hatékonyan, akkor nem is szolgálhatja megfelelően a társadalmat. Korunkban a közigazgatás korszerűsítése akkor lehet sikeres, ha legalább rövid- és középtávú célok kitűzésével megtervezik a modernizáció lépéseit, illetve a külső környezet változásaihoz igazodóan a fejlesztési irányok finomhangolására, korrekciós lépések beiktatására is mód nyílik.

A közigazgatás állandó fejlesztésének mértéke, módszerei, eszközei idő és tér függvényében változnak. A folyamatra változatos kifejezéseket alkalmazunk. A fogalomhasználat azonban nem mindig konzekvens teljes mértékben. A közigazgatás fejlesztését nevezhetjük modernizálásnak, korszerűsítésnek vagy csupán közigazgatási változtatásoknak. Napjainkban elterjedt a reform kifejezés, azonban a nemzetközi szakirodalomban többé-kevésbé elfogadott az a tétel, miszerint reformértékűnek akkor nevezhetünk egy változtatást, ha négy kritériumnak megfelel. Így, ha olyan jelentős mértékű, hogy realizálásához az alkotmány módosítása szükséges; ha globális, egyidejű változtatást jelent a közigazgatás jellegén, annak minden szintjén és területén; ha kidolgozott, végiggondolt és a különböző politikai erők által egyaránt elfogadott koncepció nyugszik; illetve, ha az elméleti koncepció a gyakorlatban is megvalósul.²³ Ez utóbbi feltételhez, a gyakorlati megvalósuláshoz kapcsolódik az a tudományos és szakmai vélemény, miszerint általában a közigazgatási reformok eredményeit még három év vagy esetleg annál hosszabb időszak elteltével sem lehet egyértelműen

23 Jacques ZILLER: *Vrais et faux changements dans les administrations en Europe*. In *Revue française d'administration publique*, 105–106. szám, 2003. 69. oldaltól és LŐRINCZ LAJOS: *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*. *Közigazgatási Szemle*, Budapest, 2007/2., 3–4.

látni.²⁴ Kiterjedését tekintve a teljes, átfogó reform ritka. De a közigazgatási reform változtatást idézhet elő az egyes alrendszerekben, ágazatokban, irányulhat szakfeladatokra, tevékenységekre vagy erőforrásokra. Mindezek alapján a reform lehet átfogó vagy tematikus típusú.²⁵ Továbbá, természetesen a reformok mélysége, szintje, és az általuk előidézett változások mértéke is minden esetben más és más. A kelet-közép-európai országokban a reformok – nagyvonalakban éppúgy, mint másutt – inkább széles kört ölelnek fel, szerteágazó területekre terjednek ki.²⁶ Ugyanakkor a reformstratégiák vegyesek, de a választási ciklusok okán inkább a taktikák érzékelhetőek.²⁷ Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a kormányzatoknak általában nincs idejük következetesen végigvinni stratégiai reformcélkitűzéseiket.

Jóllehet, a reformirányok, a reformok mélysége, mikéntje időről időre, országról országra változik, de a kormányzati működés és a közigazgatás fejlesztésére tett törekvések kivétel nélkül minden államban jelen vannak, s a korszerűsítési lépések körében irányzatok, trendek beazonosítására nyílik lehetőség.

5.2. KÖZIGAZGATÁSI REFORMIRÁNYZATOK

Az utóbbi évtizedekre visszatekintve néhány olyan közigazgatási reformirányzatot, illetve reformokat igénylő közigazgatás-felfogást szükséges felvázolnunk, amelyek a világ nagy részén, így az Európai Unió tagállamainak zömén is „végigsöpörtek”; és évekig-évtizedekig meghatározó befolyást gyakoroltak a közigazgatás fejlesztése érdekében tett kormányzati lépésekre.

Az egyes modernizációs irányzatok jelentősége és térnyerése országonként, ország-csoportonként, közigazgatási modellenként különböző; a modernizáció útjára lépett adott állam szerepfelfogásának függvényében. Általános a szakmai egyetértés abban a kérdésben, hogy a változtatások sikeréhez elengedhetetlen, hogy a reformerek figyelembe vegyék a helyi viszonyokra jellemző összefüggéseket, a megvalósíthatóság feltételrendszerét, a környezeti tényezőket. Olyanokat például, mint az adott ország jogi, társadalmi, gazdasági berendezkedése, kulturális viszonyai, hagyományai stb. De figyelmet kell fordítani a siker érdekében a tudományos megalapozottságra, illetve a szakmai vélemények becsatornázására és a szakma általi elfogadottságra is.

A továbbiakban a közigazgatási reformok közelmúlthoz köthető meghatározó irányzatait vázoljuk fel.

24 Christopher POLLITT: *Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform*. In: *Public Management Review*, Volume 3, Issue 4 December 2001, 471–492.

25 GELLÉN Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2012, 23.

26 Bouckaert öt szintet különböztet meg a reformok mélysége és kiterjedésük tekintetében. Lásd: Geert BOUCKAERT: *Public Sector Reform in CEE Countries. An Introduction*. In: Geert BOUCKAERT, Juraj NEMEC, Vitalis NAKROSIS, György HAJNAL, Kristina TONNISSON (szerk.): *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. NISPAcee, Bratislava, 2008, 16–17.

27 Geert BOUCKAERT: *Public Sector Reform in Central and Eastern Europe*. In: *Halduskultuur*, 2009, volume 10, 94–104.

5.2.1. AZ ÚJ KÖZMENEDZSMENT

A II. világháborút követő években a klasszikus – a max weberi hagyományos bürokrácia elvein alapuló – közigazgatás a szolgáltatások nyújtásában az állam szerepének kizárólagosságát vagy közel kizárólagos szerepét hangsúlyozta. Ez a fajta működés tette lehetővé a háború utáni újjáépítést, és ezzel párhuzamosan a jelentős gazdasági fejlődés elérését, amely aztán a jóléti állam kiépüléséhez, s ennek folyamányaként – az állam által magára vállalt feladatok számának növekedése következtében – a közigazgatás szerepének és méretének ugrásszerű túlterjeszkedéséhez vezetett. Az államnak e rendkívül gyors ütemű növekedése lett a későbbiekben egyik hajtórugója annak a szellemi-ideológiai fordulatnak, amelynek tudományos gyökerei leginkább neoklasszikus közgazdaságtanban és a közösségi választások elméletében találhatók. Az ekkoriban formálódó szemlélet alap gondolata szerint a magánszféra hatékony, míg az állami pazarló; amit az üzleti szféra megtermel, azt az állam a maga hatalmas szervezetével, apparátusával, megemelkedett kiadásaival elkölti. Amíg a magánszférát a piaci verseny alternatívák felkínálására, minőségre sarkallja, addig a monopóliumhelyzetben lévő államot semmi nem ösztönzi hatékonyságra; következésképpen, fogyasztói kiszolgáltatottak vele szemben. Ez a folyamat a múlt század hetvenes-nyolcvanas éveitől kezdődően fokozott mértékű bizalmatlanságot is indukált a kormányzatokkal szemben, amivel párhuzamosan egyre hangsúlyosabban jelentkezett a társadalom részéről a kontroll igénye. Ugyanakkor a gazdasági recesszió, a megszorítások iránti kényszer a kiadások erőteljes visszafogására kényszerítette az államokat. A következtetés kézenfekvő volt; a közszektorban is a magánszektor jól működő megoldásait kell alkalmazni ahhoz, hogy hatékonyságát növeljük.²⁸

A bemutatott kritikát magáénak tudó mozgalom az új közmenedzsment (New Public Management – NPM), amely a piaci viszonyok idealizálásán alapszik. Hívei úgy vélekednek, hogy a közigazgatásnak át kell vennie a magánigazgatás módszereit. Az irányzat a múlt század nyolcvanas éveinek végétől gyakorlatilag az ezredfordulóig határozta meg a közigazgatás elméleti és gyakorlati szakemberei egy részének gondolkodását a világ különböző szegmenseiben és egyre inkább a közigazgatási gyakorlatot magát is.

Az új közmenedzsment-ideológia a hatékonyság, hatásosság, eredményesség elsődlegességét hangsúlyozta a közszféra szervezeteiben is, amit a piaci megoldások elterjesztése révén kívánt megvalósítani; a kicsi és olcsó állam jelszavával. Ez azt jelentette, hogy követői az üzleti szféra mintája alapján képelték el az állam működtetését is; nem ismervén el a magánszektor és a közszektor működtetése közti különbségek szükségszerűségét. Az NPM hívei a hatékonyság, teljesítmény, eredményesség előtérbe helyezése érdekében számos eszközt igénybe vettek. Ilyen eszközök például a szerkezeti változtatások, a korábbiakban hagyományosan az állam által ellátott különféle tevékenységek kiszervezése, a privatizáció, a pénzügyi és személyzeti menedzsment decentralizációja, a közszféra-beli humán erőforrásokkal való gazdálkodás piaci megoldásokhoz közelítése – s ezzel párhuzamosan az eredményekért való felelősség fokozott hangsúlyozása.

Az új közmenedzsment első „vad” szakaszában, a múlt század utolsó két évtizedében számos országban lebontásra és átalakításra került a hagyományos bürokratikus közigazgatási szervezetrendszer.

28 GAJDUSCHEK György, LINDER Viktória: *A versenyszféra foglalkoztatási feltételeinek és humánpolitikai módszereinek alkalmazása a közszférában*. Budapest, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Társadalmi Párbeszéd Központ Igazgatósága – Nemzeti ILO Tanács, 2007.

Néhány példát kiemelve, erre az időszakra tehető az angolszász és skandináv országok zömében a végrehajtó típusú, nagyrészt piaci alapon működő, a hagyományos hierarchikus közigazgatási szervezetekhez képest jelentős autonómiával rendelkező ügynökségek (agency) megjelenése. Ez a megoldás azon alapul, hogy a kis létszámú minisztériumok feladata a közpolitika-alkotási tevékenység marad, míg az ügynökségek a végrehajtással és szolgáltatások nyújtásával foglalkoznak. A közszolgálatot tekintve pedig ekkor jelent meg a nyílt vagy más elnevezéssel pozíciórendszer, amelyben a munkaerőpiac egyéb területein szokásoshoz hasonló foglalkoztatási viszonyok váltak (zömében) meghatározóvá a közjogi alkalmazáson alapuló hagyományos karrierrendszerek helyett/mellett. Lazult például a pályabiztonság intézménye, illetve – a magánszféra HR-eszközei és -módszerei átvétele körében – ekkor jelent meg a közszolgálatban a sokat vitatott egyéni teljesítményértékelés intézménye. A folyamatok néhol az ezredforduló után is folytatódtak, csupán a hangsúlyok tevődtek át és a megoldási alternatíva-elképzelések alakultak át időről időre. Ettől az időszaktól kezdve azonban egy második, tartalmában kissé letisztultabb, kevésbé erőteljes irányzatát képviselő új közmenedzsment élt tovább, amely a korábbi „vadhajtások” megnyirbálásával, a közszféra sajátosságait egyes területeken elismerve igyekezett megoldásokat adaptálni az üzleti szférából az állami szférába.

Az NPM Amerikából indult áramlata Európába (és a világ más szegmenseibe) történő begyűrűzése után először az angolszász országokban került átvételre – amiben a sok azonosságot felmutató berendezkedés (s vélhetőleg, a nyelvi determináció is) szerepet játszott. Majd a skandináv államok következtek. A hagyományos „rég” közigazgatást a mai napig uralkodónak tartó német vagy francia jogrendszer típusokba tartozó államokban a kísérletezések egyes megoldások átvételére csupán fenntartással indultak meg – óvatosan és a helyi sajátosságoknak megfelelő fenntartások mellett – és inkább csak az ezredforduló után.

Az 1990-es években, a kelet-közép-európai rendszerváltozások után az új demokráciákban is megszülettek azok a jogállami keretek, amelyek lehetővé tették a modern viszonyoknak megfelelő közigazgatás kialakításának feltételeit. Ezekben az országokban a jogalkotók és jogalkalmazók sokkal kevesebb fenntartással éltek az új módszerekkel szemben, mint a nyugat-európai hagyományokat követő közigazgatási rendszerekben. Ehhez hozzájárult valószínűsíthetően az is, hogy kézenfekvőnek mutatkoztak azok az angolszász példák, amelyeket akkorra egyes nemzetközi szervezetek (Világbank, Valutaalap, OECD stb.) is felkaroltak, s mintaként kínáltak a rendszerváltó országok számára.

Mára az a mítosz, amely azt sugallta, hogy az állami szférát a piac működésének mintájára lehetséges működtetni és ezáltal hatékonytá tenni, megrendült. Egyrészt, mivel az általa indukált reformok – legalábbis empirikusan kimutathatóan – sok helyütt nem hozták meg a tőlük várt eredményeket (kivételt képeznek az EU-n belül elsősorban a skandináv államok és részben az Egyesült Királyság). Másrészt olyan tényezők következtek, amelyek egyértelművé tették, az állam szerepének gyengítése számos területen negatív folyamatokat indít el, vagy legalábbis lehetetlenné teszi a negatív folyamatok hatásainak mérséklését. Ilyen jelenségek például a nemzetközi terrorizmus erősödése, vagy a pénzügyi-gazdasági világválság, nem beszélve a nemzeti szinteken jelentkező különféle hatásokról.

Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy az állam, a közigazgatás ma már nem működhet úgy, mint sokszáz évvel ezelőtt. A gyorsan változó világ rugalmasságot, hatékonyságot igényel. De – a versenyszférával szemben – az állam és a közigazgatás tekintetében nem lehet a hatékony működés mindek felett álló szempont.

Az NPM által propagált egyes követelmények és azok elérése érdekében meghonosított eszközök, amelyek valóban képesek lehetnek a hatékonyság, eredményesség előmozdítására, továbbra is működnek számos ország közigazgatásában és közszolgáltatában, illetve a döntéshozók folyamatosan igyekeznek finomhangolni a reformok mentén bevezetett intézkedéseket.²⁹

5.2.2. A GOOD GOVERNANCE (JÓ KORMÁNYZÁS)

A good governance irányzat a múlt század utolsó évtizede óta van jelen a jó kormányzás és -közigazgatás fejlesztése érdekében a nemzetközi gyakorlatban. Az Egyesült Nemzetek Szervezete Fejlesztési Programjának (UNDP) meghatározása szerint a kormányzás (governance) egy ország ügyeinek menedzselése annak minden szintjén, a politikai, gazdasági, igazgatási hatalom gyakorlásával. A kormányzás magában foglalja azokat a komplex mechanizmusokat, folyamatokat, eljárásokat és intézményeket, amelyeken keresztül az állampolgárok és csoportjaik érdekeiket artikulálják, a különbségeket közvetítik, gyakorolják jogait, teljesítik kötelezettségeiket. A jó kormányzásnak (good governance) számos velejárója van; így részvételen alapuló (participatív), átlátható és elszámoltatható; effektív azáltal, hogy a forrásokat a legjobban használja fel; igazságos, és elősegíti a jogállamiság megvalósulását.³⁰

A kormányzás napjainkban már nem tekinthető egy zárt rendszernek. Magában foglalja az államot, de meg is haladja azt azáltal, hogy bevonja a magánszektor és a civil társadalmat. Mindhárom alapvető ahhoz, hogy a humán fejlődést fenntartsa; az állam segítő politikai és jogi környezetet hoz létre, a privát szektor munkahelyeket és jövedelmet teremt, a civil társadalom pedig elősegíti a politikai és társadalmi kölcsönhatásokat azáltal, hogy aktivizálja csoportjait a gazdasági, társadalmi, politikai tevékenységben. Az állam feladata, hogy megtalálja az egyensúlyt abban a tekintetben, hogy egyrészt előnyére fordítsa a globalizációs folyamatokat, másrészt biztonságos, stabil szociális és gazdasági hazai környezetet teremtsen.³¹

Maga a 'governance' kifejezés a nemzetközi szakirodalomban a kormányzás olyan formáját jelenti, amely hálózatokban gondolkodik; szembe állítva a 'government' kifejezéssel, amely magát a végrehajtó hatalom élén álló kormányt jelenti. A „good governance” irányzat tehát olyan kormányzást jelent, amely az állam, illetve a kormány mellett további szereplők együttműködését feltételezi a társadalom érdekeinek minél sokrétűbb és magasabb szintű artikulációja érdekében. A kormányzás ebben az értelemben természetesen nem csupán az állam központi szintjére értendő, hanem egyértelműen – és sok esetben elsősorban – a decentralizált szintekre is. A magánszféra és a civil társadalom a központi, területi, helyi szintű kormányzatok mellett az ún. hálózatos együttműködésben bevonásra kerülnek a döntéshozatali folyamatokba. Példaképpen a helyi önkormányzatok vagy a különböző kamarák említhetők elsőként. A „good governance” irányzatnak megfelelő fejlesztési intézkedésekben, az egyes releváns szakpolitikai területeken (pl. a szegénység leküzdéséért folytatott harc vagy a demokratikus átalakulás előmozdítása), az ENSz, OECD és más nemzetközi szervezetek is folytatnak tevékenységet, támogatják az – elsősorban fejlődő, illetve átalakulóban lévő – államokat. A „good governance” azt feltételezi, hogy a politikai, társadalmi, gazdasági prioritások széles

29 A témához lásd például: HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Nordex-Dialog Campus, Pécs, 2010.

30 *Governance for Sustainable Human Development*. A UNDP Policy Document. United Nations Development Programme, Washington, DC., 1997.

31 UNDP uo.

társadalmi megegyezésen, konszenzuson alapuljanak és a legszegényebbek és legsérülékenyebbek hangját is meghallják a döntéshozatal során, a fejlesztési források elosztásánál”.^{32, 33}

5.2.3. A NEO-WEBERI ÁLLAM ÉS KÖZIGAZGATÁS

Az ezredforduló után egyre szélesebb körben vált világossá, hogy az időközben saját megújódását is megélt új közmenedzsment irányzat által propagált kicsi és olcsó állam nem képes feladatait megfelelően ellátni. Ezt a felismerést a 2008. év őszén jelentkezett pénzügyi-gazdasági világválság kirobbanása megkérdőjelezhetetlenné tette. Az új közmenedzsment által indukált reformokra válaszként született meg a neo-weberi állam irányzata.³⁴

A neo-weberi állam a kontinentális európai államok közigazgatásában jelentkező reformmodell, amely alkalmasnak mutatkozhat a kormányzás és a közigazgatás megújítására. A neo-weberi elnevezés arról árulkodik, hogy ebben az irányzatban az államok megtartják a Max Weber-i „rég” közigazgatás hagyományos, ma is irányadó és életképes felfogását, elemeit, elismervén, hogy vannak olyan feladatok, amelyeket csak és kizárólag az állam láthat el, illetve képes annak ellátására. Ugyanakkor „neo”, mert az új kor követelményeinek megfelelően új elemekkel egészíti ki azokat; ezek a korszerűsítésből adódó követelmények pedig részben az új közmenedzsment bevált megoldásait veszik át, tartják meg. A neo-weberi állam és közigazgatás egyfajta mixtúrája a klasszikus weberi és az NPM-megoldásoknak.

A neo-weberi irányzat főbb ismérvei³⁵:

A hagyományos 'weberi elemek':

- az állam szerepének, mint az új globalizációs és technológiai változások, növekvő demográfiai és környezeti fenyegetettség megoldása fő letéteményesének újbóli megerősítése;
- a reprezentatív demokrácia szerepének újbóli megerősítése (központi, területi és helyi szinteken), az államapparátuson belüli legitimációs elemként;
- a megfelelően korszerűsített közigazgatási jog újbóli megerősítése, megőrizve az állampolgár – állam kapcsolatrendszerére vonatkozó alapelveket, beleértve a törvény előtti egyenlőséget, a jogbiztonságot és az állami aktusok kapcsán, a speciális felülvizsgálathoz való jogot;
- az eltérő státusszal, kultúrával, jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező közszolgálat eszméjének megőrzése.

Az 'új', a megváltozott körülmények és viszonyok által megkövetelt elemek:

- Elmozdulás a befelé orientálódó bürokratikus szabályok irányából egy kifelé történő orientáció felé; az állampolgári szükségleteknek és igényeknek való megfelelés érdekében. Az elsődleges út efelé nem a piaci mechanizmusok átvétele (bár alkalmanként ezek kézenfekvőek lehetnek), hanem a minőség és a szolgáltatások professzionális kultúrájának megteremtése.

32 UNDP uo.

33 A témáról: HAJNAL György, PÁL Gábor: *Some Reflections on the Hungarian Discourse on (Good) Governance*. In: *Iustum Aequum Salutare* IX. 2013², 2. 95–106.

34 A neo-weberi állam elnevezés Pollitt és Bouckaert nevéhez fűződik; az új közmenedzsment szellemében végbement reformok kapcsán fogalmazták meg a neo-weberi állam elemeit: Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press, 2004, 99–100.

35 Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT alapján uo.

- A reprezentatív demokrácia kiegészítése (nem pótlása) konzultációs eszközökkel és az állampolgári vélemények közvetlen képviseletével.
- A kormányzaton belül a források menedzselése tekintetében a vonatkozó jogszabályok korszerűsítése annak érdekében, hogy azok jobban orientálódjanak az eredmények elérésére, mint az eljárások pusztá követésére. Ez részben kifejeződik az ex ante (előzetes) ellenőrzéstől az ex post (utólagos) ellenőrzés felé történő elmozdulásban, mindamellet, hogy az előzőt természetesen nem lehet teljes mértékben elhagyni;
- A közszolgálat professzionalizálása annak érdekében, hogy a „bürokrata” ne egyszerűen szakértővé váljon a saját hatáskörére vonatkozó jogszabályok tekintetében, hanem olyan professzionális menedzserré, aki az állampolgárok/ügyfelek szükségleteinek kielégítésére fókuszál.”

5.3. AZ ADMINISZTRATÍV KONVERGENCIA. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS EGYÉB NEMZETKÖZI SZERVEZETEK KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI TÖREKVÉSEI

Napjainkban – a globalizációs jelenségeknek, a nemzetközi szervezetek és -integrációk megnövekedett szerepének, az információ felgyorsult áramlásának köszönhetően – a közigazgatás-fejlesztések trendeket követnek. A kormányzatok az esetek nagy részében másutt kipróbált megoldásokat adaptálnak a hazai közigazgatás korszerűsítése érdekében.

5.3.1. AZ ADMINISZTRATÍV KONVERGENCIA, A KÖZIGAZGATÁSOK EGYMÁSRA HATÁSA

Az adminisztratív konvergencia létét és jelentőségét tekintve a közigazgatás elméleti és gyakorlati szakemberei között számos nézettel találkozhatunk; mindenesetre a közigazgatások közötti egymásra hatás tagadhatatlanul élő jelenség. „Az adminisztratív konvergencia egy olyan fogalom, amelynek nincs világos, egységes jelentése; de a konvergencia egy közös modellt illetően a közigazgatások közötti különbségek és eltérések csökkenését foglalja magába.”³⁶ „A konvergencia folyamatában a különböző közigazgatások ugyanazt az utat járják be, de hatására nagyobb fokú homogenitás és koherencia jön létre a korábbiakban különböző adminisztrációk között.”³⁷ A közigazgatás-fejlesztésben az adminisztratív konvergencia azt jelenti, hogy a közigazgatások hasonló reformmegoldásokat alkalmaznak, vagy rendszereik alakításánál, változtatásánál hatást gyakorolnak egymásra. Egyes szerzők szerint az adminisztratív konvergencia globális szintű, míg mások afelé hajlanak, hogy az Európai Unió belül inkább európai szintű konvergencia-jelenségeket lehet beazonosítani.³⁸ Láthattuk, hogy a neo-weberi állam- és közigazgatás-konceptió egyértelműen a kontinentális Európában jelentkező modell.

Amint a reformok is különböző mélységben, kiterjedésben kívánják elérni a kitűzött célokat, esetleg valósulnak meg, éppúgy az adminisztratív konvergenciahatások is eltérő mértékben és mélységben

36 Christopher POLLITT: *Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform*. In: *Public Management Review*, Volume 3, Issue 4 December 2001, 471–492. és Christopher POLLITT: *Convergence: The useful myth?* *Public Administration* Vol. 79. No. 4. 2001, 933–947.

37 Johan OLSEN P./1: *Europeanization – a fashionable term, but is it useful? The Many Faces of Europeanization. Arena Working Papers*. WP 01/2 2002. és Johan OLSEN: *European Administrative Convergence? Towards a European Administrative Space?* *Arena Working Papers*. WP 02/26 2002.

38 Az első nézetet képviseli például Pollitt, a másodikat Olsen. Továbbá például: Laurence E. LYNN, JR.: *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implication*. ISS-50-version, 2008, Conference paper

érvényesülnek a reformok vonatkozásában. Egyes szerzők négy konvergencia-szintet különböztetnek meg. Ezek tulajdonképpen azt jelzik, hogy a reformtörekvések mennyire mélyrehatóak. Az első szint a diszkurzív konvergencia, amikor a kormányzatok inkább csak kommunikálják a nemzetközi gyakorlatban épp napirenden lévő reformtörekvések bevezetését; a második szint a döntési konvergencia, itt kormányzati döntés születik valamely modernizációs lépés bevezetéséről; a harmadik a gyakorlatban megjelenő konvergencia, amely azt jelenti, hogy hasonló megoldásokat valósítanak meg a gyakorlatban az egyes országok; a negyedik pedig az eredmények konvergenciája, amikor a működő reformok eredményeket képesek felmutatni, elérik az általuk kitűzött, társadalmilag hasznos célt (ún. *outcome*). Ugyanakkor az is elfogadott tény, miszerint, ha létezik is konvergencia a reformok kivitelezésének fázisában, abban az esetben is divergencia és sokféleség jöhet létre az eredmények tekintetében; mert az eredmények rövid idő távlatában nem mutathatók ki, a megvalósítás körülményei és feltételrendszere nagyon különbözőek, és a reformok a megvalósulás bármely fázisában módosulhatnak, leállíthatják azokat, vagy megbukhatnak.³⁹

5.3.2. A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK ÉS INTÉZMÉNYEK SZEREPE A KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSBEN

Az adminisztratív konvergencia folyamatában, amelyben az önálló államok egymás mintáit követik, egymás tapasztalataiból tanulnak, meghatározó befolyása van a nemzetközi integrációknak; a globális vagy regionális hatókörrel működő nemzetközi szervezeteknek, intézményeknek.

Számos globális nemzetközi szervezet (pl. ENSZ, Nemzetközi Valutaalap, Világbank) és regionális nemzetközi tömörülés, integráció (pl. Európa Tanács, EU, EUPAN), illetve intézmény (pl. IIAS, EIPA) küldetése magában foglalja a közigazgatás-fejlesztési tevékenységet. Ezek az integrációk sokszor meghatározó szerepet játszanak tagországai közigazgatás-fejlesztésének alakításában, támogatásában, ajánlások megfogalmazásában. E nemzetek feletti szervezeteknek az esetek zömében nem kizárólagos és nem is elsődleges profilja a közigazgatás-fejlesztés; ezeket a feladatokat alapvető célkitűzéseik megvalósítása érdekében folytatott tevékenységük körében és küldetésük szellemiségének megfelelő felfogásban látják el. Ez egyben azt is jelenti, hogy az általuk követett irányvonalak, hangsúlyok mikéntje és az ezek alapján megfogalmazott javaslatok is eltérőek lehetnek. Néhányat kiemelünk e szervezetek és intézmények köréből (nem a szervezetek és a tevékenység jelentőségének sorrendjében). Nem kizárólag európai szervezetekről teszünk említést; hiszen az adminisztratív konvergenciahatások zömében átlépik az EU-s határokat.

Közigazgatás-fejlesztéssel foglalkozó néhány univerzális nemzetközi szervezet és intézmény

Az OECD, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet a legfejlettebb országokat tömöríti, és a közigazgatás globalizációja érdekében kifejtett tevékenysége számottevő. A rendszerváltások utáni időszakban az OECD közigazgatási kutatási tevékenységet végző szervezeti egysége, a PUMA, valamint – az EU-val való együttműködésben – a SIGMA volt az, amely az átalakulóban lévő országok felé közvetítette az OECD ajánlásait – és részben – az EU-s elvárásokat. Az OECD helyzetfelmérései, komparatív tanulmányai jelentős visszajelzéseket nyújtanak a szervezet tagállamai kormányzati szektorának, közigazgatásának helyzetéről. A többi között rendszeres összehasonlító/

39 POLLIT uo. Továbbá e véleményt osztja BOUCKAERT a kelet-közép-európai európai uniós országok vonatkozásában; lásd a 28. sz. lábjegyzetet!

összefoglaló jelentéseket jelentetnek meg a kormányzás és a közigazgatás, illetve egy-egy szektor fejlődéséről.⁴⁰ De éppígy egy-egy konkrét ország vagy annak meghatározott szektora elemző felmérését is rendszeresen végzik. Az OECD közigazgatás-fejlesztési tevékenysége széles spektrumot ölel fel, amely kiterjed közigazgatási reformstratégiák kidolgozására, illetve a reformok megvalósításának kérdéskörére. A szakterületek köréből meg kell említenünk a költségvetés és közkiadások; a digitális kormányzás; a közszektorbeli korrupció elleni harc; a közszektorbeli foglalkoztatás; illetve közmenedzsment; a közpénzügyek és fiskális politika; valamint a regionális fejlesztés; szabályozás; kockázatkezelés; illetve kormányzás és béke témaköreit.

További, a közigazgatás vagy egy-egy állami szektor modernizációjával is foglalkozó univerzális szervezetek például a Világbank, az IMF (Nemzetközi Valutaalap) vagy az ENSZ (amelynek UNDP nevű programjáról már láttunk példát).

A felsorolt szervezetek a rendszerváltások idején jelentős hatással voltak a demokratikus átalakulásra, a jogállami berendezkedés kialakítására Kelet-Közép-Európa országaiban. A támogatás mellett közvetítették azokat a nyugati megoldásokat, amelyek mintaként szolgáltak a volt szocialista országokban. Mára az ajánlásokat e szervezetek óvatosabban fogalmazzák meg; elismervén, hogy a reformok sikerességének záloga a helyi viszonyok, sajátosságok figyelembevétele és az azokhoz való igazítás. Amint az OECD az ezredforduló óta számos tanulmányában fel is hívja a figyelmet erre.⁴¹

Az IIAS, a brüsszeli központú Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet tudományos, nem kormányközi szervezet. Tevékenységéhez a világ minden tájáról kapcsolódhatnak a közigazgatás-tudomány, illetve a közigazgatási szakma képviselői. A közigazgatás szervezetét, működését és annak jobbítását célzó tudás és gyakorlatok terjesztésére, tapasztalatcserére került létrehozásra. Az IIAS jelentősége abban áll, hogy fórumot biztosít a világ bármely tájáról, kultúrájából érkező gyakorlati szakemberek és a tudományos szféra képviselői számára, hogy tapasztalataikat, elméleti elemzéseiket bemutassák, vita tárgyává tegyék. Az IIAS európai vonatkozásokkal foglalkozó szervezete az EGPA (Európai Közigazgatási Csoport).

Közigazgatás-fejlesztéssel foglalkozó néhány regionális európai nemzetközi szervezet és intézmény

A strasbourgi székhelyű, 1949-ben alakult, jelenleg 47 tagot számláló Európa Tanácsnak a helyi önkormányzatokra vonatkozó tevékenységét említjük meg. A nemzetközi szervezet 1985-ben kelt Helyi Önkormányzatok Európai Chartája című egyezményében ajánlásokat fogalmazott meg a tagállamok számára a helyi önkormányzatiság közös európai értékei rögzítése és továbbfejlesztése érdekében. A Chartát Magyarországon az 1997. évi XV. törvénnyel hirdették ki (jóllehet, összességében már a rendszerváltás utáni szabályozás is megfelelt a Chartában javasolt feltételeknek). Az Európa Tanács rendszeresen felülvizsgálja a Chartának tagállamai általi teljesítését, a tapasztaltak alapján ajánlásokat fogalmaz meg, számon kéri a Chartában foglaltak tiszteletben tartását.

40 Például *Government at a Glance* című kiadványok a kormányzatról és a közigazgatásról általánosan, illetve meghatározott szempontrendszer szerint; vagy *Education at a Glance* az oktatási szektorról; *Health at a Glance* az egészségügyről.

41 A következő „szlogennel”: „Context matters”. Például: OECD (2005): *Modernising Government: The Way Forward*. Paris. OECD Publications. Magyarul megjelent: LÓRINCZ Lajos (szerk.): *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást. A követendő út*. OECD – MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 2009.

A pozsonyi székhelyű NISPAcee a Közép-Kelet-Közép-Európai Közigazgatási Intézmények és -Iskolák Hálózata. Küldetésének megfelelően a térségben a szakterületét érintő elméleti és gyakorlati ismeretek tapasztalatcseréjét, valamint a közigazgatás fejlesztésére irányuló erőfeszítések becsatornázását célozza. Érdekességképpen megemlíthető, hogy 2000-ben és 2014-ben a NISPAcee Magyarországon rendezte éves konferenciáját. Utóbbi címe – és ennek megfelelően sokrétű megközelítésben témái – fejezetünk tárgyához kifejezetten kapcsolható dilemma volt: Kormányzat vagy kormányzás Kelet-Közép-Európában. A pre-weberianizmustól a neo-weberianizmusig?

Az EIPA, az Európai Közigazgatási Intézet küldetése az Európai Unió intézményeivel kapcsolatban álló köztisztviselők kapacitásépítése, fejlesztése, amelyhez képzések szervezésével és jelentős kutatási tevékenység folytatásával járul hozzá. Az EIPA összehasonlító jellegű felmérései, a közigazgatási modernizáció aktuális témáiban megjelenő publikációi nagymértékben segítik az EU-tagállamok közötti reformdiskurzust. Tevékenységével az EU intézményei, tagállamai és egyéb, társult országok részére nyújt szolgáltatásokat. Az EIPA képviselteti magát és rendszeres munkát folytat az EUPAN-ban is.

Az EUPAN, az Európai Közigazgatási Hálózat, az EU-tagállamok, az Európai Bizottság és egyéb megfigyelő európai országok közigazgatás-fejlesztésével foglalkozó főigazgatóinak informális hálózata. Formális kényszer a közigazgatások együttműködése tekintetében nem létezik, azonban az EU versenyképességi célkitűzéseinek megvalósítása érdekében a kooperáció elengedhetetlen. Az EUPAN tevékenysége arra irányul, hogy szakmai együttműködés keretében elősegítse az új igazgatási eszközök és módszerek, jó gyakorlatok, tapasztalatok cseréjét, amelyen keresztül növelhető a tagállami közigazgatások teljesítménye és versenyképessége.

Az EUPAN három szinten működik. Az együttműködés kereteit meghatározó politikai döntéseket a közigazgatásért felelős miniszterek hozzák. A konkrét célok meghatározásáról, valamint a munkacsoportok beszámolóinak értékeléséről a minden elnökségi periódus alatt egyszer összeülő főigazgatók döntenek. Az előkészítés és a szakmai munka az állandó jelleggel működő – a hálózat munkaszervezeteinek tekintett, a nemzeti minisztériumok köz-/kormánytisztviselőiből álló – munkacsoportokban történik. Jelenleg két működő munkacsoport létezik, az egyik a Humán erőforrás-menedzsment Munkacsoport (HRWG), a másik az Innovatív Közzolgáltatások Munkacsoport (IPSG).

A HRWG a közigazgatás személyi állományát érintő kérdésekben, a kormányzati reformok általános stratégiai és tartalmi kérdéseiben folytat eszme- és tapasztalatcserét, empirikus, összehasonlító kutatásokat. A témákat a munkacsoport elnöksége fél évekre határozza meg; ezek felölelik a közzolgálati modellek jogi és humán erőforrás-gazdálkodási szempontú elemzését, a közzolgálati pálya – legyen szó bármely modell típusáról – elemeinek összehasonlító jellegű vizsgálatát; egészen a kiválasztástól a jogviszony megszűnéséig vagy a nyugdíjrendszerekig, az előmenetel vagy a szerződéses alkalmazás, rugalmas foglalkoztatás kérdésköréig, a magánszféra HR-módszereinek átvételétől alkalmazhatóságuk megvalósításáig stb. A HRWG-ben kiemelt figyelmet szentelnek az aktuális modernizációs trendeknek (mint például az egyéni teljesítményértékelés kérdésköre stb.). A 2011-es magyar elnökség alatti téma átfogóan a köztisztviselői karrierfejlődés volt: ezen belül a generációváltás kérdései a közigazgatásban; a nők karrierlehetőségei; integritás a közzolgálatban; a köztisztviselők mobilitására vonatkozó felmérés és kutatás (benn a pályabiztonság kérdésköre).

Az IPSG küldetése a közszolgáltatások minőségének javítása érdekében új eszközök és tevékenységek kutatása. Az IPSG al csoportja a CAF-munkacsoport, amely az EU-s közigazgatásokban elterjedőben lévő Közös Értékelési Keretrendszerben (Common Assessment Framework) történő önértékelés fejlesztését, jó gyakorlatok bemutatását és cseréjét végzi, valamint minőségügyi konferenciákat szervez. A 2011-es magyar elnökség alatti téma átfogóan a köztisztviselői karrierfejlődés volt: ezen belül a generációváltás kérdései a közigazgatásban; a nők karrierlehetőségei; integritás a közszolgáltatásban; a köztisztviselők mobilitására vonatkozó felmérés és kutatás (benne a pályabiztonság kérdésköre).

Az IPSG al csoportja a CAF-munkacsoport, amely az EU-s közigazgatásokban elterjedőben lévő Közös Értékelési Keretrendszerben (Common Assessment Framework) történő önértékelés fejlesztését, jó gyakorlatok bemutatását és cseréjét végzi, valamint minőségügyi konferenciákat szervez. A magyar elnökség alatt az IPSG elsősorban a CAF továbbfejlesztésével; a lakossági adminisztratív terhek mérésére és csökkentésére irányuló erőfeszítésekkel; a kormányzati teljesítmény projekttel; valamint – a HR-munkacsoporttal együttműködésben – az EU2020 stratégiával; a „Politikai-adminisztratív kapcsolatok az EU27-ben” projekttel és az ügyfélelégedettség-menedzsmenttel foglalkozott elsősorban.

A szociális párbeszéd keretében az EUPAN közös munkát folytat és üléseket tart az európai közszolgálati szakszervezeti tömörülésekkel is.

A hálózat együttműködik továbbá az uniós tagállamok központi közigazgatási képzési iskolái és intézményei igazgatóinak, elnökeinek informális hálózatával, a DISPA-val, amelynek feladata a köztisztviselői képzéssel kapcsolatos együttműködés és tapasztalatcsere.

Deklarációja szerint a hálózat továbbra is informális jelleggel, szigorúan önkéntes alapon kíván működni és döntéseit konszenzusos módon meghozni. Ezáltal kíván hozzájárulni egy európai közigazgatási térség fokozatos létrejöttéhez.

5.4. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉR(SÉG) ÉS AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ALAPELVEK

Az Európai Unió joganyaga nem tartalmaz kötelezően alkalmazandó rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy milyen közigazgatási modellt kell megvalósítani a tagállamokban. A belső jogalkotási és végrehajtási hatáskörök megosztásának kérdései, a szervezeti struktúrák kialakításának megoldásai, a közigazgatás felépítésének, méretének, működési elveinek meghatározása, a közszolgálati modellek megválasztása a tagállamok kompetenciájába tartozik. Ennek ellenére egyes nézetek szerint kialakulóban van, más nézetek szerint létezik egy olyan Európai Közigazgatási Tér(ség), amelyben az uniós és a tagállami közigazgatások a konvergencia hatások révén egy közös európai modell irányába haladnak.⁴²

42 Lásd például: *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*. SIGMA Papers: No. 23. OECD. Paris, 169–179; JÓZSA Zoltán: *Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről*. Magyar Közigazgatás, 2003/12.; Klaus H. GOETZ: *Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung*. 2005. In Jörg BOGUMIL, Werner JANN, Frank NULLMEIER (Hrsg.): *Politik und Verwaltung*. PVS-Sonderheft, 2006; BALÁZS István: *Európai közigazgatás – álom vagy valóság?* In: Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2014, 29–40.

Kötelező rendelkezések nem lévén, a 2004-es keleti bővítés folyamatában az Európai Unió korábbi, nyugati tagállamai szükségesnek tartották megfogalmazni azokat a csatlakozási feltételeket, amelyeket az alapító szerződésekből lehetett levezetni és számon lehetett kérni a tagjelölt államoktól. Ezek a feltételek a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitáshoz kapcsolódtak. Ekkor, a 90-es évek második felében született meg a Közös Közigazgatási Tér(ség) fogalma, amely a korábbi tizenöt nyugati EU-tagállam közös értékrendjén alapulóan fogalmazott meg ajánlásokat az újonnan belépni szándékozók részére. Az ajánlások megtartása és a feltételrendszernek megfelelő fejlesztések teljesítése a későbbiekben a tagjelölt országok csatlakozáshoz szükséges átvilágítása során került ellenőrzésre.

Az európai integráció folyamatának elmúlt évtizedeire visszatekintve tapasztalhatjuk, hogy a tagállamok kormányzati rendszereiben, közigazgatási struktúráiban egyfajta intézményi harmonizációnak lehetünk tanúi. Az alapítószerződésekben vállaltak teljesítésének kötelezettségén túl erre hatással van az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (3) bekezdésébe foglalt ún. „lojalitás klauzula”⁴³, ami azt jelenti, hogy a tagállamok az uniós jogból eredő kötelezettségeik végrehajtása érdekében megteszik a szükséges általános vagy különös intézkedéseket, és ezáltal elősegítik az Európai Unió feladatainak teljesítését. Hiszen az uniós jog végrehajtói a tagállamok. A klauzula egyben kötelezettséget jelent minden olyan intézkedéstől való tartózkodás tekintetében, amely veszélyeztetheti az uniós szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítását. Az uniós jog alkalmazásának és végrehajtásának feltétele az EU-intézmények és a tagállamok, valamint az egyes tagállamok közigazgatásai közötti együttműködés; ami hozzájárul az Európán belüli közös közigazgatási kultúra és a közös Európai Közigazgatási Tér(ség) létrejöttéhez.⁴⁴

A tagállamok kötelesek az uniós vívmányokat, az úgynevezett „acquis”-t⁴⁵ jog- és intézményrendszerükbe integrálni, és egyben alkalmasnak kell lenniük arra, hogy hatékonyan érvényesíteni tudják az uniós jogszabályokat, politikákat a saját belső viszonyaik közötti végrehajtás során.

Amellett, hogy a tagállamok közigazgatásai különböző struktúrákat követve építkeznek és szerveződnek, a közös közigazgatási kultúra olyan, úgynevezett európai közigazgatási alapelveken nyugszik, amelyek egyfajta zsinórmértékül szolgálnak a tagállamok számára a közigazgatás és közszolgálat működtetése, szervezése és vezetése, valamint az állampolgárok és a közigazgatás közötti viszony tekintetében. Ezek az európai közigazgatási alapelvek a tagállamok kormányzati rendszereivel szemben, a jogrendszer érvényesülésének fontos intézményi garanciáját jelentő általános követelményeket fogalmaznak meg. Csoportosítva: az alapelvek a közigazgatás jogbiztonságban kikristályosuló felelősségét, kiszámíthatóságát; nyitottságát, átláthatóságát; felelősségre vonhatóságát; hatékonyságát és hatásosságát ölelik fel.⁴⁶

43 „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.”

44 SIGMA i. m.

45 Az uniós acquis (vívmányok) tulajdonképpen mindent jelent, ami az integráció kezdete óta történt; a teljes uniós joganyagot, minden hozzá kapcsolódó elemet, az Európai Bíróság esetjogát, alapelveket, egyezményeket, nyilatkozatokat, célkitűzéseket, jog-, intézményi- és működési gyakorlatot magában foglal, amely az Unióra vonatkozik. Egy új tagállam csatlakozásának feltételét képezi, hogy elsajátítsa, magáévá tegye az acquis-t.

46 Ugyanakkor meg kell jegyeznünk, hogy ezek az alapelvek minden demokratikus jogállam közigazgatásával szemben követelményként jelennek meg.

Az európai közigazgatási alapelvek közül részletesebben néhány, a teljesség igénye nélkül: a közigazgatás megbízhatósága, eredményessége, hatékonysága, kiszámíthatósága és stabilitása; hozzáértő, szakképzett, professzionista közigazgatás és közszolgálat; demokratizmus és pártatlanság, nyilvánosság és átláthatóság. Ezek az alapelvek a tagállami alkotmányokban, egyéb jogszabályokban jelennek meg és betartásukat – a hatalommegosztás elvének tiszteletben tartásával – független ellenőrző testületek kontrollálják és kényszerítik ki.

Szép számban vannak olyan európai közigazgatási alapelvek is, amelyek kimunkálásához az Európai Bíróság is hozzájárult esetjogával. Ezek a törvényes közigazgatás elve; az arányosság elve; a jogbiztonság elve; a kiszámíthatóság elve; diszkrimináció-tilalom; a felek kölcsönös meghallgatásának elve a közigazgatási eljárásokban a döntéshozatali folyamat során; átmeneti tehermentesítés; tisztességes feltételek biztosítása a közigazgatási bírósághoz fordulás joga vonatkozásában; a közigazgatás nem szerződéses alapon nyugvó felelőssége; stb.⁴⁷

Jóllehet, az EU-tagállamok formális követelmény híján is állandó közelítési kényszerben vannak az EU-s jog végrehajtásának kötelezettsége révén, ez azonban nem jelenti továbbra sem azt, hogy egyfajta egységesedés irányába indultak volna el. De a konvergenciajegyek nyomán követhetőek az eltérő tradíciókkal rendelkező közigazgatási rendszerek és fokozottabb mértékben a közigazgatás fejlesztésének irányai tekintetében.

5.5. KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI TENDENCIÁK AZ EU-TAGÁLLAMOKBAN AZ EZREDFORDULÓ UTÁN – CÉLOK, MÓDSZEREK, ESZKÖZÖK

A következőkben felsorolásszerűen bemutatjuk azokat a fejlesztési lépéseket, módszereket, eszközöket, amelyek bevezetésével az EU-tagállamok közigazgatási rendszereik korszerűsítését célozták az elmúlt időszakban. A nemzetközi kitekintés azért is hasznos, mert ezeknek a közigazgatás-fejlesztési megoldásoknak nagy részével Magyarországon is találkozhat(t)unk.

Az uniós tagállamokban – éppúgy, mint bárhol a világon – a reformterületek szerteágazóak, csakúgy, mint a megoldási alternatívák. Az összesítéshez számos csoportosítás képzelhető el, ezekből négy – egymással némi átfedést mutató – felsorolást vázolunk.

Elsődleges jelentőségű a korszerűsítési törekvések által elérendő célok szerinti csoportosítás. Az átfogó cél kivétel nélkül mindenhol az, hogy megtalálják a megfelelő egyensúlyt a kiadások visszafogása, a költségek csökkentése és a megfelelő, illetve – amennyiben lehetséges – a korábbinál magasabb szintű, ügyfél-, állampolgárbarát közszolgáltatások biztosítása között.

Közigazgatás-fejlesztés a meghatározó célok szerinti csoportosításban:

- az állampolgárbarát/ügyfélközpontú közigazgatás megvalósítása;
- a közszolgáltatások színvonalának emelése;
- a közszektor kiadásainak csökkentése;
- a közigazgatás hatékonyságának, eredményességének növelése;
- a közigazgatás teljesítőképességének növelése;
- a közigazgatásban a teljesítmény jelentőségének növelése;

47 CCNM/SIGMA/PUMA (99)44/REVI European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: No. 27.

- a közigazgatás egyszerűsítése;
- a közigazgatási munka racionalizálása;
- a participáció (részvétel) erősítése;
- a felelősség/elszámoltathatóság, átláthatóság megvalósítása;
- az elektronikus közigazgatás (számítógépesítés), mint az igazgatási munka korszerűsítése alapfeltételének megvalósítása és kiterjesztése.

2. Közigazgatás-fejlesztés átfogóbb területek szerinti csoportosításban:

- az igazgatási munka korszerűsítése;
- a pénzügyi menedzsment korszerűsítése;
- a személyzeti menedzsment, a közszolgálati HR modernizációja;
- a források elosztása-újraelosztása;
- szerkezeti átalakítások.

3. Közigazgatás-fejlesztés egyéb megoldások szerinti csoportosításban:

- nyitott közigazgatás/kormányzás – a külső kontroll erősítése;
- dekoncentráció;
- decentralizáció;
- szerkezeti átalakítások;
- piaci mechanizmusok alkalmazása a szolgáltatásnyújtásoknál, pl. kiszervezések, PPP, utalványozás útján;
- teljesítménymenedzsment, teljesítményelv bevezetése és alkalmazása (szervezeti, team- és/vagy egyéni szinteken);
- ex ante/ex post ellenőrzés, belső ellenőrzés megerősítése;
- dereguláció;
- jogszabályok előzetes/utólagos hatásvizsgálata;
- állampolgári charták bevezetése;
- elektronikus kormányzás bevezetése és kiterjesztése;
- jogszabályokhoz való elektronikus hozzáférés biztosítása és kiterjesztése;
- adminisztratív terhek csökkentésére tett erőfeszítések;
- folyamatok racionalizálását célzó intézkedések;
- egyablakos ügyintézési modell bevezetése (elektronikus is);
- ügymenet egyszerűsítését, ügyintézés gyorsítását szolgáló intézkedések bevezetése;
- minőségmenedzsment különböző megoldása, eszközei;
- hatékonyságmérés különböző módszereinek, eszközeinek bevezetése;
- a közszolgálatban a magánszféra HR-menedzsmentjének és -eszközeinek alkalmazása; pl. HR-hatáskörök decentralizációja, egyéni teljesítményértékelés és teljesítményalapú javadalmazás, munkaköralapú rendszer bevezetése, ösztönzőrendszerek korszerűsítése, kompetenciamentedzsment, rugalmasabb foglalkoztatási viszonyok/formák – szerződéses alkalmazás fajtái, rugalmas munkaidő formái stb.

5.6. KÖZIGAZGATÁSI MODERNIZÁCIÓ HAZÁNKBAN

A magyar közigazgatás történetét is végigkísérte a korszerűsítési szándék. Ha a hazai közigazgatás-tudomány és közigazgatási szakma e tárgyban született írásait olvassuk, gyakran az az érzésünk, hogy a mai korban hasonló problémákkal szembesülünk, mint amelyek már évtizedekkel

ezelőtt, esetleg száz-százötven éve is foglalkoztatták a reformok híveit. Hogy csak néhány nevet említsünk a jogirodalomból a számos közül; Weis István, Magyar Zoltán, Bibó István, Csizmadia Andor, Szamel Lajos, Lőrincz Lajos munkásságát végigkísérte a közigazgatási modernizáció elemzése, vizsgálata.

Magyarországon a rendszerváltás után sem létezett egyetlen kormány sem, amely ne tett volna lépéseket a közigazgatás korszerűsítése érdekében. Időnként a pusztán jogszabály-módosítások is reformként jelentek meg a szakmai és köztudatban, de a korszerűsítési lépésekről a kilencvenes évek elejétől kezdődően, általában kormányhatározatokban jelentek meg a döntések. Elfogadásra kerültek középtávú, komplex korszerűsítést célul tűző határozatok, kétéves átfogó programok, a központi szervekre vagy a területi, helyi szervek reformjára vonatkozó határozatok, de éppígy határozatokat adtak ki a kormányok a közigazgatási hatósági eljárásról és jogkörökről, a jogharmonizációról és a deregulációról, az EU-csatlakozásra való felkészülésről, a területfejlesztésről, a decentralizációról és a dekoncentrációról, az informatikai fejlesztésről, az államháztartás kérdéseiről, a köztisztviselők létszámának csökkentéséről stb.⁴⁸ A rendszerváltástól kezdődően az átfogó közigazgatás-fejlesztési reformokról szóló kormányhatározatok egyre hangsúlyosabb mértékben ejtettek szót a minőségi követelmények megvalósítására irányuló törekvésekről; így a teljesítmény mérésének, a hatékonyság értékelésének, a minőség-ellenőrzésnek vagy a szervek átvilágításának szükségességéről. A kormányhatározatok a közigazgatás fejlesztéséért felelősök és határidők megnevezése mellett jelölték ki az adott időszakban elérendő célokat.

5.6.1. A MAGYARY ZOLTÁN KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI PROGRAMOK ÉS MEGVALÓSULÁSUK, A KORMÁNY 2014–2020-AS KÖZIGAZGATÁS-ÉS KÖZSZOLGÁLTATÁS-FEJLESZTÉSI STRATÉGIÁJA

A magyar kormány 2011-ben és 2012-ben fogadta el a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programokat (MP 11.0 és MP 12.0). A programok szerint a 2010 közepétől megindult kivételes mértékű, illetve jelentőségű jogalkotás és intézkedések alapozták meg a jó állam megteremtése érdekében az igazságügyi, az önkormányzati reformot, valamint a Magyar Programot. A Magyar Program stratégiai programként, értelmezési keretként definiálja magát; ennek megfelelően meghatározza az elérni kívánt célokat, beavatkozási területeket, a végrehajtandó intézkedések sorát. Helyzetfelméréssel kezdődik, és a végrehajtott intézkedések hatásainak elemzésére, majd a beavatkozások és intézkedések évenkénti ciklikus újratervezésére épül, amelynek révén a hibák kijavításának lehetőségét, új javaslatoknak a programba történő beépítését kívánja biztosítani.

A közigazgatás-fejlesztés irányát a programok három elemre felfűzve jelölik ki. Ezek a célkitűzés, a beavatkozási területek, illetve az intézkedések.

48 KÁDÁR Krisztián: *Reformknyha a magyar közigazgatásban*. In: ÁGH Attila, SOMOGYVÁRI István (szerk.) *A közigazgatási reform új perspektívái*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006, 296–319.

A Magyar 11.0 Program

Az MP 11.0 céltételezése

Az MP 11.0 legfontosabb stratégiai célként a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtését és a közszolgáltatások színvonalának emelését határozta meg. Az átalakítás során két szempontot tart szem előtt: a hatékonyságot, illetve a közigazgatással kapcsolatban álló állampolgárok és vállalkozások életének egyszerűbbé tételét. A közigazgatás kérdéskörét négy irányból közelíti meg, amelyeket beavatkozási területekként nevesít; szervezet, feladat, eljárás, személyzet. E területeken kezdődött meg a magyar közigazgatás több lépésben történő átalakítása.

Megállapodás jött létre arról, hogy a kormányzat az OECD-vel együtt fejleszti azt a mérési rendszert, amely „az adott ország viszonyaira is tekintettel, tudományos igényességgel, a személyes elemeket kizárva, közérthető módon írja le, milyen módon működik a kormányzat, az állam. A program szándéka szerint kidolgozásra kerül az ún. Jó Állam Index”⁴⁹

Az MP 11.0 beavatkozási területei

Szervezet

A közigazgatás aktuális helyzetének felmérése érdekében – Magyar Zoltán 1941-es szervezetkataszterének mintájára – a kormány 2011 végére elkészítette az államigazgatási szervezetrendszer adatait (személyzet, gazdálkodás, elhelyezés stb.) tartalmazó szervezeti ábráját. A szervezeti kataszter adatai teremtették meg az alapot a szervezetfejlesztési javaslatlétételekre, különösen:

- a) hatásköri, vezetésirányítási kérdések, illesztések rendezése;
- b) formakényszer következetes érvényesítése (egységes, arányos belső szervezeti tagozódás és működési módok);
- c) a kiszervezések áttekintése;
- d) fizikai és informatikai felszereltség tekintetében.

Feladat

Az elemi szintű közfeladat- és szervezetkataszter létrehozásának célja olyan egységes szerkezetű adatbázis létrehozása volt, amelyre a stratégiai döntések és a jogalkotást támogató információrendszer épülhetnek. A közfeladat-kataszter – a sarkalatos törvények rendelkezéseivel feltöltve – a deregulációt és a végrehajtási szintű jogalkotást hivatott szolgálni.

Az MP 11.0 a feladatok körében határozta meg a formai és tartalmi deregulációt; a közigazgatási stratégiaalkotás megújítását; a több ágazaton átívelő feladatok körében az elektronikus közigazgatás kiterjesztését, az adminisztratív terhek csökkentését, az esélyegyenlőség biztosítását, az elszámoltathatóság megteremtését, a korrupció felszámolását, a kezdeményező kommunikáció megteremtését.

Eljárás

⁴⁹ A jó állam jelentés 2015 a Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadásában jelent meg: http://uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes.original.pdf

Az MP 11.0 a közigazgatási eljárások új fogalom- és típusrendszerének elkészítését tűzte célul a deregulációs folyamattal párhuzamosan. Mind a belső (szervezeteken vagy szervezetrendszeren belüli), mind a külső (hivatal-ügyfél közötti) eljárások tekintetében az egységesítés és egyszerűsítés a cél. Elvárásként jelent meg a belső eljárások körében az összkormányzati és minisztériumi központi koordináció, megfelelő központosított hatáskörökkel. A külső eljárások tekintetében a szolgáltatási szintek, eljárási szabványok rögzítését, a monitoringtevékenység javítását jelölte meg célként a közigazgatás ügyfélkapcsolatai tekintetében; különösen az ügyfélszolgálatokon történő ügyintézés minőségének javítása terén. Célként jelöli meg a minőségi jogalkotást, ennek egyik feltételeként az előzetes és utólagos hatásvizsgálatot, az adminisztratív terhek csökkentését.

Az MP 11.0 deklarálja az ügyfelek igényeit, érdekeit figyelembe vevő ügyfélközpontú szolgáltató működés kialakítását, az eljárások egyszerűsítését, az ügyfélterhek csökkentését, magasabb szintű közszolgáltatások megvalósítását; többcsatornás (személyi, elektronikus és telefonos) kormányzati egyablakos ügyfélszolgálati rendszer létrehozását.

Személyzet

Az MP 11.0 átfogó célrendszert határozott meg a személyi állomány megújítására. A személyzet fogalmát kiterjesztően értelmezte; az államigazgatásban dolgozó kormánytisztviselőkre, a katonákra, a rendőrökre és egyéb hivatásos állományú kategóriákra vonatkoztatva.

A stratégiai egységes szemlélet megvalósítása, valamint az összkormányzati érdekek érvényesítése érdekében szükségesnek értékelte a személyzeti politikát koordináló rendszerirányító centrum létrehozását.

Olyan életpályamodellt vizionál, amely megőrzi a karrierrendszer előnyeit, de lehetőséget nyújt a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodásra is. Ennek eszköze a munkakör alapú foglalkoztatási rendszer bevezetése lenne (az előmeneteli tábla helyett).

A hatékony munkavégzéshez megfelelő feltételrendszer elemeiként a szakmai tudást, az elkötelezettséget; a bizalmat nevesíti.

Az MP 11.0 a kormánytisztviselői, honvédi és rendészeti életpályák tekintetében az átjárhatóság – horizontális mobilitás – megteremtését hirdeti meg, amelyet közös kapcsolódási pontok hivatottak elősegíteni. E kapcsolódási pontok: a hivatásetikai normák; munkakör-alapú rendszer; kiválasztás; értékelés; előmenetel és javadalmazás; képzési-, továbbképzési és vizsgarendszer; állami munkáltatói gondoskodás; rendszerirányítás.

A közszolgálati törvények rendelkezéseinek végrehajtására a közszolgálati életpályák átjárhatóságának előkészítéséről szóló kormányhatározat került elfogadásra.⁵⁰

Az életpályarendszert a kormány a jövőben a köztisztviselőkre is ki kívánja terjeszteni.

50 A kormány 1004/2013. (I. 10.) kormány határozata a közszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról.

Az MP 11.0 a megfogalmazott célok elérése érdekében feszes határidőkkel intézkedési tervet tett közzé.

Magyary 12.0 Program (MP 12.0)

Az MP 12.0 a következőképpen definiálja magát: „A Magyary Program nem államelméleti munka, hanem egy közigazgatás-fejlesztési technológia, de éppen a közigazgatás szoros célhoz rendeltsége okán, bizonyos állammal kapcsolatos elméleti keret a beavatkozások pontos célra tartása érdekében szükséges.” Az MP 12.0 a Jó Állam Fejlesztési Program részének tekintendő, amelynek alapján a kormányigazgatás, az igazságügyi és önkormányzati igazgatás számos ponton egymással kölcsönhatásban alakul.

A program a következőképpen határozza meg a jó állam és a közjó fogalmát:

„Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.”

„A közjó fogalma, hogy 1. az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt; 2. az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében; 3. az állam egyetlen önérdéke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét.”⁵¹

Az MP 12.0 az MP 11.0 kritikáját a következőkben fogalmazza meg a közigazgatás 2012-es állapota alapján: Nem elég gyorsak az eljárások; hatékonysági visszacsatolás hiánya; fejlett eszközök lassú bevezethetősége; túlterhelés miatti határidőcsúszások; a feladat és létszámalapú tervezés nem általános; túl gyors, ezért sokszor formális az érdekegyeztetés; lassan feltöltődő közszolgálati életpálya; hiányos mérési és statisztikai rendszer.

A jó állam megteremtését célzó – az MP 11.0-ban említett – három igazgatási reform köréből az MP 12.0 önkormányzati reformhoz kapcsolódása vonatkozásában az alaptörvényi szabályozás és az új önkormányzati törvény elfogadása miatt bekövetkezett változásokat említi; kiemelve a korábban az önkormányzatok által ellátott közigazgatási, államigazgatási feladatok ellátásában bekövetkezett változásokat. Míg az igazságügyi igazgatási reformmal való kapcsolódást a bíróság-ügyészség-kormány között megosztott felelősség kapcsán közelíti meg.

(Az önkormányzati rendszer alapvető átalakítására – bár a közigazgatás fejlesztésének témakörébe beletartozik –, illetve az igazságügyi reform kérdésköreire részleteiben nem térünk ki, mivel a tananyag az államigazgatás ismeretanyagát dolgozza fel.)

51 MP 12.0 6. o.

Az MP 12.0 működése, beavatkozási területei

Az MP 12.0 a korábbi négy beavatkozási területen (szervezet, feladat, eljárás, személyzet) határoz meg hatékonyságjavító intézkedéseket, a következő munkasorrenddel:

- teljes körű szerkezeti áttekintés és minősítés (kataszterek, nyilvántartások);
- a hiányok és feleslegek feltárása, javaslat ezek felszámolására;
- hatékonyságmérés és új megoldások modellezése.

A Magyary-programok mentén történt közigazgatási átalakulások legfontosabb elemei

A Magyary Közigazgatás-fejlesztési Programokban megfogalmazottak alapján végbevitt közigazgatás-fejlesztéseket az állami szervezetrendszer átfogó újraszabása, az Alaptörvény és a sarkalatos törvények, valamint más, az állami működést rendező egyéb jogszabályok elfogadása tette lehetővé. A 2010–2014 között végbement közigazgatás-átalakítási intézkedések legfontosabb lépései a következők voltak:

- A közigazgatási rendszer alaptörvényi és jogszabályi szinteken történő újraszabályozása számos vonatkozásban; három fő hullámban jelentős szervezeti átalakítások.
- Egyes tárcák összevonása, minisztériumok számának csökkenése.
- Központi közigazgatásban, háttérintézményekben külső/belső konszolidáció, összkormányzati koordináció erősödése.
- Minisztériumi SzMSz-ekben belső egyeztetési eljárások egységesítése.
- Testülettípusok, testületek számának csökkentése, formakényszer bevezetése.
- Szervezeti egyszerűsítés alapítványok, gazdasági társaságok rendszerében; átalakulások-jogállásváltás, számuk csökkenése.
- Nagy ellátórendszereknél intézmények átstrukturálása (pl. KLIK, Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság stb.).
- Nemzetközi szervezetekben kormányzati részvétel racionalizálása.
- A területi közigazgatás alapvető, fokozatos átalakítása:
 - 2011-ben területi kormányhivatalok létrejötte;
 - másfél tucat dekoncentrált szerv kormányhivatalok szervezetébe integrálása;
 - egyéb dekoncentrált szervek ellenőrzési, koordinációs, véleményezési, továbbiak koordinációs jogkörükbe kerülése;
 - önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet ellátása;
- 2013-ban járások, járási, járási kerületi hivatalok létrehozása;
- 2015-ben területi kormányhivatalok, járási hivatalok egységes szervezetének kialakítása – hatáskörök címzettje: kormány megbízott;
- meghatározott, önkormányzatok által ellátott feladatok államigazgatás általi fokozatos átvétele: köznevelési feladatok, egészségügyi szakellátás, helyi államigazgatási feladatok nagy része;
- Kormányablakok létrehozatala, számuk és általuk ellátott ügyfajták fokozatos növekedése.
- Erekly Terv keretében, a közigazgatás infrastruktúráis kérdéseiben intézkedések.
- Infokommunikációs technológiák közigazgatásbeli használatának bővítésére tett lépések (pl. Nemzeti Egységes Kártya-rendszer, egységes kormányzati dokumentum- és iratkezelési rendszer; összkormányzati elektronikus azonosítás stb.).
- Polgárokat, vállalkozásokat terhelő adminisztratív terhek csökkentése érdekében intézkedések.
- Közigazgatási eljárások, szervezeti működést szabályozó joganyag jelentős változása.

- MP Egyszerűsítési Programja keretében több mint kétszáz eljárás egyszerűbbé válása.⁵²
- Egyszerű Állam Program – a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése érdekében – jogszabályi redundanciák visszaszorítása.⁵³
- Kormányzati Személyzeti Stratégia elfogadása.
- MP-ben nevesített közszolgálati kategóriák jogállását szabályozó törvények hatálybalépése (új törvény és módosítás).
- Honvédi és hivatásos életpálya beindítása.
- Magyar Kormánytisztviselői Kar, Magyar Rendvédelmi Kar létrejötte.
- Közszolgálati etikai kódexek létrehozása stb.

Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020

A kormány 2014–2020 közötti időszakra szóló közigazgatás-fejlesztési stratégiája a 2010–2014 között elért eredmények nemzetközi összehasonlító értékelése mellett a következő jövőképet vázolja:

„Célunk, hogy 2020-ra a magyar közigazgatás szervezetten, következetes és átlátható intézményi struktúrában, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően; professzionálisan, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között; és költséghatékonyan, a lehető legkisebb adminisztratív teherrel, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működjön, azaz létrejöjjön az emberek bizalmát élvező szolgáltató állam.”⁵⁴

Jövőképeinek megfelelően a stratégia a következő három alcélt határozza meg az állam tekintetében: professzionális (megbízható); költséghatékony (versenyképesen szolgáltató); szervezett (ügyfélközpontú).

Az ügynevezett alcélok megvalósítása érdekében négy intézkedést nevesít:

- a szolgáltató közigazgatás-szervezési feltételeinek fejlesztését;
- a közigazgatás emberierőforrás-gazdálkodásának fejlesztését;
- a közszolgáltatások színvonalának javítását;
- az elektronikus támogatások fejlesztését (a „Digitális Állam” felépítését).

52 Források: <http://hirlevel.egov.hu/>; <http://magyaryprogram.kormany.hu/>

53 Uo.

54 Stratégia 24. o.

Az intézkedések további alintézkedésekre és azokhoz kapcsolódó beavatkozásokra történő bontásban az alábbi táblázatokban találhatók:

Intézkedés	Alintézkedés	Beavatkozás
A szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése	A központi közigazgatási szervezetrendszer működési hatékonyságának növelése	Központi közigazgatás átszervezése: központi államigazgatási szervek földrajzi elhelyezkedésének felülvizsgálata, középírányító szervek összevonása
		Az eredményorientált tervezés, ellenőrzés, értékelés és nyomon követés módszertanainak elterjesztése és alkalmazása
		Közigazgatási folyamatok optimalizálása
		Bürokráciacsökkentés, jogszabályok és eljárások ésszerűsítése, dereguláció, a jogérvényesítés hatékonyságának növelése
	Területi államigazgatás fejlesztése és ésszerűsítése	A területi államigazgatási intézményrendszer szervezeti megerősítése
		A területi államigazgatási intézményrendszer átfogó integrációja
		Ideális eljárás kialakítása
		Ügyfélkapcsolati pontok (kormányablakok, ügysegédi rendszer fejlesztése)
		Közfeladatok határ menti rendszerének feltérképezése, kialakítása európai területi társulások támogatásával, valamint a transznacionális együttműködések bővítése
	A szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése	Önkormányzatok belső folyamatainak és ügyfélkapcsolatainak fejlesztése
	Hely- és időfüggetlen közigazgatási szolgáltatások fejlesztése	Ügyintéztést támogató rendszerek fejlesztése
		Az elektronikus ügyintézés ügyféloldali lefedéséhez szükséges kiegészítő fejlesztések

Intézkedés	Alintézkedés	Beavatkozás
A közigazgatás emberi erőforrás-gazdálkodásának fejlesztése	Az emberi erőforrás- gazdálkodás egyes funkcióinak továbbfejlesztése	A szabályozási környezet javítása
		HR- funkciók fejlesztése
		Közszolgálati rendszerirányítás
		Integritásirányítási rendszer humán szempontú továbbfejlesztése
	A közszolgálati életpályamodel fejlesztése	Közszolgálati vezetők kompetenciáinak fejlesztése
		Utánpótlás (toborzás és kiválasztás)
		Munkakör alapú rendszer teljes körű kiépítése
		Egyénre szabott karriermenedzsment
		Továbbképzés és kompetenciafejlesztés
		Elkötelezettség megerősítése, ösztönzésmenedzsment
		Közszolgálati szolgáltatásfejlesztés
	Az önkormányzati emberi erőforrás- gazdálkodás fejlesztése	Az önkormányzatok HR- funkcióinak fejlesztése
		Személyi állomány fejlesztése

Intézkedés	Alintézkedés	Beavatkozás
Közszolgáltatások színvonalának javítása	Az állam vagy az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások szervezési feltételeinek javítása	Közszolgáltatásokhoz kapcsolódó szervezetrendszer hatékonyabbá tétele
		Közszolgáltató szervezetek menedzsmentjének, szolgáltatási minőségének és kapacitásának átfogó fejlesztése
		Közszolgáltató szervezetek tudásbázisának és nyomon követésének fejlesztése
	Közszolgáltatásokhoz kapcsolódó bürokráciacsökkentés	A közszolgáltatásokhoz kapcsolódó élethelyzetekhez tartozó ügyek egyszerűsítése
		Egységes és összehasonlítható módszertanon alapuló ügyfélelégedettség-mérés bevezetése
	Elektronikus ügyintézés támogató szolgáltatások biztosítása a közszolgáltatások egyéb területén	A központi informatikai szolgáltatások továbbfejlesztése

Intézkedés	Alintézkedés	Beavatkozás
Elektronikus támogatások fejlesztése (Digitális Állam felépítése)	Adatbázisok összehangolására irányuló fejlesztések	Az informatikai rendszerek interoperabilitásának javítása
		Nyilvántartások korszerűsítése, adat- és folyamatredundanciák megszüntetése
	Az ügyfélközpontú közigazgatás informatikai támogatása	Belső folyamatok informatikai támogatása, belső rendszerek fejlesztése
		Biztonságos működés feltételeinek biztosítása

A tervezési ciklus hosszúságára tekintettel, a stratégia végrehajtása átfogó ellenőrzésének kiemelkedő a jelentősége. A monitoring – a közigazgatás fejlesztéséért is felelős minisztérium – a Miniszterelnökség felelősségi körébe tartozik.

A közigazgatás-fejlesztési program lépéseit megvalósító intézkedésekről a kormány a vonatkozó kormányhatározatokban jelöli ki a felelősöket, határidőket és utasítja az érintett ágazati vezetőket a végrehajtáshoz szükséges jogalkotás, illetve jogalkotási javaslat megtételére.⁵⁵

A közigazgatás-fejlesztési programok finanszírozása döntő részben európai uniós forrásokból történik, operatív programok keretében kerülnek megvalósításra.

55 Például A kormány 1475/2015. (VII. 20.) kormányhatározata a bürokratikus terhek egyszerűsítésének intézkedési tervéről; A kormány 1743/2014. (XII. 15.) kormányhatározata az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról; A kormány 1052/2015. (II. 16.) kormányhatározata a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról.

IRODALOMJEGYZÉK

Az 1. fejezetben felhasznált források

- BALOGH, BALOGH-BÉKESI, CSERNY, FEJES, GELLÉN, HALÁSZ, TAKÁCS, TEMESI, TÉGLÁSI, TÓTH N., TÓTH Z.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Nemzeti Közszerológálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.
- BENJAMIN CONSTANT: *A régiék és a modernek szabadsága*, Atlantisz, 1997.
- GELLÉN, PATYI, PÉTERFALVI, RÉVÉSZ, SZALAI, TAKÁCS, TEMESI: *A közigazgatás funkciói és működése*. Nemzeti Közszerológálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.
- LÓRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-Orac, Budapest, 2010.
- MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
- PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2009.
- TAKÁCS Albert: *A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése*. In.: *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Osiris Könyvkiadó, Budapest, 1998, 94–149.

A 2. fejezetben felhasznált források

- BALOGH, BALOGH-BÉKESI, CSERNY, FEJES, GELLÉN, HALÁSZ, TAKÁCS, TEMESI, TÉGLÁSI, TÓTH N., TÓTH Z.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Nemzeti Közszerológálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.
- Charles DEBBASCH: *Science administrative*. Dalloz, Paris, 1989.
- GELLÉN, PATYI, PÉTERFALVI, RÉVÉSZ, SZALAI, TAKÁCS, TEMESI: *A közigazgatás funkciói és működése*. Nemzeti Közszerológálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.
- LÓRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-Orac, Budapest, 2010.
- MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
- Jean WALINE: *Droit administratif*. Dalloz, Paris, 2008.

A 3. fejezetben felhasznált források

- Charles DEBBASCH: *Science administrative*. Dalloz, Paris, 1989.
- GELLÉN, PATYI, PÉTERFALVI, RÉVÉSZ, SZALAI, TAKÁCS, TEMESI: *A közigazgatás funkciói és működése*. Nemzeti Közszerológálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.
- Hans Kelsen: *Tiszta jogtan*. ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest, 1988.
- LÓRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-Orac, Budapest, 2010.
- MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
- Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út*. Szerk.: Lőrincz Lajos, OECD – MTA JTI, Budapest, 2007.
- The World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2013–2014*.

A 4. fejezetben felhasznált források

BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011.

GELLÉN, PATYI, PÉTERFALVI, RÉVÉSZ, SZALAI, TAKÁCS, TEMESI: *A közigazgatás funkciói és működése*. Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.

LŐRINCZ Lajos: *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után*. Kézirat.

MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.