



DR. KOVÁCS ÉVA

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETI ÉS HATÁSKÖRI RENDSZERE

KÖZIGAZGATÁSI TANULMÁNYOK



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Vezető- és Továbbképzési Központ

Szerző
Dr. Kovács Éva

Szakmai lektor
Prof. Dr. Balázs István

Az eredeti megjelenés éve: 2016

A szerző köszönettel tartozik Prof. Dr. Balázs István egyetemi tanárnak a tananyaggal kapcsolatban megfogalmazott számos építő kritikai észrevételért és javaslatért, amelyek nagyban hozzájárultak a tananyag végső formájának létrejöttéhez.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001
„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült és került hatályosításra.

© Dialóg Campus Kiadó, 2017

© A szerző, 2017



NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI
EGYETEM



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

SZÉCHENYI 2020



Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

TARTALOM

Előszó.....	4
1. modul: Bevezető – A hatáskör- és feladatmegosztás rendszere a közigazgatásban.....	6
1.1. A hatáskör- és feladatmegosztás okai és dimenziói a közigazgatásban.....	8
1.2. Az adminisztratív feladat- és hatáskörmegosztás a közigazgatásban.....	12
1.2.1. Szervezeti specializálódás: cél – munkafolyamat – ügyfélkör – terület.....	12
1.2.2. Vertikális és horizontális tagozódás.....	14
1.2.3. Belső vagy külső feladatátruházás.....	14
2. modul: Államszervezési elvek – A közigazgatás szervezet- és hatásköri rendszerének	
vertikális tagolása.....	16
2.1. Centralizáció.....	16
2.2. Az adminisztratív hatáskör- és feladatmegosztás fajtái a közigazgatáson belül –	
Decentralizáció, dekoncentráció és delegálás.....	19
2.2.1. Decentralizáció – Jogkör- és hatáskör-átruházás.....	20
2.2.2. Dekoncentráció.....	23
2.2.3. Delegáció – A feladatátadás.....	24
3. modul: Funkció, feladat- és hatásköri rendszer – A közigazgatási szervezetrendszer	
horizontális tagozódása.....	26
3.2. A közigazgatási funkciók lehetséges csoportosítása.....	28
3.2.1. Végrehajtó funkció.....	28
3.2.2. Szervezeti és szakirányú funkciók.....	29
4. modul: A hatáskör- és feladatmegosztás Magyarországon – A központi államigazgatás.....	32
4.1. A központi államigazgatási szervezetrendszer.....	33
4.1.1. A kormány.....	34
4.1.2. Minisztériumok.....	39
4.1.3. Országos hatáskörű főhivatalok.....	42
4.1.3.1. Szervezeti fejlődésük Magyarországon.....	42
4.1.3.2. Az országos hatáskörű főhivatalok kategóriái Magyarországon.....	45
4.2. Dekoncentráció: A területi államigazgatás szintjei Magyarországon.....	50
4.2.1. A dekoncentrált államigazgatási szervezetrendszer fejlődése Magyarországon.....	50
4.2.2. A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezete és funkciói.....	55
4.2.3. Járási hivatalok.....	59
4.3. Decentralizáció: Helyi önkormányzatok Magyarországon.....	64
4.3.1. A decentralizált közigazgatási szervezetrendszer fejlődése Magyarországon	
1990–2010 között.....	66
4.3.2. Önkormányzati feladat- és hatáskörök.....	71
Felhasznált irodalom.....	76

ELŐSZÓ

A közigazgatás szervezeti felépítésének, hatásköri rendszerének és az azt megalapozó szervezési elveknek igen gazdag hazai és nemzetközi tudományos irodalma van. Kétségtelen, hogy vannak szerzők, akik ehhez a tananyaghoz képest részletesebben elemzik a magyar közigazgatás szervezet- és hatásköri rendszerét, elmélyültebben járják körül a kapcsolódó fogalmakat, az elméleti distinkciókat vagy az osztályozási és a csoportosítási szempontokat. A közigazgatási tárgyú képzési anyagok is bővelkednek olyan egyetemi tankönyvekben és jegyzetekben, amelyek bemutatják a magyar közigazgatás szervezeti és hatásköri rendszerét, megtárgyalják a közigazgatásnak a funkcióit és a feladatait. Jogosan merülhet fel tehát az olvasóban a kérdés, hogy mi indokolja egy újabb tananyag megírását ebben a témakörben.

A tananyagot illetően a szerző **álláspontja a következő:**

1. Egyrészt az utóbbi évtizedben a hazai államszervezet jelentős változásokon ment keresztül, és ezek jelentősen átformálták a magyar közigazgatás szervezet- és hatáskör-rendszerét is. Ez alatt nemcsak a 2010 utáni közigazgatási reformokra gondolok, hanem a közigazgatás funkcióinak, feladatainak és a feladatellátás formáinak a tágabb értelemben vett átalakulására, ami a gazdasági és társadalmi változásokhoz igazodva zajlott le. Emiatt itt az ideje, hogy egyes fogalmakat újragondoljunk, bizonyos területeket és kérdéseket hangsúlyosabban tárgyaljunk.
2. Másrészt ez a tananyag egy jól körülhatárolható közönség számára, meghatározott célból készült, és az ismereteket speciális oktatási módszerrel kívánja átadni. Ez a közönség a közigazgatásban dolgozó, illetve az ott dolgozni szándékozó köztisztviselők-ből áll, akik igazgatási tapasztalattal nem nagyon rendelkeznek, ezért szükség van arra, hogy egy átfogó alapozó képzés keretében kapjanak képet a közigazgatás működéséről és törvényszerűségeiről. Ez a célközönség határozza meg a képzési anyag jellegét is. E tananyag azt az igényt kívánja kielégíteni, hogy bemutassa a közigazgatási szervezési elveket és a magyar közigazgatás szervezeti és hatásköri felépítését, mindezt érthetően, könnyen emészthetően és a közigazgatás gyakorlati működésére reflektálva. Ezért a tananyag nem kíván „mindent megtanítani”, tehát az elméleti keretrendszer teljes mélységeiben felölelni. Sokkal inkább egy áttekinthető értelmezési rendszert szeretne nyújtani az olvasónak, amely segít megérteni a közigazgatás törvényszerűségeit és rendezési elveit, közelebb visz a közigazgatás működésének

megértéséhez, valamint a jelenlegi közigazgatási folyamatok átlátásához és értékeléséhez. Ezért a tananyagban gyakran segítik életszerű példák és gyakorlati esetek a fogalmak jobb megértését.

1. MODUL: BEVEZETŐ – A HATÁSKÖR- ÉS FELADATMEGOSZTÁS RENDSZERE A KÖZIGAZGATÁSBAN

A közigazgatás szervezeti és hatásköri rendszerének megismerését érdemes azzal kezdeni, hogy meghatározzuk: mi az, hogy *közigazgatás*? Habár egész életünket áthatja, születésünktől a halálunkig elkísér, mégsem olyan egyszerű körülírni ennek a fogalomnak a jelentését. A közigazgatás részt vesz az egészségügyi ellátások és az oktatás szervezésében, gondoskodik az állam határainak, intézményeinek és polgárainak védelméről, illetve a társadalmi rend fenntartásáról. A közigazgatás szervei támogatásokat osztanak szét a társadalom hátrányos csoportjai között az állami bevételekből, vagyis a beszedett adókból; a közigazgatás gondoskodik az állami infrastruktúra, pl. az utak, a hidak és a közterületek fejlesztéséről; a közigazgatás engedélyez, felügyel és bírságol abból a célból, hogy megóvja a társadalom tagjait vagy megvédje a tisztességes piaci folyamatokat például azzal, hogy megakadályozza a csalásokat és a visszaéléseket. Talán pont azért, mert ennyifélével foglalkozik, tehát a komplexitása és a sajátos jellege miatt nehéz a közigazgatásra egy átfogó és széleskörűen érvényes fogalmat meghatározni.

Elsősorban a *társadalomtudományok* foglalkoznak a közigazgatás sajátosságainak meghatározásával. Az államtudomány, a jogtudomány, a politikatudomány, a közigazgatás-tudomány, a vezetés- és szervezéstudomány, a szociológia és a pszichológia is vizsgálja a közigazgatás működését, bár mindegyik tudományterület eltérő megközelítésből, a közigazgatásnak más-más egyedi vonásait emeli ki.

A közigazgatási jogtudomány – mint a közigazgatás-tudomány egyik ága – elsősorban **jogalkalmazó és jogalkotó intézményként** tekint a közigazgatásra. Az államtudomány a **végrehajtó hatalmi ág** részeként, vagy az egyes alrendszereinek, a helyi önkormányzatoknak vagy az autonóm államigazgatási szerveknek a vonatkozásában tárgyalja. A politikatudomány elsősorban a **politika és a közigazgatás összefonódását** elemzi. A szociológusok számára a közigazgatás egy sajátosan működő **bürokratikus szervezetrendszer**. A vezetés- és szervezéstudomány pedig elsősorban a **munkaszervezésre, a szervezet hatékonyságának a növelésére és a menedzsmentre** fókuszál.

A modul témája szempontjából a közigazgatás **szervezeti megközelítése** a legérdekesebb. A közigazgatást olyan szervezetrendszerként határozhatjuk meg, amelynek az az alapve-

tő funkciója, hogy közhatalmi és egyéb szervezési eszközökkel **végrehajtsa és megvalósítsa azt, amit a törvények és alsóbb szintű jogszabályok a társadalmi célok és a közérdek elérése céljából előírnak.** Egy jogállamban tehát az a főszabály, hogy a közigazgatás csak a jogszabályban meghatározott keretek közt járhat el és hozhat döntéseket. Ebből a szempontból a közigazgatás cselekvése nem más, mint jogszabályok végrehajtása.

Ha mégis szeretnénk a közigazgatás feladatait differenciálni, akkor azt mondhatjuk, hogy a közigazgatásnak a feladatai leginkább az alábbi tevékenységek ellátására terjednek ki, azokon keresztül valósulnak meg az állami programok és az ágazati politikák:

- jogalkotói tevékenység;
- hatósági tevékenység, azaz a jogszabályok alkalmazása konkrét, egyedi hatósági ügyekben;
- szervezési tevékenység;
- irányítási tevékenység;
- a közszolgáltatások biztosítása;
- gazdasági tevékenység.

A közigazgatás – leegyszerűsítve – nem más, mint embereknek és eszközöknek a szervezése és irányítása annak érdekében, hogy megvalósítsa a kormányzati célokat. Magyary Zoltán fogalom meghatározása szerint „**a közigazgatás az állam adminisztrációja**”.¹ Magyary szerint a közigazgatás lényegi elemeit úgy lehet a legjobban megmutatni, ha megnézzük, miben különbözik a vállalati és a versenyszféra adminisztrációjától. A közigazgatás az állami sajátosságok miatt az alábbi különleges vonásokkal bír más igazgatási és adminisztratív tevékenységekhez képest:

- állami bürokratikus szervezet;
- a tevékenysége a közfeladatok ellátását szolgálja;
- speciális képzettséggel rendelkező szakemberállományt igényel;
- közhatalmi eszközökkel és speciális módszerekkel látja el a feladatait;
- a jogrend keretei között cselekszik.

A fenti fogalom meghatározásból adódóan a közigazgatás működésének megértéséhez az alábbi három fő elemet kell megvizsgálunk: a **tevékenységet**, a **szervezetet** és a **személyzetet**.²

¹ MAGYARY Zoltán (1988): Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje. In CsUTH Sándor – GÁSPÁR Máttyás szerk.: *Közigazgatás-szervezési tanulmányok 1. A közigazgatás fejlesztése és szervezése*. MTA Államtudományi Kutatások, Budapest, 39.

² LŐRINCZ Lajos (2007a): *A közigazgatás alapintézményei*. 2. kiadás. HVG–Orac, Budapest. 27.

TEVÉKENYSÉG: A közigazgatás egyfelől értelmezhető **közhatalmi tevékenységeknek és adminisztratív cselekvéseknek** a rendszereként, amely a **jogalkotásból**, a **külső hatósági ügyintézési tevékenységekből** és a **belső igazgatási ügyekből és munkafolyamatokból** áll.

SZEMÉLYZET: A közigazgatáshoz másfelől szükséges az a szakemberállomány vagy köztisztviselői gárda, akik felelnek a közigazgatási ügyek intézéséért és a közpolitikai döntések meghozataláért.

SZERVEZETRENDSZER: A közigazgatásnak végül pedig fontos eleme a *közigazgatási szervezetrendszer*. A közigazgatás szervezeti felépítése határozza meg azt, hogy az ágazati politikákat eredményesen hajtja-e végre, tehát hogy a közigazgatás mennyiben működik hatékonyan. A közigazgatás működésének és társadalmi hatásának szempontjából legalább olyan fontos a szervezeti felépítés, azon keresztül pedig a hatáskörök megosztása és a munkafolyamatok szervezése, mint az, hogy a szakpolitikai programokban konkrétan mi szerepel. Ki hozza a közigazgatási döntéseket? Hol hajtják végre az egyes ágazati programokat és intézkedéseket? Hogyan zajlik az ellenőrzés és az elszámoltatás a közigazgatáson belül? Ezeket a kérdéseket meg kell tudnunk válaszolni ahhoz, hogy a közigazgatás működését pontosan megértsük.

Ennek a tantárgynak az a célja, hogy bemutassa a közigazgatás szervezetrendszerét, a közigazgatáson belüli feladat- és hatáskörök megosztásának az okait, a fajtáit és a főbb szervezési irányait. A közigazgatás ugyanis nem egy egynemű, homogén szervezetrendszer, hanem egy olyan sokszínű struktúra, amely belülről differenciált, és sokféle különböző alrendszerre oszlik.

1.1. A HATÁSKÖR- ÉS FELADATMEGOSZTÁS OKAI ÉS DIMENZIÓI A KÖZIGAZGATÁSBAN

Ahogy megjelentek a **nagyméretű, komplex feladatokat ellátó szervezetek és vállalatok**, úgy szükségük volt a hatékony működésükhöz egyrészt olyan szervezetekre és szervezeti egységekre, amelyek egy-egy munkafolyamatra *specializálódnak*, másrészt ezeknek az egységeknek az **összehangolására**, vagyis a *koordinációra*. Ebből a felismerésből számos elmé-

let született a korai menedzsmentirodalomban (például Fayol *vezetési alapelvei*³ vagy Gullick és Urwick *POSDCORB-modellje*),⁴ amelyek természetes **következménynek tekintették** azt, hogy a munkáknak és a hatásköröknek a megosztásával kialakul egy szerteágazó és eltérő funkciókra tagozódó szervezeti struktúra. A *munkamegosztás* azonban nemcsak a gazdasági élet sajátja, hanem egyre **növekvő** szerepét megfigyelhetjük a társadalom legkülönbözőbb területein, így a közigazgatás szervezetrendszerén belül is.

A közigazgatáson belüli **munkamegosztásnak** tehát az az egyik oka, hogy az egyes szakterületek **egyre inkább speciális tudást** és ismereteket igényelnek. Nem várhatjuk el egyetlen köztisztviselőtől sem, hogy „mindenhez értsen”, vagyis az ügýtípusok széles horizontját egymaga át tudja látni teljes mélységében.

A **munkamegosztás másik oka** pedig a térbeli és az időbeli korlátokban rejlik. Az **állami szerepvállalás kiterjedésével és a közfeladatok számának növekedésével** a közigazgatás rendkívül **összetett, sokrétű és szerteágazó rendszerré vált**. A közigazgatás aktív részt vállal például az elszegényedett társadalmi rétegek szociális támogatásában és felzárkóztatásában, a gazdaság fejlesztésében vagy az egészségügyi ellátórendszernek és a nyugdíjrendszernek a **működtetésében**. Elképzelhetetlen, hogy ezeket a térben elszórtan jelentkező és rendkívül időigényes közigazgatási feladatokat csak egyetlen vagy néhány szervezet lássa el. **Éppen ezért elkerülhetetlen, hogy ezek a feladat- és hatáskörök** szét legyenek osztva meghatározott szervezési elvek mentén a különböző szintű közigazgatási szervezetek között. Az, hogy ez hogyan történik, nagyban meghatározza a közigazgatás **ügyintézésének a hatékonyságát**, valamint azt, hogy a közigazgatás mennyiben tud megfelelni az új típusú társadalmi elvárásoknak és a változó környezeti kihívásoknak. Tehát **faj-súlyos kérdésről** van szó.

A közigazgatás munkamegosztásának kapcsán a feladatoknak **többféle delegálásáról** beszélhetünk:

1. A **hatáskör- és feladatmegosztás** első fajtája a *politikai hatáskörmegosztás*. A politikai hatáskörök delegálása segít az állampolgárok mobilizálásában, tehát hogy aktívabban bevonhatóak legyenek a döntéshozatalba és a helyi közösségek érdekképviselésébe.⁵ Szinte minden kormányzati rendszer lehetővé teszi, hogy valamilyen politikai képvise-

³ RADHA Krishan Shapru (2013): *Administrative Theories and Management Thought*. PHI Learning Pvt. Ltd., Delhi, 130–139.

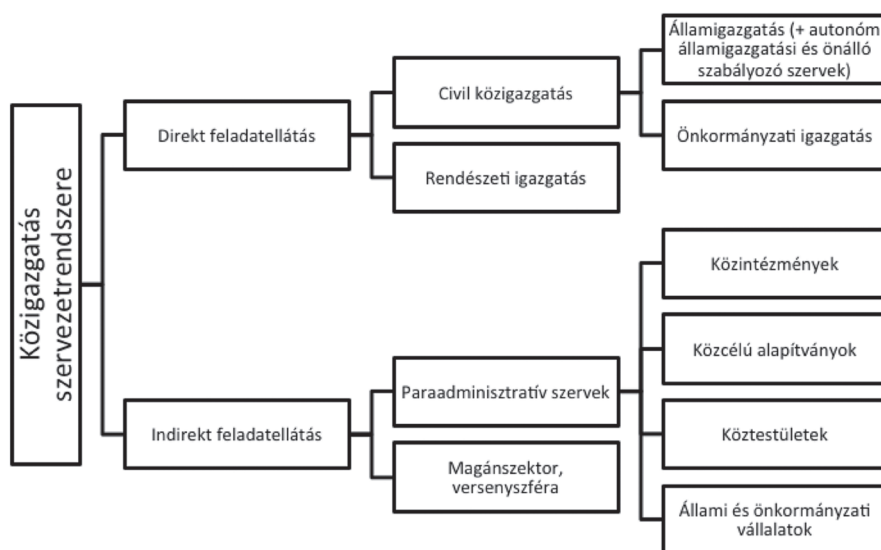
⁴ SHAPRU (2013): *i. m.*, 143–158.

⁵ AARON SCHNEIDER (2003): Decentralization. Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38. No. 3. 32–56.

leti és választási rendszer helyi szinten is kiépüljön, illetve a helyi közösségeknek legyen önálló, a nemzeti (vagyis országos) szinttől független szabályozási lehetőségük egyes helyi közügyekben. Magyarországon a rendszerváltást követően kiépült a települési és a területi önkormányzatokból álló helyi önkormányzati rendszer, amely biztosítja a helyi választópolgárok számára, hogy élhessenek az önkormányzathoz való közösségi jogaikkal választott képviselőiken keresztül vagy helyi népszavazáson. A helyi közügyek alapvetően a lakosságnak a közszolgáltatásokkal való ellátásához kapcsolódnak, valamint ahhoz, hogy a helyi önkormányzat és a lakosság együttműködésének meglegyenek a szervezeti, személyi és anyagi feltételei. Tehát a politikai hatáskör átruházása megadja a **helyi közösségnek az autonóm önkormányzás jogát**, vagyis helyi szinten is megvalósul a népszuverenitás.

2. A hatáskör- és feladatmegosztás második fajtája a *gazdasági jellegű hatáskörök átruházása*. Ez azt jelenti, hogy az állami bevételek több kormányzati szintről származnak, és a helyi közigazgatási szervek rendelkeznek bizonyos fokú önállósággal az állami források felhasználásában. Magyarországon például a települési önkormányzatok kivethetnek helyi adót, és önállóan gazdálkodhatnak a törvényi keretek között.
3. Végül pedig kiemelt jelentőséggel foglalkozunk a témánk szempontjából legfontosabb kategóriával, az *adminisztratív hatáskörök megosztásával*, ami nem más, mint az igazgatási és a hatósági feladatok szétosztása a közigazgatásnak az eltérő szintjei és ágazatai között. Leegyszerűsítve, ez arra adja meg a választ, hogy melyik közigazgatási szervnek kell végrehajtania egy adott ágazati programot, elintéznie egy konkrét hatósági ügyet vagy éppen az igazgatási kérdésekben döntenie.

A modern közigazgatásra tehát jellemző a szakosodás és a feladatok differenciált ellátása. A közigazgatás-tudományban erre vonatkozóan van egy elfogadott és gyakran használatos felosztás, amely megkülönböztet közvetlen (*direct*) és közvetett (*indirect*) közigazgatást. A közvetlen közigazgatásban egy-egy feladatot az arra a célra létrehozott közigazgatási szerv lát el, míg a közvetett közigazgatásban ezt úgynevezett paraadminisztratív szervek (köztestületek, közcélú alapítványok, közvállalatok vagy közintézetek) vagy pedig a versenyszféra végzi el. A közigazgatáson belül elkülöníthetjük a civil és a rendészeti igazgatást, a civil közigazgatáson belül pedig az államigazgatási, a helyi önkormányzati és az autonóm államigazgatási szerveket. Ezekre a kategóriákra a későbbiekben még kitérünk.



1. ábra

A magyar közigazgatási szervezetrendszer tagozódása

Forrás: Balázs István szerk. (2015): Magyar közigazgatási jog. Általános rész
I. Debreceni Egyetemi Kiadó.

A közigazgatáson belüli adminisztratív feladatmegosztás és a bürokratikus szervezetrendszer kiépülésének okai a közigazgatás sajátosságaiból adódnak, ezeket Magyary Zoltán⁶ az alábbi jellemzőkkel írta le:

- **A nagy méret** – vagyis az állami feladatoknak a bővülésével és egyre komplexebbé válásukkal a közigazgatás szervezetrendszere is többszereplőssé és szerteágzóbbá válik.
- **Az egység** – vagyis akár mennyire is szerteágzó a közigazgatás szervezetrendszere, minden egysége az államhatalmi rendszer egészéhez tartozik, a központi állami célok megvalósításához pedig szükség van arra, hogy ezek az egységek összehangoltan és egységes elvek szerint működjenek.
- **Az ország egész területét lefedő közigazgatási szervezetrendszer** – abból a célból, hogy az ügyfelek, vagyis az ország területén elszórtan élő állampolgárok a **lakóhelyük-höz minél közelebb intézhessék** a közigazgatási ügyeiket.

⁶ MAGYARY (1988): i. m., 333.

- Az összekötő, közbeeső szervek – ezekre azért van szükség, hogy a központi, kormányzati szintet összekapcsolják a legalsó, települési igazgatási szinttel.

1.2. AZ ADMINISZTRATÍV FELADAT- ÉS HATÁSKÖRMEGOSZTÁS A KÖZIGAZGATÁSBAN

Ahogy az előbbieken már utaltunk rá, a közigazgatás nem más, mint **több szinten elhelyezkedő, sokszereplős és diverzifikált közigazgatási szervek rendszere**.⁷ Egy állam működésének fontos eleme, hogy hogyan épül fel a közigazgatás szervezetrendszere, a feladatok és a hatáskörök pedig hogyan oszlanak meg a központi, a területi és a helyi szervek között. A közigazgatás-tudományban, a vezetés- és szervezéstudomány vívmányait részben átvéve, több olyan alapelv is elterjedt, ami eligazodást ad ahhoz, hogy a közigazgatási szervezetrendszer milyen elvek mentén tagozódik, és a feladat- és hatásköröket milyen irányban lehet megosztani.

1.2.1. SZERVEZETI SPECIALIZÁLÓDÁS: CÉL – MUNKAFOLYAMAT – ÜGYFÉLKÖR – TERÜLET

A közigazgatás-tudományban általánosan elterjedt Luther Gulicknak⁸ az a nézete, miszerint a különböző szervezetek és szervezeti egységek az alábbi négy alapvető rendezőelv mentén jönnek létre (ezeket szokás 4P-nek is nevezni, az angol kezdőbetűk után):

1. A szervezet rendeltetése, funkciója (*purpose*)

A szervezetek közötti feladatmegosztás egyik legáltalánosabb elve a **funkciók és a célok** szerinti munkamegosztás. A különböző hatáskörrel működő közigazgatási szervek tipikusan ezen elv mentén szerveződnek, legyen szó akár a **különös hatáskörű szervekről**, például a **minisztériumokról** vagy az irányításuk alá tartozó, egy-egy szakterület irányításáért

⁷ PATYI András – VARGA Zs. András (2009): Általános közigazgatási jog. Dialóg Campus, Pécs–Budapest. 265.

⁸ LUTHER GULICK (1937): *Papers on the science of administration*. Institute of Public Administration, Columbia University, New York. 218.

és igazgatásáért felelős ágazati szervekről, akár az általános hatáskörű szervekről, mint amilyen a **kormány**.

Így például eltérő szervezet vagy szervezetcsoport felel a gazdasági terület igazgatásért, az egészségügyi szolgáltatások megszervezéséért és a társadalombiztosítási rendszer működtetéséért. Vagy például ilyen speciális, a többi civil közigazgatási szervtől jól elkülöníthető funkciót látnak el a rendészeti szervek (a rendőrség, a katasztrófavédelem, a nemzetbiztonsági szolgálat stb.), amelyeknek a közrend és a közbiztonság fenntartása a fő rendeltetésük.

2. A szervezetben ellátott munkafolyamatok (process)

A szervezetben ellátott munkafolyamatok, a munkaeszközök és a tudás **hasonlóságán** is alapulhat a szervezeti specializáció.

Például a 2000-ben létrehozott okmányirodáknak elsősorban a közös okmánybiztonsági előírások, a közös nyilvántartási rendszerek és más hasonló eljárási szabályok miatt kerültek különböző igazgatási feladatok a hatáskörükbe. Vagy ide sorolhatjuk az integrált ügyfélszolgálati rendszereket, mint amilyen a kormányablakrendszer, amely integráltan, ágazatokon átívelően látja el a közigazgatási feladatoknak egy sajátos körét: az ügyfélszolgálati tevékenységet és az ahhoz tartozó feladatokat.

3. Az ügyfélkör, akiket a szervezet kiszolgál (persons)

Külön közigazgatási szervek jöhetnek létre vagy szakosodhatnak egyes speciális ügyfélcsoportok kiszolgálására. Ilyen lehet például a rehabilitációs igazgatóság, amely fogyatékkal élők támogatását látja el különböző eszközökkel, vagy a munkaügyi központok, amelyek a munkanélküliek foglalkoztatását segítik, és sokféle feladatot látnak el egy speciális ügyfélcsoport számára, pl. munkaerő-közvetítés, anyagi támogatás, képzés stb.

4. A földrajzi területi tagozódás (place)

Végül a szervezetek és a szervezeti egységek specializálódhatnak aszerint is, hogy hol, milyen földrajzi területen, illetve milyen illetékességgel (országos, területi vagy települési) látják el a feladataikat. Azért van szükség közigazgatási egységekre az ország egész területén, hogy a közigazgatási szolgáltatások mindenhol azonos minőségben álljanak az ügyfelek rendelkezésére, illetve hogy az operatív, konkrét hatósági ügyeket el lehessen intézni az ügyfelekhez legközelebbi szinten. Tipikusan ilyen területi alapon szerveződő közigazgatási egység a helyi önkormányzat, amely helyi illetékességgel intézi a helyi közügyeket, és felelős a helyi közszolgáltatások nyújtásáért.

1.2.2. VERTIKÁLIS ÉS HORIZONTÁLIS TAGOZÓDÁS

Bemutatunk egy másik nézőpontot, amely meghatároz két fő hatáskör- és feladatmegosztási elvet, amely a közigazgatási szervezetrendszer területi (*vertikális*) és ágazonkénti (*horizontális*) irányra tagolja. A vertikális irány arra adja meg a választ, hogy a feladat- és hatáskörök hogyan oszlanak meg a központi, a területi és a helyi illetékességű szintű közigazgatási szervek között. A horizontális munkamegosztás egy másik, sokkal differenciáltabb módja a hatáskörök tagolásának. Míg a vertikális tagolás az **illetékességét** határozza meg egy közigazgatási szervnek, addig a horizontális a **feladat- és hatáskörét**.⁹

Vegyük azokat az igazgatási feladatokat, amelyek korábban a helyi önkormányzat jegyzőjéhez tartoztak, pl. a gyámügyet. Ha azok átkerülnek járási vagy megyei szintre, akkor vertikális átrendeződésről beszélünk. (Bár meg kell jegyezni, hogy ebben a konkrét példában nemcsak a feladatelátás szintje, hanem az illetékes közigazgatási szervtípus is megváltozott.) Ha viszont létrehozunk egy új szervezetet valamelyik működő szervezet valamelyik igazgatási feladatának ellátására, például külön minisztérium jön létre a sportigazgatás irányítására, vagy például a munkaügyi hatóság helyett létrehozunk egy külön szervezetet a csökkent munkaképességűek ellátására (rehabilitációs igazgatóság), akkor horizontális átrendeződésről beszélünk.

1.2.3. BELSŐ VAGY KÜLSŐ FELADATÁTRUHÁZÁS¹⁰

A közigazgatási hatáskör- és feladatmegosztás kapcsán érdemes szót ejteni arról, hogy a közfeladatok delegálása a **közigazgatási szervezetrendszeren belül** is történhet, ami azt jelenti, hogy az **állam közvetlenül a saját intézményrendszerén, a közigazgatási szerveken keresztül látja el** a közfeladatokat, vagyis az adott feladat- és hatáskört e szervekhez telepíti. Ezt hívjuk *közvetlen közigazgatásnak* vagy a feladatok *direkt ellátásának*. Emellett napjainkban a közszolgáltatások megszervezésének és nyújtásának az *indirekt módjai* is elterjedtek, vagyis a *közvetett közigazgatás*, ami pedig azt jelenti, hogy a **közfeladatok ellátását külső szereplőkre bízzák, a közigazgatási szervezetrendszeren kívülre** delegálnak állami feladatokat.

⁹ A szervezési elvek e kategóriák szerinti csoportosítása összhangban áll a hazai közigazgatás-tudomány képviselőinek megközelítésével. Vö. LŐRINCZ Lajos (2007a): *A közigazgatás alapintézményei*. HVG–Orac, Budapest; MADARÁSZ Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Tankönyvkiadó, Budapest. 76–83.

¹⁰ Christopher POLLITT (2007): Decentralization. The central concept in contemporary public management. In Ewan FERLIE – Laurence E. LYNN, Jr. – Christopher POLLITT eds.: *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, Oxford–New York, 371–397. 371–380.

Ennek az egyik formája az, amikor az állam vagy az **önkormányzat** alapít egy többségi vagy teljes **állami vagy önkormányzati** tulajdonú társaságot, és oda telepíti a feladatokat – ilyenek a paraadminisztráció szervei. Emellett az állam és a helyi **önkormányzatok egyre változatosabb területeken engedik át** a közszolgáltatások nyújtását a magánszektor szereplőinek. *Ide tartozik az autópályák építésének és üzemeltetésének a kiszervezése, vagy az állami tulajdonban lévő kórházak vagy sportlétesítmények üzemeltetésének a magánkézbe adása.* Tehát a közigazgatás a piacra bízta egyes közszolgáltatások ellátását ahelyett, hogy saját maga állítaná elő azokat. A magánszektor szereplőinek bevonását, illetve a vállalati módszereknek és a piaci technikáknak az egyre szélesebb körű alkalmazását a közszektorban elsősorban a gazdasági és a társadalmi változások indokolták.

2. MODUL: ÁLLAMSZERVEZÉSI ELVEK – A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZET- ÉS HATÁSKÖRI RENDSZERÉNEK VERTIKÁLIS TAGOLÁSA

A fenti osztályozási szempontok közül a későbbiekben a közigazgatási szervezetrendszer **vertikális és horizontális tagozódásával** fogunk részletesebben foglalkozni.

Az állam közigazgatási szervezetrendszerét mindig a tételes és hatályos jog szabályozza, és leginkább a mindenkori szakmai és politikai érdekek és erőviszonyok vannak rá a legnagyobb hatással. Ennek ellenére a tudományos irodalomban vannak olyan általános államszervezési elvek, amelyek segítenek megérteni a közigazgatási szervezetrendszer tagozódását.¹¹ Ezért az alábbiakban áttekintjük a vertikális irányú hatáskör- és feladatmegosztás szervezési elveit, majd pedig azoknak a leképződését a magyar közigazgatásban.

2.1. CENTRALIZÁCIÓ

A vertikális, vagyis területi munkamegosztás során létrejövő szervek tipikusan illeszkedni szoktak az állam területi beosztásához. Az országos hatáskörű szerveknek, tehát a minisztériumoknak és a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerveknek az egész ország területére kiterjed a feladatuk, **függetlenül attól, hogy vannak-e területi szerveik, vagy sem.** Az ilyen típusú szervek a centralizáció elvének mentén jönnek létre. Tehát az első szervezési elvünk: a *centralizáció*.

Centralizált feladatellátásról akkor beszélhetünk, ha a **döntések meghozatala és az irányítás általánosságban egy központi szerv joga, és az alárendelt szerveknek csak erősen korlátozott döntési lehetőségük van a szervezetük kialakításában, a munkáltatói jogok gyakorlásában és a gazdálkodásukban.** Az irányítás joga egy központi szerv vagy személy kezében van, a magasabb szinten lévőknek **irányítási és utasítási joguk van a hierarchia ala-**

¹¹ Vö. MADARÁSZ (1992): i. m., 75–76.

csenyebb fokán állók felé.¹² Centralizált igazgatás esetén a közhatalom gyakorlása egységes módon történik az országban mindenütt, nincs lehetőség a helyi specifikumok figyelembevételére. A centralizáció az egyik legfontosabb államszervezési és igazgatás-szervezési elv, másképp nem is nagyon lehetne egységes színvonalon tartani a jogrendet, az igazságszolgáltatást, a közbiztonságot, valamint az egyes államigazgatási szolgáltatásokat. A centralizáció nemcsak fokozhatja az államigazgatási szervezet teljesítményét és hatékonyságát, hanem előnyös lehet az állampolgárok jogainak védelme szempontjából is. Azonban a centralizáció túlzásba vitele is legalább akkora károkat tud okozni, mint a háttérbe szorítása.¹³ A centralizált működésnek több előnye is van, de azért hátrányai is lehetnek, ezért a szakirodalmak a kizárólagos alkalmazása helyett inkább a megfelelő arány beállítását szokták javasolni.

1. táblázat

Az adminisztratív centralizáció lehetséges pozitív és negatív hatásai a közigazgatásban

A centralizáció értékelése	
Lehetőségek	Veszélyek
<ul style="list-style-type: none"> Egységes szervezet, átlátható irányítási és döntéshozatali jogkörök. 	<ul style="list-style-type: none"> A szabályozott rendtől eltérő egyedi megoldások nem kerülnek felszínre a szervezeten belül. A fejlődési kezdeményezés csak a hierarchia felsőbb rétegeiből indulhat; a nagy szervezeti ellenállás csökkentheti a változásokra való hajlandóságot.
<ul style="list-style-type: none"> Kevesebb intézmény, így kisebb működési költségek. A források jobb felhasználása: A központi kontroll segíthet megelőzni a szervezet túlköltekezését és a kockázatos vagy felesleges beruházások megvalósítását, valamint az egységes működés is hozhat megtakarításokat. Átláthatóbb működés és hatékonyabb felügyelet. 	<ul style="list-style-type: none"> A megfelelő kontroll és a dereguláció hiánya a bürokratikus hatalom túlburjánzásához vezethet.

¹² PÁTYI András – TÉGLÁSI András (2013): Államtan és a Magyar Állam szervezete. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. 31–32.

¹³ LÓRINCZ (2007a): *i. m.*

Lehetőségek	Veszélyek
<ul style="list-style-type: none"> • Jobb és egyszerűbb koordináció, ennek köszönhetően pedig kevesebb átfedés és felesleges párhuzamosság a szervezetek között. 	<ul style="list-style-type: none"> • A kontroll és a felügyelet eltávolodása: A vezetők túlterheltsége miatt a kontroll nem elég hatékony.
<ul style="list-style-type: none"> • Nagyobb erőkoncentráció és gyorsabb reakálási lehetőség. Világos döntéshozatali út. 	<ul style="list-style-type: none"> • A döntések a végrehajtási szinttől távol születnek, ahova az információk korlátozottan jutnak el, azokat pontatlanul értékelhetik, emiatt rossz döntések szülehetnek.
<ul style="list-style-type: none"> • Egyértelmű információs csatornák. 	<ul style="list-style-type: none"> • A központi szerv nem képes egymagában beszerezni és feldolgozni azt az információhalmazt, amire szükség van az ágazati szakpolitikák megalkotásához, hiányozhat az a specifikus tudás, amit a területi szervek meg tudnának adni a központi hatóságnak.
	<ul style="list-style-type: none"> • Nem alakul ki lojalitás és elhivatottság a közigazgatási rendszer felé: az alsóbb szinteken lévők nem tudnak javaslatot tenni, újításokat vagy változtatásokat kezdeményezni; végrehajtják, amit számukra előírnak, de nem érdekelték a közigazgatás céljainak a megvalósításában, hiszen arra nincsen ráhatásuk, így a „Nem az én problémám”-attitűd alakulhat ki az alsóbb szinteken. • Az alsóbb szinten lévők elveszítik az érdekeltiségüket és a kezdeményező-képességüket, közömbössé válnak a szervezettel és az ügyfelekkel szemben.
<ul style="list-style-type: none"> • Világos alá-fölé rendeltségi viszonyok; a felelősségi körök és a hatáskörök egyértelmű elhatárolása. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hosszadalmasak az eljárások a központi és az alsóbb szintek között (pl. eszköz-beszerezéseknél, személyi kérdéseknél), ettől a mindennapi működés lelassulhat, a munkavégzés hatékonysága romolhat.
<ul style="list-style-type: none"> • Egyértelmű a kommunikáció rendje. 	<ul style="list-style-type: none"> • A túlságosan sok bürokratikus szint lassíthatja a kommunikációt.

Lehetőségek	Veszélyek
<ul style="list-style-type: none"> Egységes működési rend és standardizált eljárások, ezeknek köszönhetően pedig országsszerte azonos színvonalú szolgáltatások és működési rend. 	<ul style="list-style-type: none"> A fejlesztések nem kapnak támogatást; ha a rendszer arra van optimalizálva, hogy minden egységes rendben és azonos módon történjen, akkor az „egyedit” nehezen lehet a rendszerbe beilleszteni.
<ul style="list-style-type: none"> Méltányosság az elmaradott, hátrányos helyzetű társadalmi rétegek számára. 	<ul style="list-style-type: none"> A központosítással az állam és az állampolgár közötti távolság megnő, így az állampolgárok nehezebben érik el az intézményrendszert, és sérül az egyenlő hozzáférés elve.
<ul style="list-style-type: none"> Integráltabb, összehangoltabb ügyintézés, ami mentesíti az ügyfeleket a plusz terhektől, azonos minőségű szolgáltatásokat garantál, növelheti a jobbiztonságot, és egységes jogalkalmazást tesz lehetővé. 	<ul style="list-style-type: none"> Egyedi méltányolást igénylő esetekben nem elég rugalmas a rendszer.

Forrás: Saját összeállítás Lőrincz Lajos¹⁴ és Christopher Pollitt¹⁵ munkáját felhasználva

2.2. AZ ADMINISZTRATÍV HATÁSKÖR- ÉS FELADATMEGOSZTÁS FAJTÁI A KÖZIGAZGATÁSON BELÜL – DECENTRALIZÁCIÓ, DEKONCENTRÁCIÓ ÉS DELEGÁLÁS

Szemben a centralizációval, tehát a hatáskör teljes koncentrációjával, amikor a központi hatalom nem von be alsóbb szintű szervet a döntések előkészítésébe és meghozatalába, a központi kormányzatok általában alsóbb szintű, közvetítő igazgatási egységeket is létre szoktak hozni, bizonyos fokú önállósággal és döntési hatáskörrel. Ilyenkor a hatáskör **átruházásáról** beszélhetünk. A hatáskör megosztása eltérő lehet abból a **szempontból**, hogy a központi szint mekkora döntési hatáskörrel és **önállósággal ruházza fel az alsóbb szintű igazgatási**

¹⁴ LŐRINCZ Lajos (2007b): *Közigazgatási alapismeret, közigazgatási jog és szervezés*. Debreceni Egyetem, Agrár- és Műszaki Tudományok Centruma, Agrárgazdasági- és Vidékfejlesztési Kar, Debrecen. 55.

¹⁵ POLLITT (2007): *i. m.*, 371–380.

egységeket. A legnagyobb önállóságot és hatáskört az alsóbb szervezeti egység számára a *decentralizáció* nyújtja. A *dekoncentráció* – más kifejezéssel: „szétpontosítás” – a hatáskörök megosztásának egy másik fajtája, amely az alárendelt szervezet számára már csak szűkebb körű önállóságot enged. A hatáskörmegosztás harmadik, speciális fajtája a *delegáció*, ami már csupán a központi hatalom feladatátruházását takarja. Az alábbiakban ezeket a fogalmakat részletesebben is bemutatjuk.

2.2.1. DECENTRALIZÁCIÓ – JOGKÖR- ÉS HATÁSKÖR-ÁTRUHÁZÁS

A centralizáció ellenpárja a *decentralizáció*, amely ad egy bizonyos fokú önállóságot például a szervezet alakításában, a vezetők kinevezésében és a döntések meghozatalában. A gazdasági életben és a közigazgatásban ez olyan szervezet kialakítását takarja, ahol a központi szint megosztja a döntési jogköröket és hatásköröket az alsóbb szintű egységekkel olyan módon, hogy az egyes **döntések** meghozatalának a jogát alsóbb szintre telepíti. Állami szinten ez az **önkormányzás elvét** jelenti. Itt valósulhat meg a *szubszidiaritás elve*, miszerint:

- minden **döntést azon a szinten** hozzák meg, ahol a legnagyobb hozzáértéssel rendelkeznek, és
- az ügyeket az **állampolgárokhoz** a legközelebbi, szakszerűségi és hatékonysági szempontból is megfelelő szinten intézik.

A szubszidiaritás elve a természetjogi felfogás szerint a népszuverenitásból ered, tehát hogy a helyi közösségeket megilleti az a jog, hogy a saját ügyeiket szabadon szabályozhassák és igazgathassák. A **népszuverenitás értelmezhető úgy, mint** a politikai közösség, a választópolgárok szuverenitása, amelynek pedig egyik érvényesülési formája: a helyi választásokon és a helyi népszavazásokon való részvétel. Egy másik felfogás – az „átruházási” elmélet – szerint viszont a hatáskör **átruházása** csak a jog és a törvényhozó hatalmi ág által szabott törvényi keretek közt érvényesülhet, és a helyi önkormányzatoknak pedig nem csupán joguk, hanem kötelességük is a közügyek intézése.

A **központi hatalom** sok esetben nem elég **érzékeny** a helyi igényekre. Általános szabályok alkotásával nem tud reagálni az összes, helyben felmerülő kezdeményezésre és egyedi problémára. Az állami feladatok és hatáskörök megosztásával és helyi szintre telepítésével megvalósulhat a **helyi érdekeknek az érvényre juttatása** – az állampolgárok által delegált

képviselők útján. **A helyi szinten** működő igazgatási szervezetek kettős legitimációval rendelkeznek: egyfelől törvényes felhatalmazással működnek, másfelől a helyi közösség többségnek bizalmát is **élvezik**. **A kormánynak** csak **törvényességi felügyeleti jogköre** van a helyi önkormányzatok felett,¹⁶ ezen túlmenően a helyi önkormányzat mellérendelt viszonyban van a kormánnyal és a többi helyi önkormányzattal is. Az állampolgároknak az aktív közéleti ténykedése megnyilvánulhat közvetett **módon**, képviselőik útján vagy pedig közvetlenül, **például** helyi népszavazás útján. A helyi önkormányzatok önként vállalt feladatokat is elláthatnak a teherbíró képességük és a helyi adottságok függvényében. Továbbá a helyi igazgatási döntések lehetővé teszik a közigazgatás számára, hogy méltányolást igénylő ügyben, az ügy tárgyát vagy alanyát ismerve, mérlegeljenek. A közigazgatás érzékenységét az is javítja, hogy az állampolgárok fokozottabban **és közvetlenül is rálátnak** a helyi igazgatás működésére.¹⁷

2. táblázat

Az adminisztratív decentralizáció lehetséges pozitív és negatív hatásai a közigazgatásban

A decentralizáció értékelése	
Lehetőségek	Veszélyek
– Felgyorsítja a döntéshozatalt és az ügymenetet azáltal, hogy csökkenti a hierarchia csúcsán álló szervezet feladatait és túlterheltségét.	– A helyi szűk csoportok érdekei juthatnak érvényre, és növekedhet a korrupció.
– Mérsékelheti a közigazgatás feletti politikai befolyást.	– Csökken a központi szerveknek a befolyása és a konfliktuskezelő képessége .

¹⁶ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), 34. cikk, (4) bekezdés.

¹⁷ LÓRINCZ Lajos (2007b): i. m., 55–56.

Lehetőségek	Veszélyek
<ul style="list-style-type: none"> - A döntési jogkörök átruházásával a döntések helyi szinten születnek, ahol az állampolgárok igényeit és szükségleteit jobban figyelembe tudják venni, a helyi körülmények ismeretében megalapozottabb döntést lehet hozni. - Közvetlenebb kapcsolatot biztosít az állampolgár és az igazgatási szerv között, a közvetlen elszámoltatás lehetőségei is bővülnek. 	<ul style="list-style-type: none"> - A társadalom egészét érintő ügyekben a helyi érdekek ütközhetnek az országos érdekekkel. - Heterogén gyakorlattal működő közigazgatási egységek jöhetnek létre, amelyek eltérő színvonalú szolgáltatást nyújtanak – ez veszélyeztetheti az egységes joggyakorlatot, és azt is, hogy az ügyfelek mindenhol azonos színvonalú szolgáltatáshoz jussanak.
<ul style="list-style-type: none"> - Újításra ösztönöz, nyitott az alulról jövő kezdeményezésekre. - Egy kisebb és összetartóbb szervezet munkatársai elkötelezettebbek és motiváltabbak, mint akik egy óriási bürokratikus gépezet egyetlen fogaskerekének érik magukat. 	<ul style="list-style-type: none"> - A nagyobb önállóság túlburjánzó szervezetekhez és drágább közigazgatáshoz vezethet. - A kis szervezetek számára túlságosan sokba kerülhet a magasan képzett szakértői állomány megtartása, a ritkábban előforduló eljárások pedig magasabb pénzügyi és szakmai költséggel járhatnak.
<ul style="list-style-type: none"> - Az ügyfelek a lakóhelyükhöz közel érhetik el a közigazgatási szolgáltatásokat. Ez egyfelől kényelmesebb ügyintézészt jelent számukra, másfelől pedig a közigazgatás is úgy tudja szervezni a tevékenységét, hogy a helyi sajátosságokat és egyediségeket jobban figyelembe vegye. 	<ul style="list-style-type: none"> - A több, de kisebb szervezet tevékenységét nehezebben lehet koordinálni – ez leginkább olyan összetett és sokszereplős problémáknál jelenthet hátrányt, mint a szegénység és a munkanélküliség kezelése vagy a katasztrófa helyzetek elhárítása.

Forrás: Saját összeállítás Lőrincz Lajos munkáját felhasználva¹⁸

¹⁸ LŐRINCZ (2007b): i. m., 55.

2.2.2. DEKONCENTRÁCIÓ

A központi szerv döntéseinek érvényesítéséhez általában szükség van közvetítő állomásokra,¹⁹ az állam és a kormányzat erre hozza létre a dekoncentrált szerveket. A *dekoncentráció* a vertikális hatáskör- és munkamegosztás egyik formája, ami a **központi állami feladat- és hatásköröknek a területi szintre történő telepítését**, részleges átadását jelenti. Azaz a központi szerv a központi akarat megvalósítása érdekében közvetítő szerve(ke)t hoz létre, és azokat felruhazza bizonyos fokú döntési joggal is (pl. az elsőfokú hatósági jogkör gyakorlásával). Viszont a dekoncentrált szervek szervezeti és a működési önállósága korlátozott, a központi szerv és a dekoncentrált szerv **hierarchikus** viszonyban áll egymással.²⁰ Például az országos hatáskörű nem minisztériumi központi szervek és főhivatalok gyakran rendelkeznek – területi szinten – megyei vagy regionális dekoncentrált szervvel. *Például a fogyasztóvédelmi hatóság területi szervei az illetékességi területükön működő vendéglátó-ipari egységekben és üzletekben ellenőrzéseket végeznek a központi szerv irányításával; vagy például a bányakapitányságok az illetékességi területükön folyó bányászati munkálatok folytatásáról, a földi kincsek kitermelésének engedélyezéséről speciális illetékességgel döntenek.* Egyes szervtípusoknál, például a rendészeti szerveknél (a rendőrségnél és a katasztrófavédelmi szerveknél) különösen erősen jelen van ez az alá- és fölé rendeltségi viszony.

A dekoncentrált szervek közös jellemzői az alábbiakban foglalhatóak össze:

1. A dekoncentrált szervek alárendelten működnek a központi államigazgatás szerveknek. Utóbbiakat megilleti az irányítás és az ellenőrzés joga, ami leginkább az alábbi jogkörök gyakorlását teszi számukra lehetővé:²¹
 - A központi szerv dönthet arról, hogy létrehoz, átalakít vagy megszüntet egy dekoncentrált államigazgatási szervet.
 - A központi szerv vezetője nevezi ki és menti fel a dekoncentrált szerv vezetőjét, vagy legalábbis javaslatot tesz a személyével kapcsolatban.
 - A központi szerv ellenőrizheti a dekoncentrált államigazgatási szerv tevékenységét törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi szempontból.
 - A központi szerv hagyja jóvá a dekoncentrált államigazgatási szervnek a szervezeti és működési rendjét.

¹⁹ LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. 3. kiadás. HVG–Orac, Budapest. 153–156.

²⁰ PATYI–VARGA Zs. (2009): *i. m.*, 266.

²¹ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, 2. § (1) bekezdés.

- A központi szerv utasíthatja a dekoncentrált szervet.
 - A dekoncentrált szervnek általában jelentési vagy beszámolója kötelezettsége van a központi szerv felé.
2. A központi szervnek alárendelt dekoncentrált szerv is rendelkezhet bizonyos korlátozott autonómiával, ez azonban nem lehet akkora, hogy megakadályozza a központi szerv akaratának az érvényesülését.
 3. A központi és a dekoncentrált szervek között hierarchikus kapcsolat van, viszont az **azonos szinten lévő** szervek egymással **mellérendelt** viszonyban vannak.
 4. A kormány annak érdekében, hogy elősegítse a dekoncentrált szervek **horizontális koordinációját**, és **összehangolja a közigazgatási feladatok területi szintű végrehajtását**, létrehozhat egy külön dekoncentrált szervet arra, hogy a vele azonos szinten lévő többi dekoncentrált szerv működését összehangolja, ezért az ilyen szerveknek gyakran többlet-jogosítványaik vannak a többi dekoncentrált szervvel szemben. *Ilyen például a kormány irányítása alatt működő fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer.*

2.2.3. DELEGÁCIÓ – A FELADATÁTADÁS

Delegációnak azt hívjuk, amikor egy feladat *átkerül* alacsonyabb közigazgatási szintre. Ennek a hatályos szabályozás szerint *többféle* formája lehetséges.

Elsőként a *hatáskör-telepítésről* érdemes beszélnünk, amely jogszabály alapján, illetve helyi önkormányzat és köztisztviselő esetében törvény rendelkezése alapján mehet végbe. Ez azt jelenti, hogy a központi kormányzat bizonyos **jól körülhatárolható és általában valamelyik szűkebb szakterületre vonatkozó döntéshozatali jogokat és hatásköröket** átutal egy alsóbb szintű **és relatív autonómiával rendelkező** szervhez, például az **önkormányzathoz**. Ennek a hatáskörmegosztásnak az a sajátossága, hogy bár kvázi autonóm igazgatási egységekről van szó, mégis felelősséggel tartoznak a központi kormányzatnak az átutalt feladatok elvégzéséért. *Ilyen formában láthatnak el közfeladatot a kamarák, például az agrárkamara vagy a kereskedelmi és iparkamara. Ugyanis a kamara, törvény vagy kormányrendelet alapján megállapodást köthet a kormány által kijelölt szervvel egyes közfeladatok ellátására – amennyiben a kormány biztosítja a szükséges pénzügyi támogatást vagy díjazást. Például az agrárkamara a mezőgazdasági támogatási szervvel megállapodást kötött együttműködői feladatok ellátására. Vagy ilyen feladat-delegálásnak tekinthető, amikor államigazgatási feladatok a jegyző hatáskörébe kerülnek (pl. helyi kereskedelmi tevékenység engedélyezése), ilyenkor a jegyző államigazgatási jogkört gyakorol.*

Másodsorban beszélhetünk a **hatáskör gyakorlásának átruházásáról**, amikor a hatáskör eredeti címzettje – a jogszabályban foglalt esetekben – átruházhatja a *döntési jogkört* egy *másik* – ugyancsak a jogszabályok által meghatározott – szervhez. E hatáskörök gyakorlásához az átruházó utasítást adhat, a hatásköröket pedig bármikor visszavonhatja. Az átruházott hatásköröket nem lehet tovább átruházni. Például a helyi önkormányzat képviselő-testülete – a *törvényben meghatározott* esetek kivételével – átruházhatja a hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre vagy a társulására.²²

Harmadik eset a *kiadmányozási jog átruházása*, ami az eddigieknél szűkebb, lényegében technikai feladatátruházást jelent. A kiadmányozási jog egy adott ügyben ad felhatalmazást érdemi döntésre. A kiadmányozási jog jogosultja – *általában a szerv vezetője vagy ügyintézője* – átruházhatja a kiadmányozási jogát egy másik, a szervvel közszolgálati jogviszonyban *álló személyre*.

A közigazgatási szerv *kiszervezés* keretében átruházhatja a közfeladatok ellátását és a *közszolgáltatások* nyújtását a civilszférára vagy versenyszférára. Ebben az esetben szerződés alapján történő feladatátadásról beszélhetünk.

²² 2016. évi CLXXXV. törvény a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény módosításáról, 41. § (1) bekezdés.

3. MODUL: FUNKCIÓ, FELADAT- ÉS HATÁSKÖRI RENDSZER – A KÖZ- IGAZGATÁSI SZERVEZETRENDSZER HORIZONTÁLIS TAGOZÓDÁSA

A közigazgatási szervek másik fő szervezési elve – a vertikális mellett – a *horizontális* tagozódás, azaz a funkció szerinti specializálódás. A funkcionális tagozódás azt jelenti, hogy a különböző és sokszínű társadalmi célok megvalósítására létrejönnek **különböző közigazgatási szervek**, amelyek közül mindegyik valamilyen **speciális közigazgatási vagy állami missziót teljesít**. Például külön ágazati igazgatási szervezet(ek) jön(nek) létre a **fogyasztók jogainak védelmére**, a társadalombiztosítási rendszert működtetésére vagy például a tűzvédelmi feladatok ellátására. Szeretnénk hangsúlyozni, hogy a horizontális, funkciók szerinti tagozódás nem zárja ki a vertikális, terület szerinti tagozódást. Azaz egy adott funkciót ellátó szervnek, például a fogyasztóvédelmi hatóságnak, lehetnek központi és területi szervei is.

Érdeemes tisztázni, hogy a *funkció* és a *feladat* fogalma nem ugyanazt jelenti. Lőrincz Lajos fogalom meghatározásából kiindulva a *funkció* egy „**általánosabb**” jellegű, szélesebb tartalmú fogalom, mint a *feladat*, a **szerv társadalmi rendeltetésének lényegét határozza meg**.²³ Ezzel szemben a *feladat* egy **konkrétabb tevékenységekre utal, a funkciók ellátásához szükséges teendőket takarja**.

Például a közigazgatás egyik kiemelt funkciója a közrend és a közbiztonság fenntartása, és a közigazgatási szervek látják el annak rendkívül szerteágazó és sokrétű feladatait: ellenőrzik a határforgalmat, igazoltatnak közterületen, ellenőrzik a közúti közlekedésben részt vevő gépjárműveket és vezetőiket, megakadályoznak bűncselekményeket vagy nyomoznak bennük stb.

Egy másik lényeges eltérés a funkció és a feladat között, hogy a **közigazgatás funkciói ritkábban változnak**, ugyanis a közigazgatásnak viszonylag stabil társadalmi rendeltetése van. Bár **kétségtelen, hogy** hosszabb időtávon a közigazgatás funkciói is módosulnak, mert a gazdasági-társadalmi változások **újabb és újabb** olyan területeket hoznak, amik a közigazgatás beavatkozását igénylik. Éppen ezért a szakirodalom megkülönbözteti a közigazgatás állan-

²³ LŐRINCZ (2007a): i. m., 219.

dó és **változó** funkcióit. Állandó funkciók körébe tartoznak pl. a védelmi, külügyi, biztonsági, közszolgáltatói, az államszervezet működését biztosító és a gazdasági funkciók – ezek többnyire a közigazgatás klasszikus beavatkozási területeinek számítanak, országtól és korszaktól függetlenül. Ezzel szemben a közigazgatás változó funkcióit az adott időszak vagy ország sajátosságai mindig nagyban meghatározzák, pl. a halászat, a hajózás, a nemzeti és etnikai kisebbségi ügyek vagy a határon túliak kezelése esetében.

*Például az állam az ipari forradalom előtt nem nagyon vagy egyáltalán nem avatkozott bele a termelési folyamatok vagy a **műszaki biztonság szabályozásába, a munkavédelmi előírások meghatározásába** és a vásárlók vagy a munkavállalók jogainak védelmébe. Ezzel szemben ma már a legtöbb országban szigorúan szabályozzák a termékek előállításnak a folyamatát, előírják a fogyasztók tájékoztatásának a módját, garantálják a munkavállalók gazdasági jogainak **érvényesítését, egészségüknek és biztonságuknak a védelmét.** A közigazgatási apparátus dolga, hogy mindezek betartását ellenőrizze.*

Szemben a funkciókkal, a **közigazgatás feladatai** mind mennyiségükben, mind jellegükben **gyors ütemben és folyamatosan változnak.** Ez abból fakad, hogy a társadalmi és gazdasági változások miatt az **állami beavatkozás jellege és eszközei** is változnak, mindez leginkább a közigazgatási feladatok változásában manifesztálódik.

*Például az **épített környezet szabályozása és felügyelete,** vagyis az építésügyi igazgatás már évszázadok óta kiemelt **állami (rész)funkció.** Viszont az elmúlt évtizedben is jelentős változások történtek abban, hogy az építésügyi igazgatás területén milyen feladatokat lát el a közigazgatás. Például a papíralapú ügyintézészt felváltotta az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokkal foglalkozó elektronikus dokumentációs rendszere (**ÉTDR**). Vagy pedig olyan szempontokat is vizsgálania kell a hatóságnak, amelyeket korábban nem kellett, például az energetikai megfelelőséget, a tájvédelmi és az épített örökségvédelmi szempontokkal való összhangot és a középületek akadálymentességét.*

A **horizontális tagozódásnak** köszönhetően a közigazgatási szervezetek között **ágazati munkamegosztás** jön létre, ahol a különböző ágazatokhoz tartozó szervek a feladatokat és a sokrétű ügytípusokat a tárgyak alapján megosztják egymás közt. Az ágazati munkamegosztás eredményezi tehát az egyes **igazgatási ágazatok kialakulását.**²⁴ Az ügykörök és az igazgatási feladatok ellátásához a jogszabályok a közigazgatási hatóságokat széles körű

²⁴ HIDVÉGINÉ DR. ERDÉLYI Erika (2010): A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai. Nyugat-magyarországi Egyetem. Forrás: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_INY5/ch01s05.html (a letöltés ideje: 2016.07.04..)

és jól meghatározott jogosítványokkal és cselekvési eszközökkel ruházzák fel. E jogszabályok által garantált eszközöknek az összességéből áll a **közigazgatási szerv jogköre vagy – a szélesebb értelemben vett – hatásköre**. Egy szerv **hatásköre** azt mutatja meg, hogy az **adott szerv milyen ügyekben járhat el – sőt, köteles eljárni –, és hogy a jogszabályok milyen eszközöket garantálnak számára a feladatának a teljesítéséhez**. A szervnek a *hatásköre* és a *feladatköre* tehát szorosan kapcsolódik egymáshoz, de nem ugyanazt jelenti.

3.2. A KÖZIGAZGATÁSI FUNKCIÓK LEHETSÉGES CSOPORTOSÍTÁSA

A közigazgatás funkcióit a szakirodalom többféle megközelítésben csoportosítja.

3.2.1. VÉGREHAJTÓ FUNKCIÓ

Az **államtani megközelítés** a közigazgatás funkcióját aszerint határozza meg, hogy hol válik el a többi hatalmi ágtól. A **képviselési szervek** legfontosabb funkciójának a **törvényalkotást** tekinti, a bíróságokénak az igazságszolgáltatást, a **közigazgatásának** pedig a **végrehajtást**, ami háromféle – egymást nem kizáró, gyakran inkább kiegészítő – formában valósulhat meg:

1. Jogalkotás: Bizonyos közigazgatás szerveknek van arra felhatalmazásuk, hogy jogszabályokat alkossanak, amennyiben a végrehajtó funkciójuk ellátásához szükségük van a törvényi rendelkezések részletesebb szabályozására vagy kiegészítésére.

2. Jogalkalmazás: Az általános tartalmú jogszabályoknak a konkrét, egyedi esetekben való alkalmazása némileg hasonlít a bíróságok jogalkalmazásához (pl. szabálysértés esetén), de lényeges különbség van a két terület között. A bíróság jogalkalmazó tevékenysége *ad hoc* jellegű, tehát az eljárás csak akkor indul meg, ha azt a peres felek kezdeményezik. A közigazgatás ezzel szemben saját kezdeményezésére teljesíti jogalkalmazási feladatait, mivel azok közérdeket szolgálnak és társadalmilag szükségesek – például amikor egy **építési hatósági ellenőrzés** során megvizsgálja, hogy az az építkezés szabályos-e.

A *jogalkotási* és a *jogalkalmazási* funkciót együtt **közhatalmi funkciónak** hívjuk. A **közhatalmi funkciójú állami (közigazgatási) szervek** mindenre nézve kötelező döntést hoznak, és – szükség esetén legitim állami kényszerrel – végre is hajthatják azt.

3. Szervezési feladatok: A közigazgatás olyan szervező tevékenység, amelyen keresztül az állam teljesíti a **célkitűzéseit**. Az állam így szervezi meg például a saját munkáját, a közbiztonságot, a közoktatást és a **közegészségügyet**. Ezzel a tevékenységével tesz eleget a társadalom anyagi, kulturális, szociális és egészségügyi szükségleteinek.

3.2.2. SZERVEZETI ÉS SZAKIRÁNYÚ FUNKCIÓK

A közigazgatási szervezetek funkcióit úgy is csoportosíthatjuk, ha a közigazgatás szakirányú és ágazati tevékenységeit vesszük górcső alá. Ennél a megközelítésnél Magyary Zoltán osztályozásából²⁵ indulunk ki, amely a közigazgatási szervek által ellátott feladatokat két nagy csoportba sorolja:

1. **Szervi (institucionális):** Azokat a feladatokat foglalja magában, amelyek minden szervezet létrehozásához és működtetéséhez szükségesek. E szerteágazó feladatok rendszerezésére az igazgatástudományban elterjedt feladatcsoportosítást **érdemes** használni, amely a szervezet működtetéséhez szükséges vezetési és adminisztratív feladatokat gyűjti össze (a POSDCORB²⁶ mozaikszót is szokták rá használni az angol szavak kezdőbetűi után).

Ide tartozik:

- **P (Planning):** tervezés – a szervezet célkitűzéseinek kidolgozása;
- **O (Organizing):** szervezés – a szervezet struktúrájának kialakítása és **működési rendjének normatív meghatározása, például a Szervezeti és Működési Szabályzat** elfogadása;
- **S (Staffing):** személyzeti ügyek – a képzés, a kiválasztás és a humán erőforrással való gazdálkodás feladatai;
- **D (Directing):** irányítás – a döntések meghozatala;
- **C (Coordinating):** összehangolás – a munkafolyamatok **összhangjának biztosítása**;
- **R (Reporting):** jelentés – a szükséges információk megszerzése és továbbítása, és a különböző vezetési szintek tájékoztatása;
- **B (Budgeting):** költségvetési és gazdálkodási feladatok, amelyek közvetlenül a szervezet fenntartásával függnek össze.

²⁵ MAGYARY (1988): i. m., 382–383.

²⁶ Luther GULICK – Lyndall F. URWICK (1936): *Papers on the Science of Administration*. Institute of Public Administration, New York. 3–35.

2. A közigazgatási szerv másik funkciója **szakirányú**, melyet a szerv azon **közérdekű cél** megvalósítása érdekében végez, amire létrehozták. Az egyes szervek szakirányú feladatainak terjedelme tekintetében megkülönböztetünk **általános és speciális hatáskörű közigazgatási szerveket**. Az **általános hatáskörű szerv**, mint például a kormány, nemcsak egyes szakterületek tekintetében lát el feladatot, hanem akár az **összes ágazatra vagy azok nagy részére kiterjedően**. Ezzel szemben a **speciális hatáskörű szervek**, mint például az egyes központi hivatalok vagy a minisztériumok, **egyetlen ágazat** vagy néhány egymáshoz közelálló szakterület igazgatására szakosodtak. A közigazgatáson belüli főbb ágazatok meghatározása nem könnyű feladat. A hazai és a nemzetközi irodalomban is eltérő csoportosítási osztályok születtek. Az egyik széleskörűen elfogadott és nemzetközi szinten is használatos **ágazati osztályozási rendszer a COFOG a csoportosítás**,²⁷ amely tíz kategóriát ajánl az azonos vagy hasonló jellegű feladatokat ellátó speciális hatáskörű szervek besorolására.

A COFOG az alábbi ágazati területeket azonosítja:

1. **Általános közigazgatási, kormányzati feladatok** (pl. fiskális politika, adóztatás, külpolitika, végrehajtás, nyilvántartások vezetése és a jogorvoslat biztosítása).
2. **Az állam védelmét megvalósító funkciók** (pl. honvédelem, határvédelem és polgári védelem).
3. **Közrend és közbiztonság védelme** (pl. rendőrség, tűzoltóság, katasztrófavédelem, büntetés-végrehajtás, idegenrendészet és az illegális migráció elleni védelem).
4. **Gazdasági ágazattal összefüggő igazgatási feladatok** (pl. kereskedelmi és foglalkoztatási ügyek, mező- és erdőgazdaság, halászat, vadászat, bányászat, feldolgozó- és építőipar, kommunikáció és hírközlés, energiaszektor, szállítás és közlekedés).
5. **Környezetvédelemmel összefüggő igazgatási feladatok** (pl. vízügyi igazgatás, károsanyag-kibocsátás szabályozása, természetvédelem, biodiverzifikáció megőrzése stb.).
6. **Lakáspolitikai és kommunális szolgáltatásokkal összefüggő igazgatási feladatok** (a lakáshoz jutás támogatása, vízellátás, közvilágítás stb.).
7. **Egészségügyi szakterület** (kórházi ellátás, közegészségügyi ellátás, gyógyszerfelügyelet és engedélyezés, társadalombiztosítási rendszer).
8. **Szabadidő, sport, kultúra és a hitélet** támogatásával kapcsolatos igazgatási tevékenység.
9. **Oktatással és kutatással összefüggő igazgatási feladatok** (alapfokú, középfokú és felsőfokú oktatás igazgatása).

²⁷ United Nations Statistic Division (UN/ENSZ): *Classification of the Functions of Government (COFOG)*. Forrás: <http://unctads.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4> (a letöltés ideje: 2016.07.04.)

10. Szociális védelem, a hátrányos helyzetűek támogatásával összefüggő igazgatási feladatok (pl. az időskorúak és sérültek ellátása, álláskeresők támogatása, család- és gyermektámogatási rendszerek működtetése).

Egy másik csoportosítás a **rendészeti** és a **civil közigazgatási szerveknek** az egymástól való szétválasztására helyezi a hangsúlyt, attól függően, hogy milyen közhatalmi jogosítványokkal vannak felruházva és milyen funkciót töltenek be. A rendészeti szervek fel vannak ruházva az állami erőszak monopóliumával, annak érdekében, hogy szavatolhassák a közrendet, a közbiztonságot és a társadalom tagjainak védelmét, megóvhassák az állami intézményeket, a rendet és a berendezkedést.

4. MODUL: A HATÁSKÖR- ÉS FEL- ADATMEGOSZTÁS MAGYARORSZÁ- GON – A KÖZPONTI ÁLLAMIGAZGATÁS

Ahhoz, hogy át tudjuk tekinteni a magyar közigazgatás szervezeti és hatásköri rendszerét, az általános szervezési elvek után mindenképpen meg kell néznünk a hazai szervezetrendszert normatív szempontból. Az Alaptörvényből következően részben a kormány, részben az Országgyűlés dönthet a közigazgatási szervezetrendszert érintő kérdésekről, így a közigazgatási szervek létrehozásáról, megszüntetésükről, átalakításukról és az irányításukra vonatkozó döntésekről.²⁸ A helyi önkormányzat képviselőtestülete pedig meghatározhatja az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatát – a jogszabályban lefektetett keretek között.

A magyar közigazgatási szervezetrendszer területi munkamegosztás szempontjából három szintre tagolható:

- az első szinten van a **központi államigazgatás**,
- a második szinten van a **területi** (regionális/megyei szintű/járási) **igazgatás**,
- a legalsóbb szinten pedig a **helyi (települési) igazgatás** szervei találhatóak.

Lőrincz fogalmi rendszere²⁹ a **központi államigazgatáson** belül elkülöníti egyfelől a közigazgatás legfőbb szervét: a **kormányt**, aztán a **kormány munkáját segítő szervezetet**, a speciális hatáskörrel rendelkező központi szakigazgatási szervezetet, a **minisztériumokat**, végül pedig az **országos hatáskörű főhivatalokat** – más kifejezéssel: a **nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervezetet**.

A **területi szintű közigazgatásba** beletartoznak a kormány területi szervei (a fővárosi és megyei kormányhivatalok), az országos főhatóságok területi szervei, a megyei önkormányzatok és a **járások** – **utóbbiak** több településből álló területi közigazgatási egységeknek tekinthetők.

A **helyi szintű közigazgatást** a települési önkormányzatok alkotják.

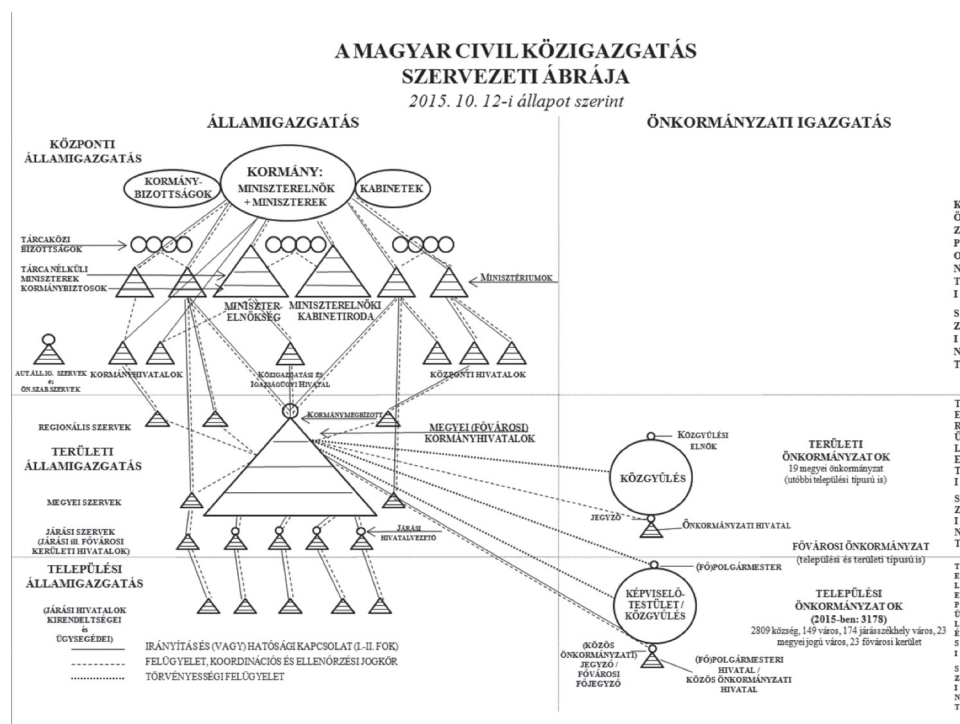
²⁸ PATYI-VARGA Zs. (2009): i. m., 280.

²⁹ LŐRINCZ (2007)

4.1. A KÖZPONTI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEZETRENDSZER

Az államigazgatás központi szerveinek közös jellemzői:

- országos illetékességgel rendelkeznek;
- az egész országot érintő feladatokat látnak el, tehát az illetékességük: országos;
- részt vesznek a kormányzati tevékenységben és a szakpolitikák alkotásának folyamatában oly módon, hogy jogszabályokat készítenek elő és véleményeznek, illetve rendeleteket bocsátanak ki;
- felső szinten irányítják, összehangolják és szabályozzák a hozzájuk tartozó szakigazgatási területeket és alsóbb szintű igazgatási szerveket.



2. ábra

A hazai civil közigazgatás szervezeti ábrája

Forrás: Balázs István (2014): A közigazgatás központi szervei. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, Budapest. 5.

4.1.1. A KORMÁNY

A központi államigazgatás csúcsán a közigazgatás legfőbb szerve, a **kormány** helyezkedik el. A feladatait elsősorban az Alaptörvény szabályozza átfogóan, illetve a *központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjainak és az államtitkároknak a jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény* (a továbbiakban: **Játv2**). A kormány felelős az Országgyűlésnek.³⁰ A kormány egy testületi szerv, ugyanis a miniszterelnök és a miniszterek a kormány tagjai. A miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja meg. A miniszterek személyére a miniszterelnök tesz javaslatot, és a köztársasági elnök nevezi ki őket. A kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg.

A kormány mint az államigazgatás csúcsszerve széleskörűen ellát a közigazgatási **szervezetrendszer működtetéséhez** tartozó feladatokat. Korábbi osztályozási szempontok alapján a kormány a végrehajtó hatalom **általános hatáskörű szerve**, ugyanis az Alaptörvény értelmében feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit akár az Alaptörvény, akár valamelyik jogszabály nem utal más szervnek a feladat- és hatáskörébe.³¹ Azaz a kormány feladatköre átfogja az összes ágazatot és szakigazgatási területet. A kormány funkciója viszont alapvetően az irányítás és a koordináció. A kormány funkciói és feladatai a korábban megismert kategóriák alapján az alábbiak szerint rendszerezhető:

1. Tervezés és jogalkotás

A kormány kulcsfontosságú szerepet játszik a **kormányzati programok tervezésében és a közigazgatás célkitűzéseinek kidolgozásában**. A kormány stratégiát alkot számos, az ország számára rendkívül fontos **belpolitikai és külpolitikai területen**. Emellett a kormánynak mint testületnek kiemelt szerepe van a jogszabályalkotásban is. Egyrésztől **kormányrendeletben** szabályozhatja azokat a társadalmi, gazdasági és állami működésre vonatkozó jelentős kérdéseket, amelyek a hatáskörébe tartoznak – viszont egy kormányrendelet nem mondhat ellent magasabb szintű jogszabálynak, azaz a törvénynek. Másrésztől törvényalkotás folyamatában is jelentős szerepet visz a kormány, a **törvényjavaslatok többségét**, 55–60%-át a kormány nyújtja be az Országgyűlésnek, megelőzve ezzel az országgyűlési képviselőket és a bizottságokat. Emellett a házszabályban szereplő jogosultságok is biztosítják a kormány-

³⁰ Magyarország Alaptörvénye, 15. cikk.

³¹ Magyarország Alaptörvénye, 15. cikk

nak ezt a kiemelkedő szerepét. Például a kormány határozza meg a féléves törvényalkotási programjában a törvényalkotás témaköreit és a menetét. A kormány a kormánytöbbségen keresztül biztosítja a számára fontos **témák** napirendre tűzését, **sürgős tárgyalását** és **részletes vitára bocsátását** – illetve a törvényjavaslatok elfogadását is. A kormány meghatározó szerepe a törvényalkotásban Európában is jellemző parlamenti modellnek tekinthető. Nem véletlenül – a kormány a törvényhozás eszközeivel tudja megvalósítani a programjában szereplő közpolitikai célkitűzések nagy részét.³²

A kormánynak ezt a funkcióját „**kormányzati funkciónak**”³³ is szokták nevezni, ami azt jelenti, hogy „az Országgyűlés és a köztársasági elnök mellett a kormány részt vesz az **egész társadalom**, és ezen belül **az államszervezet egészének legmagasabb szintű irányításában**”.³⁴ A kormányzás tehát olyan közhatalmi tevékenység, amelyet a – tág értelemben vett – állami szervek végeznek, és ami a társadalom egészére kihat, annak tagjait széleskörűen befolyásolja.

2. A jogalkalmazás elősegítése – a szervezés

A kormány mint a végrehajtás csúcsszerve jogalkalmazási feladatokat is ellát, de elsősorban közvetve, az irányítása alá tartozó államigazgatási szerveken keresztül. Inkább az államigazgatási szervek **irányításán** keresztül gondoskodik a jogszabályok végrehajtásáról. A szervezési feladatok keretében a kormány kormányrendeletben szabályozza a kormánytagok feladat- és hatáskörét, illetve a minisztériumi struktúrát. Emellett a törvényi kereteken belül létre is hozhat **államigazgatási szerveket**, hogy előmozdítsa a végrehajtást.

3. A személyzeti ügyek

A kormány tehát rendeletben határozza meg a kormánytagok feladat- és hatásköreit,³⁵ emellett átfogóan felel a személyzeti politikáért, és ellátja az állami vezetők jogviszonyával kapcsolatos személyügyi feladatokat a miniszterelnökséget vezető miniszteren keresztül.

A kormány kormányrendeletben határozza meg az állami tisztviselők szolgálati viszonyára vonatkozó szabályokat – az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény felhatalmazása alapján. Ennek értelmében a kormány rendeletben állapítja meg:

³² Az Ország Háza (2012): *A törvényalkotás*. Forrás: Parliament.hu. www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/torvenyalkotas.htm#_Toc133905261 (a letöltés ideje: 2016.07.04.)

³³ TORMA András (2012): *A közigazgatás központi szervei*. In TORMA András szerk.: *Közigazgatási jog 1. Magyar közigazgatási jog – Általános rész I.* Miskolci Egyetem, ÁJK, Államtudományi Intézet, Miskolc.

³⁴ TORMA (2012): *i. m.*

³⁵ 152/2014. (VI. 6.) kormányrendelet a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.

- az állami tisztviselők teljesítményének **értékelésével** és minősítésével kapcsolatos **részletes szabályokat**;
- az állami tisztviselők **részére biztosítható visszatérítendő** és vissza nem térítendő szociális, **jóléti, kulturális** és egészségügyi juttatásokkal összefüggő részletes szabályokat;
- azt, hogy milyen végzettség és képesítés **írható elő** az állami tisztviselővé válás feltételül;
- az állami tisztviselők kötelező **képzésének** és **továbbképzésének** a költségeivel és a finanszírozásával összefüggő részletes szabályokat.³⁶

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) felhatalmazása alapján a kormány a közigazgatás személyi állományának nyilvántartási rendszerét is rendeletben szabályozza, valamint megállapítja a részletes szabályait a kiválasztási eljárásnak, a kiválasztás rendjének és feltételeinek, a **pályáztatás rendjének, amit a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokért felelős szerv végez**, továbbá a kompetenciavizsgálatoknak és a **toborzási adatbázisnak**.

Szintén a kormány szabályozza a közigazgatásban dolgozók számára alapított ösztöndíjak rendszerét, valamint a központi államigazgatási szerveknél és azok területi és helyi szerveinél dolgozó kormánytisztviselők jutalmazását. Megállapítja továbbá a közigazgatási alap- és szakvizsgának és az ügykezelői alapvizsgának részletszabályait (pl. a vizsgaszervező helyre és a mentesítés feltételeire vonatkozóan), illetve a továbbképzési kötelezettségre és a továbbképzés pénzügyi és intézményi feltételeire vonatkozó részletes szabályokat is.³⁷

4. Irányítás

Ahogy az előbbiekben már utaltunk rá, a kormánynak van arra felhatalmazása, hogy többnyire közvetve, valamelyik szervén vagy tagján keresztül **irányítsa az államigazgatási szervek működését**. Ennek keretében:

- irányítja a minisztériumok és az egyéb **közvetlenül alá** rendelt szervek munkáját, illetve **összehangolja** a tevékenységüket;
- az államigazgatás bármelyik ágát **közvetlenül az irányítása alá** vonhatja, és erre egy külön szervet is létrehozhat;

³⁶ Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény, 28. §. (1) bekezdés.

³⁷ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről, 259. §. (1) bekezdés.

- esetén megsemmisítheti az alárendelt szervnek a nem jogszabályszerű döntéseit;
- meghoz bizonyos személyi döntéseket;³⁸
- ellátja a **helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét** a fővárosi és megyei kormányhivatalon keresztül.

A kormány a közigazgatás szervek mellett a **Magyar Honvédség működését** is irányítja. Így például a kormány dönt a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők határátlépéssel járó csapatmozgásairól.

Meg kell még említeni, hogy a **kormány irányítási és döntési jogkörei különleges jogrend idején** az Alaptörvény felhatalmazása alapján **kiszélesednek** – például rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszély-helyzet, váratlan támadás és veszélyhelyzet kihirdetésekor. Ilyenkor a kormány a rendkívüli veszélyhelyzet jellegétől függően – az Országgyűlés felhatalmazásával – például bevezetheti a sarkalatos törvényekben szereplő rendkívüli intézkedéseket, rendeletben hozhat olyan intézkedéseket, amelyek eltérnek a **közigazgatás**, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését szabályozó törvényektől. Vagy például megelőző védelmi helyzet idején a kormány rendeletben felfüggesztheti egyes törvények alkalmazását, eltérhet törvényi rendelkezésektől és egyéb rendkívüli intézkedéseket is hozhat.

5. Koordináció

A kormány egyik fő funkciója, hogy az **összkormányzati** érdekek érvényre juttatása céljából megalkossa és végrehajtsa a szakpolitikákat, és elvégezze az ágazatok közötti koordinációt. Lőrinc szerint a kormány a **koordináció második szintje** azáltal, hogy összehangolja a tanácsadó, a véleményező és a **döntéshozatalban közreműködő koordinációs szervek tevékenységét**.

A rendszerváltást követő időszakban a központi kormányzatnak viszonylag kevés eszköze volt arra, hogy az érdekeit egyértelműen keresztülvigye és érvényesítse az ágazati érdekekkel szemben, és összehangoljon különböző, a szaktárcák felől érkező kormányzati akaratokat. Ezért a központi koordináció erősítéséhez elkezdtek olyan eszközöket keresni, amelyek képesek megvédeni a központi kormányzat csúcsán állókat – a miniszterelnököt és a közvetlen apparátusát – attól,

³⁸ BALÁZS István (2012): Az államigazgatás felépítése. A központi közigazgatási szervek. In *Közigazgatási Szakvizsga. Államigazgatás*. Nemzeti Közigazgatási Intézet, Budapest.

hogy a tárcák „megvezethessék” őket. A koordinációnak az volt az elsődleges célja, hogy a kormányzatnak meglegyenek az eszközei az ágazatok működése feletti kontrollhoz.³⁹ Ezt a funkciót a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) töltötte be, ami az első és a rákövetkező időszakok kormányzati működésének leginkább meghatározó koordinációs szereplőjévé vált, és 2010 óta Miniszterelnökséggént (ME) működik. (Bár érdemes megjegyezni, hogy a 2010-ben megszűnő Miniszterelnöki Hivatal feladatait megosztva vette át a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium és a Miniszterelnökség.) A MeH/ME a kormányon belüli koordináció terén a kormányzati döntések előkészítésében tölt be jelentős szerepet. A MeH legfontosabb funkciója már a kezdetekkor is az volt, hogy érvényesítse az „összkormányzati” szempontokat az ágazati érdekekkel szemben. Az ágazati szakpolitikai érdekek összehangolásának másik eszköze pedig az államtitkári értekezlet. A kormány elé kerülő előterjesztéseket előzetesen a közigazgatási államtitkári értekezleten (KÁT) vitatják meg.⁴⁰ Egy anyag csak úgy kerülhet a kormányülésre, ha azt az államtitkári értekezlet oda javasolja. A koordinációs testületnek az adja a súlyát, hogy a KÁT ülésein kezdetektől fogva a minisztériumok első számú közigazgatási vezetői vesznek részt. Így tehát a KÁT a szakmai egyeztetés utolsó és egyben legfőbb fóruma. A végső kormányzati döntések ugyanakkor formailag a legmagasabb politikai egyeztető testületben, a kormányüléseken születnek.

6. Beszámolás

A **beszámolás** egyrészt a kormányon belül is megtörténik, ugyanis a kormány tagjai beszámolással és **tájékoztatással** tartoznak a miniszterelnöknek és a Miniszterelnökséget vezető miniszternek. Másrészt az országgyűlési képviselőknek az Alaptörvény megadja az interpelláció és a kérdés jogát, az országgyűlési képviselők interpellációt és kérdést intézhetnek a kormányhoz és a kormány bármelyik tagjához bármilyen **ügyben**, ha az beletartozik a kormánytag feladatkörébe. Harmadrészt a kormányzat a politikai felelőssége keretében természetesen beszámol az állampolgároknak is a tevékenységéről.

7. Költségvetés és gazdálkodás

A **költségvetési és gazdálkodási feladatok** terén a kormány legfőbb feladata, hogy minden évben benyújtsa a költségvetés tervezetét az Országgyűlésnek törvényjavaslat formájában. A kormány tehát a törvényben előírt határidőn belül az Országgyűlés elé terjeszti a központi

³⁹ BALÁZS István (2013): a szerző személyes interjúja, 2013. december 5.

⁴⁰ 1144/2010. (VII. 7.) kormányhatározat a kormány ügyrendjéről.

költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatokat. A költségvetést az Országgyűlés fogadja el. A költségvetési törvény különleges törvény, mert nem teljesítése nem jár jogi szankciókkal, a végrehajtásának érdekében a kormány rendeleteket alkot és jogszabályokat ad ki, a végrehajtásáért is a kormány felel, ugyanis az Országgyűlés azzal, hogy elfogadja a törvényt, egyben felhatalmazza a kormányt, hogy a törvényben szereplő bevételeket beszedje, a kiadásokat pedig teljesítse.

4.1.2. MINISZTÉRIUMOK

A különös hatáskörű központi közigazgatási szerveknek *két fő típusát különböztethetjük meg*:

1. A **minisztériumok** az ágazati szakpolitikák irányítását ellátó központi szervek, és a központi szint hierarchiájában a kormány alatt helyezkednek el.

2. A **nem minisztériumi formában működő országos hatáskörű szervek** eltérő formában és eltérő jogállással működhetnek, ezért összefoglaló néven **országos hatáskörű főhivataloknak** vagy **nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerveknek** nevezük őket.

A többszintű központi közigazgatási struktúra egyrészt azért épült ki, hogy biztosítsa a kormányzás rugalmasságát és hatékonyabb munkaszervezését. Másrészt pedig azért, hogy a minisztériumokat mint az ágazati szakpolitikát alkotó csúcsszerveket tehermentesítse a hatósági feladatok ellátásától. Az irodalomban további okokat is fel szoktak sorolni, mint például a felelősség megosztását, a politikai kudarcok elkerülését vagy a vállalati menedzsment technikáinak jobb érvényesülését az ügynökség típusú országos hatáskörű szerveknél (*agency*).

A minisztériumok és az országos hatáskörű főhivatalok közös jellemzői:

- országos illetékességgel működnek;
- különös hatáskörű államigazgatási szervek;
- egy ágazati szakigazgatási terület irányításáért felelősek;
- aktuális számuk függ az állam feladatainak, ágazati szakpolitikáinak a mennyiségétől, de ezt a racionális igények mellett szükségszerűen befolyásolják a közigazgatási hagyományok és a pártpolitikai érdekek is.

Más jellemzők alapján viszont egyértelműen megkülönböztethetjük a két szervtípust. Így **a minisztériumok speciális jellemzői az alábbiak:**

- **Kettős szerepet** töltenek be. Az **adminisztratív**, igazgatási feladatok ellátása mellett **politikai** szerepet is ellátnak, ami lehetővé teszi, hogy az adminisztratív szint kompetenciáját meghaladó szakpolitikai kérdésekben a minisztérium politikai vezetője, a miniszter vagy a politikai államtitkár dönthessen.
- Ellátják az **első szintű koordinációt** az általuk irányított szakigazgatási területen. A hatáskörükbe tartozó szakpolitikai kérdésekben *egyeztetnek* az érintett igazgatási egységekkel, a döntéshozatal és a végrehajtás során pedig összehangolják a különböző szakmai szervek álláspontját.⁴¹
- Azzal tehermentesítik a kormányt, hogy a hatáskörükbe tartozó ágazati területen **szakpolitikai döntéseket hoznak és javaslatokat készítenek elő**. A miniszter – törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján – miniszteri rendeletet alkot a hatáskörébe tartozó kérdésekben vagy önállóan, vagy más miniszter egyetértésével.
- A minisztérium vezetője – a miniszter – a kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja a feladatkörébe tartozó szakágazatokat és a minisztériumnak **alárendelt szerveket**.

Magyarországon a minisztériumi rendszer kiépülése a független magyar állam megteremtéséhez és a polgári átalakuláshoz kötődik. Az első minisztériumi rendszer az 1848. évi III. törvénycikkkel jött létre. Akkoriban a „minisztérium eredeti formájában az egész mai értelemben vett Kormányt jelentette, mely magába foglalta a miniszterelnököt és a minisztériumi ügyosztályt vezető nyolc minisztert egyaránt”. Ebből az egységes minisztériumi szervezetből alakult ki a szakosított minisztériumi struktúra, amelyben „a minisztérium már a központi közigazgatás egy-egy ágazatát [...] irányító, igazgató szakosított szervezetét jelenti, élén a miniszterrel.”⁴²

Magyarországon a rendszerváltástól 2010-ig a minisztériumok száma tizenegy és tizennégy között változott. A minisztériumok felsorolásáról törvény rendelkezik. 2010-ben a második Orbán-kormány megalakulásával a minisztériumi struktúra jelentős átalakításon ment keresztül. A különböző tárcák összevonásával a korábbi tizenhárom minisztérium helyett nyolc integrált szuperminisztérium jött létre. A közigazgatási reformprogram kidolgozásáért felelős miniszter szerint a minisztériumi struktúra átszervezésének, a korábban elkülönült ágazati irányítások összevonásának az egyik célja a költségtakarékosságon volt, a másik az, hogy „az ágazati lobbik ne szabadlják szét a kormányzati

⁴¹ LÓRINCZ (2007a): i. m., 120–121.

⁴² BALÁZS (2012): i. m., 57.

politikát, mint ahogy az korábban nagyon sokszor megtörtént,⁴³ a harmadik szempont pedig az volt, hogy a minisztériumok leképezzék a gazdaságpolitikai prioritásokat, és visszatükrözzék az államreform hangsúlyos célkitűzéseit.⁴⁴ A minisztériumi rendszert tehát a költségcsökkentés, a kormányzaton belüli koordináció erősítése és az ágazati érdekek összehangolása céljából szervezték át.

A harmadik Orbán-kormány beiktatását követően ismét kisebb változások történtek a minisztériumi struktúrában. 2015-ben a **nyolc szakminisztérium** és a koordinációs feladatokat ellátó **Miniszterelnökség** mellett létrejött a nem szakminisztériumi jellegű **Miniszterelnöki Kabinetiroda**, amelynek élén szintén miniszter áll. Így 2015-től a hazai minisztériumi struktúrát az alábbi szervezetek alkotják:⁴⁵

- A **Miniszterelnökség**, mint elsősorban az állam kormányzati tevékenységének és a kormány társadalompolitikai tevékenységének összehangolását ellátó minisztérium. Feladatai és hatáskörei széles körűek és sokrétűek. A központi kormányzatban és a koordinációban betöltött szerepe 2012 óta folyamatos erősödik.
- A **Miniszterelnöki Kabinetiroda**, mint főleg az általános politikai koordinációt ellátó minisztérium. Korábban is működött, csak nem önálló szervezetként, hanem a Miniszterelnöki Hivatal részeként. Leginkább a miniszterelnök közvetlen munkaszervezetének tekinthető, illetve a politikai természetű kérdések egyeztetésének a helyszínéeként funkcionál.
- A **szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumok**, tehát
 - a Belügyminisztérium,
 - az Emberi Erőforrások Minisztériuma,
 - a Földművelésügyi Minisztérium,
 - a Honvédelmi Minisztérium,
 - az Igazságügyi Minisztérium,
 - a Külgazdasági és Külügyminisztérium,
 - a Nemzetgazdasági Minisztérium,
 - a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium.

A fenti szervezeti és hatásköri változások jelzik a közigazgatás egyre erősödő centralizációját.

⁴³ NAVRACSICS Tibor (2012): *A csúcsmisztériumok létrehozása bevéltotta a hozzá fűzött reményeket*. Sajtónyilatkozat, MTI, Magyar Rádió. Forrás: www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-csucsminiszteriumok-letrehozasa-bevaltotta-a-hozza-fuzott-remenyeket (a letöltés ideje: 2013.05.10.)

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény, 1. §.

4.1.3. ORSZÁGOS HATÁSKÖRŰ FŐHIVATALOK

4.1.3.1. Szervezeti fejlődésük Magyarországon⁴⁶

A **rendszer-váltás előtt** az országos hatáskörű főhivataloknak két kategóriája létezett. Kisebbrészüket a minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozott. (Körülbelül huszonöt ilyen szervezet létezett, a fele közigazgatási szerv volt, másik fele pedig gazdasági-kulturális szervezet, mint a Magyar Rádió, az MTV vagy az MTI.) Nagyobb részüket (több mint száz országos hatáskörű szerv) pedig alsóbb, miniszteriális szintű felügyelet alatt működött. A kormány még a rendszer-váltást megelőzően, utoljára 1979-ben szabályozta a jogállásukat. A **rendszer-váltás utáni kezdeti években** az országos hatáskörű főhivatali struktúra átalakulásánál hiányzott egy egységes és következetesen végiggondolt koncepció. A kormány először 1992-ben tett kísérletet a zűrzavaros helyzetnek a legalábbis formális, jogi szempontból történő rendezésére. A szabályozás három kategóriát hozott létre: 1. az országos hatáskörű szerveket, amelyek a kormány irányítása és felügyelete alá tartozó államigazgatási szervek voltak, 2. a minisztériumi felügyelet alá tartozó központi hivatalokat 3. és a minisztériumi hivatalok csoportját. Bár a kategóriákat kialakították, az egyes szerveket nem sikerült az egyértelmű kategóriáknak megfeleltetni, ezért az irányítási és felügyeleti viszonyok továbbra sem lettek eléggé egyértelműek.

A központi államigazgatás fejlődésének következő meghatározó időszaka **1998–2010-ig** tartott. Ennek az időszaknak az egyik alapvető jellemzője az Európai Unióhoz való csatlakozás volt – a felkészüléssel és a csatlakozás utáni intenzív jogharmonizációval együtt –,⁴⁷ a másik pedig az államigazgatás centralizációjának szándéka. Az időszak az alábbiakban jellemezhető:

- Alapvető, az egész időszakon áthúzódó törekvés volt a központi államigazgatásnak a – közkeletű kifejezéssel élve – „európaizációja”, vagyis az intézmény- és szervezetrendszer hozzáigazítása az EU-s jogszabályokhoz. Emiatt egyes központi hatóságok átrendeződését és létrehozását is előszeretettel indokolták az uniós tagságra történő felkészüléssel. Ilyen volt például a rendőrségről leváló Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozása

⁴⁶ Az alfejezet részben támaszkodik a szerző korábbi kutatására és publikációjára. lásd Kovács Éva – Hajnal György (2016): A magyar központi államigazgatás változásai a rendszer-váltástól 2015-ig. In Jakab András –Gajdoschek György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest. 528–563.

⁴⁷ Vö. VEREBÉLYI Imre (2001): Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 7. sz. 390–401.; Ágh Attila (2006): Közigazgatási reform és fejlesztő állam. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 5. sz. 257–269.; a 2198/2003. (IX. 1.) kormányhatározat vitaanyaga; Balázs István (2000): A XXI. századi közigazgatásnak a kihívásai. *Magyar Közigazgatás*, 7. sz. 385–390.

(2000), az integrált országos katasztrófavédelmi szervezetrendszer kialakítása (2000), a rendőrségnek és a határőrségnek a schengeni csatlakozással összefüggő szervezeti integrációja (2007) vagy a közös agrárpolitika végrehajtását támogató Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (2003) és a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal létrehozása is (2006). Mindemellett egyes országos főhatóságokat érintő strukturális intézkedések arra is szolgáltak, hogy erősítsék a centralizációt és megállítsák a szervezeti „túlnövekedést”.⁴⁸

- 2006-ig egyértelműen megfigyelhető az a tendencia, hogy a minisztériumi feladatokat ügynökség jellegű szervezetekbe szervezik ki. Az országos főhatóságok számának növekedése mellett tömegesen jönnek létre egyéb nem közigazgatási szervezeti formában működő „kvázi nem kormányzati szervezetek”, mint például olyan közalapítványok és közhasznú társaságok, amelyeket közfeladatok (sport, kulturális tevékenységek vagy a kapcsolatok ápolása a határon túli magyarokkal) ellátására hoztak létre.⁴⁹ 2006-tól kezdődően a trend mindezekben lényegesen fordult. Megindult a minisztériumokba történő visszaszervezés és a nagyobb és integrált szervezetekbe történő összevonások.⁵⁰
- A minisztériumok és az országos főhatóságok számát összevonásokkal csökkentették. Például az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumba öt, korábban önálló kormányhivatalt olvasztottak be, összevonták a bányászati központi államigazgatási szerveket és a különböző központi mezőgazdasági szerveket.
- Bizonyos területek összehangolására koordinációs bizottságokat és szervezeteket hoztak létre (például a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget az EU-s források elosztásának koordinálására, az Államreform Bizottságot, a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalát és a Kormányzati Személyügyi, Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központot).

A kaotikus szervezetátalakítási dömpingbe némi rendszert hozott a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény.⁵¹ Az új

⁴⁸ Sárközy Tamás (2007): Egy év után – A kormányzás átalakításának tapasztalatairól. *Mozgó Világ Online*, 33. évf. 6. sz. 67–85. 8. <http://mozgovilag.com/?p=2469>

⁴⁹ Vö. HAJNAL György – KADÁR Krisztián (2008): The Agency Landscape in Hungary. An Empirical Survey of Non-Departmental Public Bodies 2002–2006 – (Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism. In *Consequences of Three Decades of Privatization and Market Liberalization*. ECPR Standing Group on Regulatory Governance, Utrecht, Hollandia, 2008. június 5–7.; Hajnal György (2012): Hungary. In KoenVerhoest – Sandra Van Thiel – Geert Bouckaert – Per Lægrend eds.: *Government Agencies Practices and Lessons from 30 Countries*. Palgrave, Basingstoke, 288–299.

⁵⁰ HAJNAL György (2011): Adminisztratív politika a 2000-es évtizedben. Az ügynökség típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között. *Politikatudományi Szemle*, 20. sz. 54–74. 3.

⁵¹ 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

szervezeti szabályozás részben átvette a korábbi tipológiát. Az elnevezésekben változást jelentett, hogy a korábban OHSZ-nek nevezett szervtípust „kormányhivatallá” nevezték át, a törvény pedig megszüntette a minisztériumi hivatalok kategóriáját, sőt a meglévő minisztériumi hivatalokat is át kellett változtatni központi hivatallá.

2010-től a második Orbán-kormány alapjaiban újrarajzolta a központi államigazgatásnak a szervezetrendszerét és a strukturális viszonyait is. Az országos hatáskörű főhivatali struktúra alapvetően két jelentős irányban kezdett el változni a 2010 és 2016 közötti időszakban.

Egyrészt **megváltoztak az országos főhatóságok kategóriái és jogállásuk** (lásd elsősorban a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényt). Itt a leglényegesebb változás az, hogy az Alaptörvény 2011-től egy új szervezeti kategóriát nevesít: az önálló szabályozó szervezet. Ez a kategória kivételesnek és egész addig példátlanak tekinthető a rendszerváltást követő központi államigazgatásban, mivel – ellentétben a korábbi típusú országos főhatóságokkal – az önálló szabályozó szervezet az Országgyűlés csak sarkalatos (kétharmados többséget igénylő) törvénnyel hozhatja létre.

A másik fő változási irány pedig **az országos hatáskörű főhivatali szervezetek számának jelentős csökkentése** – a szervezeti összevonások és a minisztériumba vagy más főhivatalba való olvasztásuk miatt. Például 2013-ban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét beolvasztották az MNB-be, 2012. január 1-én pedig több központi hivatal – a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) és az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMFF) – összeolvadásából létrejött a Nemzeti Munkaügyi Hivatal, amelyet később integráltak a Nemzetgazdasági Minisztérium szervezetébe. A szervezeti integráció következő mérföldkövének pedig a központi hivatalok és minisztériumi háttérintézmények átalakításáról szóló kormányhatározat 2016-os megjelenése tekinthető.⁵² A kormányhatározat több mint ötven országos hatáskörű főhivatal és minisztériumi háttérintézmény átszervezéséről rendelkezett.

A határozatban felsorolt intézmények többsége jogutódlással szűnt meg, egymástól igen eltérő módokon⁵³: szervezeti integrációval – két vagy több szervezetet vagy azok szervezeti egységeit összevonva új szervezetek jöttek létre, vagy meglévőkhöz rendeltek korábbi szervek által feladat-és hatásköröket, minek következtében a szervezetek száma közel felére csökkent. Így például az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) Központját

⁵² A központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) kormányhatározat.

⁵³ Lásd részletesebben a 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendeletet, valamint a 473/2016. (XII. 27.) Korm. rendelet vonatkozó rendelkezéseit.

nek egyes hatósági feladat- és hatásköreit, valamint az azokhoz kapcsolódó jogviszonyokat a BFKH, az ONYF Nyugdíjfolyósító Igazgatóságának egyes hatósági feladat- és hatásköreit, valamint az azokhoz kapcsolódó jogviszonyokat a BFKH VIII. Kerületi Hivatala vette át. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) elnevezése Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelőre változott. A NEAK gazdálkodásával és üzemeltetésével kapcsolatos egyes feladatok ellátásával összefüggésben az OEP jogutódja az Emberi Erőforrások Minisztériuma lett. Az Egészségbiztosítási Alap irányításával kapcsolatos feladatok ellátásával összefüggésben az OEP jogutódja pedig szintén az Emberi Erőforrások Minisztériuma lett.

Az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség viszont úgynevezett beolvadásos különválás útján, jogutódlással szűnt meg. A Főfelügyelőség általánosan a Pest Megyei Kormányhivatal lett, de a környezetvédelmi termékdíjról szóló törvényben az állami hulladékgazdálkodást közvetítő szervezet számára meghatározott igazgatási feladatai, továbbá a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény szerinti hatósági feladatai tekintetében jogutód a Földművelésügyi Minisztérium lett. Az Igazságügyi Hivatal beolvadás útján, szintén jogutódlással szűnt meg, általános jogutódja pedig az Igazságügyi Minisztérium lett.

4.1.3.2. Az országos hatáskörű főhivatalok kategóriái Magyarországon

Magyarországon az országos hatáskörű főhivatalokat, vagyis a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerveket elkülöníthetjük a feladataiknak jellege, a jogállásuk és az önállóságuk alapján. Beszélhetünk egyrészt a kizárólag az Országgyűlésnek felelős szervekről (ezek az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek), másrészt a kormány alá rendelve működő szervezetekről (ezek: a kormányhivatal, központi hivatal és a rendvédelmi szervek). A jelenleg hatályos jogi szabályozás részletezi az öt szervezettípus főbb jellemzőit.⁵⁴

Az első kategóriát az **autonóm államigazgatási szervek** jelentik, amelyeket a törvény nevesítve felsorol:

- Közbeszerzési Hatóság
- Egyenlő Bánásmód Hatóság
- Gazdasági Versenyhivatal

⁵⁴ A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

- Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
- Nemzeti Választási Iroda

A második, az önálló szabályozó szervek kategóriáját az Alaptörvény 2011 óta nevesíti, és kivételnek tekinthető a rendszerváltást követő központi államigazgatásban. Az országos főhivatalok korábbi típusaitól az a fontos tulajdonsága különbözteti meg, hogy bár szintén az Országgyűlés hozhatja létre, de csak sarkalatos (kétharmados többséget igénylő) törvénnyel és a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására. Az önálló szabályozó szerv vezetőjét a miniszterelnök vagy a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki a sarkalatos törvényben meghatározott időtartamra.⁵⁵ Az önálló szabályozó szerv az Országgyűlésnek felelős, vezetője évente beszámol az Országgyűlésnek a szerv tevékenységéről. Az önálló szabályozó szerv a jogalkalmazói és a szervezői funkciók mellett jogalkotói funkciót is ellát, ugyanis a szervezet vezetője a törvényben kapott felhatalmazás alapján és a sarkalatos törvény szerinti feladatkörében rendeleteket is kiadhat. Ez egy többletjogköre az önálló szabályozó szervnek a többi országos hatáskörű főhivatalhoz képest. Jelenleg két ilyen szerv működik Magyarországon:

- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
- és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.

A harmadik kategóriába a **kormányhivatalok** tartoznak. 2016-ban négy kormányhivatal típusú szerv működik:

- a Központi Statisztikai Hivatal,
- az Országos Atomenergia Hivatal,
- a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala,
- és a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal.

(Bár a 2010 és 2016 közötti időszakban történtek szervezeti átalakítások. A Magyar Energia Hivatal átkerült az önálló szabályozó szervek közé, egy újonnan alapított hivatal, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal pedig bekerült oda. 2016. január elsejével a korábban kormányhivatalként működő Nemzeti Adó- és Vámhivatal a szervezeti átalakításokat követően központi hivatalként, miniszter irányítása alatt működik tovább.)⁵⁶

⁵⁵ Magyarország Alaptörvénye, 23. cikk.

⁵⁶ 2015. évi CXCI. törvény egyes törvényeknek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal átalakításával, valamint a költségvetési tervezéssel és gazdálkodással kapcsolatos módosításáról.

A negyedik szervtípus, a központi hivatalok köre már nem ennyire áttekinthető és stabil, mint az eddigi kategóriák. A törvény csak a közös szabályokat határozza meg, amelyek az ebbe a típusba tartozó szervekre vonatkoznak, de nincs taxatív meg határozva az ide tartozó szervezetek köre. A központi hivatalokra vonatkozó jogi szabályozás és azok száma egyaránt változott a 2016-os reform⁵⁷ következtében. Az egyik lényeges változás az, hogy két típusuk lett, a korábbi alapmodellnek számító kormányrendelettel létrehozhatók mellett megjelent a törvénnyel létrehozhatók köre⁵⁸. Törvényben központi hivatal akkor hozható létre, ha a központi hivatal fegyveres rendvédelmi feladatokat lát el. Ez utóbbiaknak a vezetését az irányításukat ellátó minisztérium államtitkára, illetve helyettes államtitkárai is elláthatják.

Ami a központi hivatalok számát illeti (a korábban vázoltaknak megfelelően), az közel megfelelődött, a reform előtti 38-ról mintegy 22-re csökkent úgy, hogy feladat és hatásköreik a korábbi irányításukat ellátó minisztériumokhoz, illetve a fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz, valamint a járási hivatalokhoz kerültek.

Olyan nagy múltra visszatekintő központi hivatalok szűntek meg, mint például az Országos Tisztifőorvosi Hivatal vagy a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, illetve a Nemzeti Közlekedési Hatóság.

Az ötödik csoportba pedig a **rendvédelmi szervek** tartoznak: a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, illetve a **Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat**.

Az országos hatáskörű főhivatalok sajátosságait és a köztük lévő különbségeket az alábbi öt dimenzió⁵⁹ mentén mutatom be: 1. a szervezet vezetőjének vagy a szerv élén álló testületnek a státusza, 2. a szervezetnek a kormányhoz fűződő kapcsolata, 3. a szervezetnek a parlamenttel való kapcsolata, 4. a pénzügyi és a szervezeti önállóság, valamint 5. a szabályozó és döntéshozó kompetencia. Ezek a jellemzők tükrözik a szervezetformák formális önállóságának vagy autonómiájának a mértékét.

⁵⁷ 312/2016 (VI.13) kormányhatározat

⁵⁸ 2010.évi XLIII. Tv. 72.§

⁵⁹ Az öt dimenziót – mint a szervezetek formális autonómiájának a jellemzőit – Gilardi azonosította. Fabrizio GILARDI (2002): Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies. A Comparative Empirical Analysis. *Journal of European Public Policy*, Vol. 9. No. 6. 873–893.

3. táblázat

Az országos hatáskörű főhivatalok kategóriái és főbb strukturális jellemzői (Forrás: Saját szerkesztés)

	Kormányhivatalok	Központi Hivatalok	Önálló szabályozó szerv	Autonóm államigazgatási szerv	Rendvédelmi szerv
A szervezet vezetőjének jogállása	A miniszterelnök nevezi ki és menti fel, miniszteri javaslatra.	A központi hivatal vezetőjét – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a központi hivatalt irányító miniszter nevezi ki és menti fel. A központi hivatal vezetőjének javasolt személyről a központi hivatalt 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 központi hivatalt létrehozó törvény erre irányuló rendelkezése alapján a központi hivatal vezetőjének feladat- és hatáskörét a központi hivatalt irányító miniszter irányítása alá tartozó, a kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt államtitkár gyakorolja. Ebben az esetben a központi hivatal vezetője helyettesének feladat- és hatáskörét a központi hivatalt irányító miniszter által vezetett minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott helyettes államtitkár gyakorolja.	A miniszterelnök nevezi ki.	A miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki vagy a tanács tagjai választják.	A miniszter vagy a miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel.

	Kormányhivatalok	Központi Hivatalok	Önálló szabályozó szerv	Autonóm államigazgatási szerv	Rendvédelmi szerv
A kormányhoz fűződő kapcsolata	A kormány irányítása alatt működik. Beszámol a kormánynak a tevékenységéről.	A központi hivatalt törvény vagy kormányrendelet hozza létre.	A szerv szakmai kérdésekben javaslatot tesz a kormánynak. A kormány nem irányíthatja.	Csak az Országgyűlésnek van alárendelve.	A kormány a miniszteren keresztül irányítja.
A parlamenthez fűződő kapcsolata	Törvény hozza létre. Tájékoztatja a feladatköréhez tartozó országgyűlési bizottságot a tevékenységéről.	Nincs (csak áttételesen a miniszteren keresztül).	Az országgyűlés hozza létre 2/3-os (sarkalatos) törvényben. Évente beszámol az Országgyűlésnek a tevékenységéről.	Az Országgyűlés felügyelete alatt áll.	Törvény hozza létre.
Szervezeti önállóság	Miniszteri felügyelet alatt működik. A kormányhivatal a feladatkörében nem utasítható.	Miniszteri irányítás alatt működik. Az SZMSZ-ét az irányító miniszter adja ki normatív utasításban.	Önállóan működő szerv. Csak a törvénynek van alávetve.	Önállóan működő szerv.	Miniszteri irányítás alatt működik.
Pénzügyi önállóság	A költségvetése önálló címet képez a minisztérium költségvetési fejezetén belül.	A költségvetése önálló címet képez a minisztérium költségvetési fejezetén belül.	Önállóan gazdálkodó költségvetési szerv. Kizárólag az Országgyűlés csökkentheti a költségvetését.	Önállóan gazdálkodó költségvetési szerv. Kizárólag az Országgyűlés csökkentheti a költségvetését.	A költségvetése önálló címet képez a minisztérium költségvetési fejezetén belül.
Szabályozó kompetencia	Az irányító miniszter megkeresésére javaslatot tesz.	Az irányító miniszter megkeresésére javaslatot tesz.	A szerv vezetője feladatkörében rendeletet ad ki.	Együttműködik a kormánnyal és az országgyűléssel a szakpolitikáját érintő kérdésekben.	Az irányító miniszter megkeresésére javaslatot tesz, tervezetet dolgoz ki.

4.2. DEKONCENTRÁCIÓ: A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS SZINTJEI MAGYARORSZÁGON

Ahogy arra már az elméleti részben utaltunk, a vertikális feladat- és munkamegosztás érdekében a központi szervek létrehozhatnak közvetítő szerve(ke)t a közigazgatási feladatok alsóbb, területi szinten történő ellátásához. A központi akarat végrehajtása így biztosítható területi szinten. Magyarországon ez a szint a központi államigazgatás középső szintje, azaz a megyei és/vagy regionális szint. (Olyan országokban, ahol több területi közigazgatási szint is van, ott a regionális szint áll legközelebb a központi közigazgatási szervekhez.)

Magyarországon nem magától értetődő, hogy a dekoncentrált szervek melyik területi szinten működnek. A rendszerváltást követően volt olyan időszak, amikor a dekoncentrált szervek többnyire megyei szinten működtek – ahogy a területi államigazgatás ma is így épül fel –, de a 2000-es évek közepétől kezdve a dekoncentrált hivatalok szinte kizárólag regionális illetékességgel szerveződtek. Ahhoz, hogy megismerjük a magyar közigazgatás dekoncentrált szervezetrendszerének a természetét és a működési sajátosságait, át kell, hogy tekintsük a szervezetrendszer fejlődési ívét. Ezért az alábbiakban röviden végigkövetjük a rendszerváltás után a területi közigazgatás kialakulását érintő főbb reformokat, különösen a területi államigazgatási szervezetrendszer változásait. Részletesebben foglalkozunk a jelenlegi, 2010 óta kialakuló területi államigazgatási szervezetrendszerrel.

4.2.1. A DEKONCENTRÁLT ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEZETRENDSZER FEJLŐDÉSE MAGYARORSZÁGON⁶⁰

A magyar közigazgatásban a területi és a középszintű közigazgatás történetileg duális funkciót tölt be. Egyrésztől önkormányzatisággal rendelkező igazgatási egységek működnek e szinten, amelyek meghatározott területeken igazgatási feladatokat látnak el saját hatáskörben, tehát a központi hatalomtól függetlenül. Másrésztől az önkormányzatok mellett, szintén középszinten működnek **dekoncentrált területi államigazgatási szervek** is, a központi hatalom képviselőjében. Ezek a területi államigazgatási szervek az államigazgatás alrendszerébe

⁶⁰ Az alfejezet részben támaszkodik a szerző korábbi kutatására és doktori disszertációjára. Lásd Kovács Éva (2014): *Koordinációs mechanizmusok és fejlődésük az államigazgatásban (1990–2014)*. PhD-értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem. Forrás: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/788/1/Kovacs_Eva.pdf (a letöltés ideje: 2016.07.04.)

tartoznak és központi irányítás alatt állnak. A hazai irodalom ezeket „területi államigazgatási szerveknek”, „dekoncentrált szerveknek” vagy „centrális irányítású államigazgatási szerveknek” nevezi. A jogszabályok általában a „területi államigazgatási szerv” gyűjtőfogalmát használják az amúgy különböző elnevezésű (pl. felügyelőség, igazgatóság, hivatal, állomás, felügyelet, szolgálat, iroda, központ és intézet) szervekre. Feladatukat tekintve elsősorban hatósági – ellenőrzési, engedélyezési, felügyeleti, nyilvántartási és adatszolgáltatási – tevékenységeket végeznek szerteágazó ágazati területeken.

A rendszerváltás utáni időszakban a területi közigazgatás alakulását **négy főbb időszakra** oszthatjuk.

Az **első szakaszt (1990–1994) a területi államigazgatási szervezetrendszer túlbujánzása** jellemezte. Ehhez még visszább kell mennünk, a rendszerváltás előttre. 1950-ben szovjet mintára bevezetették a tanácsrendszert, ami felszámolta a területi döntéshozók önkormányzati önállóságát, és hierarchikus területi irányítási rendszert hozott létre. A megye „népképviseleti szerve” integrálódott a megyei tanácsba, így területi szinten megszűnt a korábban elkülönülő államigazgatási és önkormányzati funkció.⁶¹ A tanácsi rendszer kiépülése a területi szintű igazgatási szervek egységesítése és homogenizálása, nem a szakágazati önállóság irányába hatott. Erre vezethető vissza, hogy a rendszerváltás után az ágazatok, a korábbi szocialista időszak berendezkedésével szemben törekedtek arra, hogy minél nagyobb ágazati önállóságot és függetlenséget vívjanak ki. A rendszerváltást követően felszámolták a megyei tanácsrendszert, amely addig erős és egységes kereteket biztosított a területi szintű közigazgatás megvalósulásához, és helyette létrehozták a szűk hatáskörrel rendelkező megyei önkormányzatokat, illetve nagy lendülettel megindult a dekoncentrált szervezetrendszer kiépítése.⁶² A korábban a megyei tanácsrendszerben működő szakigazgatási szervek és intézményeik önállósodtak, megszűnt a kettős irányításuk, a továbbiakban csak a felettes ágazati szervekhez tartoztak. Ezek pedig minden különösebb korlát nélkül új szerveket is létrehozhattak, vagy korábbiakat szétválaszthattak. Minden minisztérium és országos főhatóság igyekezett kiépíteni a saját dekoncentrált szervezetrendszerét. Ez a tendencia ahhoz vezetett, hogy elszaporodtak a területi államigazgatási szervek, és szétaprózódott a területi szín-

⁶¹ Pálné Kovács Ilona (2011): A magyar területi közigazgatás története. In *Regionalizmus és területi kormányzás*. PTE Bölcsészettudományi Kar, Politikai Tanulmányok Tanszék, Pécs. 47–55. Forrás: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_13_regionalizmus/ch06s03.html (a letöltés ideje: 2016.07.04.)

⁶² Balázs István (2006): A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái. In Balázs István – Bércesi Ferenc szerk.: *A területi államigazgatás reformja*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest. 36.

tú államigazgatás.⁶³ A központi kormányzat erre azzal reagált, hogy a területi államigazgatás összehangolására létrehozta a **köztársasági megbízott**⁶⁴ intézményét. A köztársasági megbízott **négy főbb funkciót** töltött be:

- Elsődleges feladatként ellátta a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.
- Ezen túlmenően első- és másodfokú hatósági jogkört gyakorolt.
- A harmadik funkciója bizonyos államigazgatási feladatok (például a honvédelmi igazgatás, a menekültügy és a polgári védelem) ellátása volt.
- Negyedik feladata pedig az volt (mely az elemzésünk szempontjából leginkább releváns), hogy a területéhez tartozó megyei területi államigazgatási szervek tevékenységét összehangolta.

A köztársasági megbízott tevékenységének az volt a célja, hogy elősegítse a dekoncentrált államigazgatási szervezetrendszer összehangolt működését. Viszont ez csak mérsékelt eredménnyel sikerült. A központi szervezeteknek a dekoncentrált szervei továbbra is egymástól függetlenül, heterogén szervezeti struktúrában és nagy számban működtek.

1994-ben tettek egy **második kísérletet** a területi államigazgatási rendszer átalakítására. Mivel a dekoncentrált államigazgatási szervek továbbra is nagy számban és koordinálatlanul működtek, a kormány létrehozott a KMB helyett egy új szervezeti struktúrát a területi szintű koordinációs problémák kezelésére. Ezt a második időszakot a **megyei közigazgatási hivatalok** működése fémjelzi. A megyei kormányhivatalok koordinációs jogköre ugyan kibővült (például az informatikai fejlesztések összehangolásával, a képzési és a továbbképzési terveknek az ágazatokon átnyúló egyeztetésével, az ügyfélszolgálati tevékenységek közelítésével, a több ágazatot érintő hatósági ellenőrzések koordinálásával és a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának a területi összehangolásával), de csak részlegesen sikerült a dekoncentrált szervek működését összehangolni és a szervek számát csökkenteni. Az ágazati ellenállás miatt végül csak azok a dekoncentrált szervek integrálódtak a megyei közigazgatási hivatalok szervezetébe, amelyek ezt önként vállalták.⁶⁵

⁶³ Vö. *A területi államigazgatás reformja* című tanulmánykötet alábbi szövegeivel: Dargay–Pomázi (2006): 114.; Ivancsics (2006): 227.; Balázs (2006): 238.; Bércesi (2006): 251.; Bércesi–Ivancsics (1998): 202.

⁶⁴ Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.) rendelkezik a *köztársasági megbízott* intézményének létrehozásáról, amelynek az a szerepe, hogy „összehangolja a köztársasági megbízotti hivatal és a régió területén működő más államigazgatási szervek tevékenységét”. Jogkörikről külön törvény is született, lásd az 1990. évi XC. törvényt a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól.

⁶⁵ Balázs (2013): i. m.

A területi államigazgatás átszervezésének a **harmadik szakasza (2006–2010)** a regionalizációhoz köthető. Ennek keretében felálltak a **Regionális Államigazgatási Hivatalok (RÁH)**. A korábban megyei illetőségű területi államigazgatási szerveket átszervezték regionális dekoncentrált hivatalokká úgy, hogy összevontak két-három megyei szervet. A meghirdetett kormányzati reform céljai a következők voltak:⁶⁶

- az államigazgatási feladatok decentralizációja, illetve kiszervezése;
- a területi közigazgatási szervek számának csökkentése (ennek érdekében feladatokat telepítettek át a közigazgatási hivatalokhoz vagy más hatóságokhoz);
- a területi államigazgatási feladatoknak az ügyfelek szempontjai szerinti telepítése (hogy az ügyintézés helye ne kerüljön tőlük túl messzire);
- a területi államigazgatási szerveknek a statisztikai-tervezési régiókkal való területi harmonizációja.

2006. december végén hirdették ki azt a kormányrendeletet, amely a megyei szinten működő államigazgatási szerveket – többek között a megyei közigazgatási hivatalt – regionális struktúrába szervezte. Az új szervezetrendszer hivatalai 2007-ben kezdték meg a működésüket.

Habár a pénzügyi, az informatikai és a személyügyi nyilvántartó rendszerek a regionális összevonások eredményeképpen centralizáltabban működtek, ugyanis a korábbi két-három megyei szerv feladatát átvette a régióközpont, de ezzel a központosítással nem csökkentek az ágazati különbségek. Sőt, éppen növekedtek, mert a regionalizáció ellenére továbbra is maradt (a korábbi negyvenegy helyett tizenhárom) megyei illetékességgel működő területi szerv (pl. az egészségügyi biztosítási pénztárak, a földhivatalok, a mezőgazdasági szakigazgatási hivatal és a katasztrófavédelmi igazgatóság). A fenti zavarok ellenére több pozitív előrelépés is történt a regionális ágazati dekoncentrált szerveken belüli és az azok közötti összehangolásban. A **regionális államigazgatási hivatal (RÁH)** koordinációs szerepe számos területen eredményes volt, de a terület szakértői szerint továbbra is mérsékelt maradt. Három főbb ok nehezítette meg, hogy a RÁH eredményesen tölthesse be a koordinációs funkcióját. 1. Elsőként, a megyei illetékesség helyett a regionális államigazgatási hivataloknak két-három megyén átívelően kellett ellátniuk a (regionális és megyei struktúrában vegyesen működő) a területi szervek koordinációját, ami az elmosódó kompetenciák és feladatmegállapítás miatt nehézkesen működött. 2. Másodsorban a regionális dekoncentrált szerveknek

⁶⁶ 1075/2004. (VII. 21.) kormányhatározat alapján

és azok alsóbb szintű megyei kirendeltségeinek feladatai nem voltak egyértelműen elhatárolva. Egyes hivatalok koordinációs feladatokat is telepítettek a kirendeltségekhez (például a parlagrafűrtés koordinációját), ami a végrehajtásban sokszor párhuzamosságokat szült. 3. Harmadrészt a RÁH kollégiumának felduzzadása is megnehezítette az eredményes koordinációt (a két-három megye összeolvasztása miatt a tagok száma 60–70 főre nőtt).⁶⁷

A területi dekoncentrált államigazgatási szervezetrendszer **negyedik reformját** a fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozása fémjelzi. A 2010-ben hatalomra kerülő kormány átfogó közigazgatási reformprogramot hirdetett meg, ami kiterjedt nemcsak a központi, hanem a területi közigazgatás átszervezésére is. A kormányzat a kétharmados parlamenti többség birtokában elsőként rendelkezett a rendszerváltás óta azzal a politikai erővel, amire szükség volt ahhoz, hogy a területi államigazgatás alapvető reformját keresztülvigye. A reformnak az volt a meghirdetett célja, hogy felszámolja „a rendszerváltás óta kialakult anomáliákat a közigazgatásban.”⁶⁸ A kormányzati indoklás szerint az egyik ilyen működési rendellenesség a területi államigazgatási szervek átláthatatlan költségvetése volt. A költségvetésből biztosított források nem igazodtak arányosan a szervezeti struktúra méretéhez és feladataihoz. A másik rendellenesség pedig az volt, hogy a köztisztviselők jövedelmi viszonyaiban és juttatási rendszerében indokolatlan különbségek voltak, az ingatlanfelhasználás, az eszközhasználat és az informatikai ellátottság tekintetében is voltak jókora egyenlenségek, annak ellenére, hogy ugyanazt a feladatot látták el ugyanabban az államigazgatási pozícióban.⁶⁹

A területi államigazgatás átalakításának első lépéseként 2010. szeptember 1-jén létrejöttek a **fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok**. Ezzel megszűntek a még csak alig kiépült, de annál több problémát felvető regionális államigazgatási hivatalok.

(Például a RÁH jogszabályi felhatalmazás hiányában nem látta el a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.) A kormányzat a korábnál hangsúlyosabb szerepet szánt ennek az új típusú hivatalnak, mégpedig azt, hogy „teremtse meg a területi államigazgatás egységes és összehangolt működését”.⁷⁰ Ennek érdekében a fővárosi és megyei közigazga-

⁶⁷ A Dél-alföldi Regionális Államigazgatási Kollégium beszámolója 2009. Bércesi Ferenc (2008): Az államigazgatás regionális átszervezésének tapasztalatai. In Pálné Kovács Ilona szerk.: *Európában a megye. A megye és a középszint jövőképei. Előadások és hozzászólások a 2007. okt. 18–19-i pécsi konferencián*. Baranya Megyei Önkormányzat, Pécs, 2008.

⁶⁸ Virágh R. (2012a): személyes interjú, 2012. május 9.

⁶⁹ Virágh Rudolf (2012b): Interjú. Jogi Fórum. 2012.02.10. <http://www.jogiforum.hu/interju/92> (a letöltés ideje: 2013.07.01.)

⁷⁰ Szabó Erika (2011): *A kormányprogram végrehajtásának aktuális helyzete és a várható alakulása*. XIX. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencia, Keszthely, 2011. szeptember 14–16. Forrás: www.kozszov.org.hu/index.php/konferenciak?start=6 (a letöltés ideje: 2016.07.04.)

tási hivataloknak, majd 2011. január 1-jével azok jogutód szerveinek, a fővárosi és megyei kormányhivataloknak jogkörei folyamatosan bővültek. A fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozásával a területi dekoncentrált szervek széleskörű integrációja is megtörtént, tizennégy ágazati dekoncentrált szerv került szakigazgatási szervként a fővárosi és megyei kormányhivatal szervezetébe.

4.2.2. A FŐVÁROSI ÉS MEGYEI KORMÁNYHIVATALOK SZERVEZETE ÉS FUNKCIÓI

A fővárosi és megyei kormányhivatal létrehozásával az államigazgatás **centralizációja** a korábbi struktúrákhoz képest **erősödött**. Ezt egyrészt az ágazati szervek integrációja tükrözi, amely erős **horizontális koordinációt** valósított meg a dekoncentrált szervek között. Másrészt a fővárosi és megyei kormányhivatal **irányítási és vezetési struktúrája** is erősíti a **vertikális koordinációt** és a centrális kormányzati irányítás lehetőségét. A fővárosi és megyei kormányhivatal ugyanis a **kormány dekoncentrált szervének** tekinthető, amelyet a kormány a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter útján irányít. A hivatalt a **kormány megbízott** vezeti, az ő személye szintén a központi kormányzattól függ, ugyanis a miniszter gyakorolja felette a munkáltatói jogokat, a miniszterelnök a miniszter javaslatára nevezi ki és menti fel a kormány megbízottat. Emellett a törvény egyértelműen ki is mondja, hogy a kormány megbízott a feladat- és hatáskörének gyakorlásáért a miniszterelnöknek politikai felelősséggel, a szakmai irányító miniszternek pedig szakmai felelősséggel tartozik.⁷¹ Megbízata a miniszterelnökhöz kötődik. A kormány megbízott általános helyettese a **főigazgató**, ő vezeti a fővárosi és megyei kormányhivatalnak a hivatali szervezetét. A jogszabály a főigazgató személyével szemben már szakmai feltételeket is támaszt, felsőfokú iskolai végzettséget és legalább öt év vezetői gyakorlatot ír elő számára. Érdemes megjegyezni, hogy – a korábbi megoldásoktól eltérően – a kormány megbízott és a kabinetje a *politikai változó* struktúrájába tartoznak, tehát a minisztériumokhoz hasonlóan a szervezet itt is differenciálódott *politikai változó* és *szakmai állandó* struktúrákra.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok felállításakor kezdetben – 2015 áprilisáig – az integrált ágazati szervek **kettős irányítás** alatt működtek. Ez azt jelentette, hogy a kormány-

⁷¹ 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvényt módosításokról, 11/A. § (1) bekezdés.

megbízott bizonyos irányítási jogköröket gyakorolt, főként a szervezeti egységek funkcionális működésével kapcsolatban, míg a szakmai tevékenységgel összefüggő irányítási jogköröket továbbra is az ágazati központi hivatal vezetője gyakorolta. A szakigazgatási szerveknek ez egyfajta önállóságot adott az ágazati feladataik ellátása terén, a kormány megbízottnak arra korlátozódott a szerepe, hogy biztosítsa a feladatok ellátásához szükséges erőforrásokat. Viszont ez okozott némi anomáliát, ugyanis a kormány megbízott viselte a teljes felelősséget a kormány felé a területi szintű igazgatási feladatok végrehajtásáért. Emiatt, illetve a központi koordináció és az irányítás erősítése érdekében 2015 áprilisában további külső és belső integráció valósult meg a kormányhivatalokon belül. A külső integráció keretében új feladatok kerültek a kormányhivatalokba, például a Magyar Államkincstártól átkerültek a családtámogatási és a lakáscélú állami támogatásokkal kapcsolatos ügyek, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár területi szerveitől a baleseti megtérítéssel és a keresőképeség vizsgálatával kapcsolatos ügyek, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivaltól pedig a hazai anyakönyvezéssel kapcsolatos ügyek. A bányakapitányságok és a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek is teljes körűen, szervezetileg és a feladatellátás tekintetében is integrálódtak. A belső integráció erősítését az jelentette, hogy a szakigazgatási szervek átalakultak főosztályokká, így már közvetlenül csak a kormány megbízott irányítása alá tartoznak.

A fentiek miatt 2015 óta a **fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezete** alapvetően két fő részből áll: a **kormányhivatali szervezeti egységekből**, amelyeket a kormány megbízott vezet közvetlenül, valamint a **járási és a fővárosi kerületi hivatalokból** (továbbiakban: járási hivatal). A fővárosi és megyei kormányhivatalok az alábbi főbb feladat és hatáskörcsoportokat gyakorolják:

- Kormány megbízotti kabinet és főigazgatói titkársági feladatok,
- Integritásirányítási feladatok,
- Belső ellenőrzési feladatok,
- Állami főépítési feladatok,
- Koordinációs feladatok,
- Humánpolitikai feladatok,
- Pénzügyi, gazdálkodási és számviteli feladatok,
- Informatikai feladatok,
- Jogi feladatok, perképviselési feladatok,
- Ügyfélszolgálati feladatok,

- Törvényességi felügyeleti feladatok,
- Általános hatósági feladatok,
- Agrártámogatási feladatok,
- Nemzeti energetikai hálózattal kapcsolatos feladatok,
- Oktatási feladatok,
- Szociális és gyámügyi feladatok,
- Építésügyi feladatok,
- Pártfogó felügyeleti és igazságügyi feladatok,
- Élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi feladatok,
- Földművelésügyi feladatok,
- Egészségbiztosítási pénztári feladatok
- Nyugdíjbiztosítási feladatok,
- Foglalkoztatási és közfoglalkoztatási feladatok,
- Népegészségügyi feladatok,
- Honosított és határon túli anyakönyvi feladatok,
- Bányafelügyeleti igazgatási feladatok,
- Védelmi igazgatási és honvédelmi feladatok.⁷²

A főosztályok másik csoportját kvázi a korábbi ágazati dekoncentrált szervek jogutódjai jelentik, amelyek pedig **szakirányú funkciót** látnak el.

A kormányhivatalok szervezeti egységei az általános hatósági feladatok körében ellátják:

- az állatok védelméről és kíméletéről szóló törvényben,
- az egészségügyről szóló törvényben,
- a földgázellátásról szóló törvényben,
- a hadigondozásról szóló törvényben,
- a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényben,
- a társasházakról szóló törvényben,
- a távhőszolgáltatásról szóló törvényben,
- a temetőkről és a temetkezésről szóló törvényben,
- a villamos energiáról szóló törvényben,

⁷² Lásd bővebben a 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról 32.§–60.§ részét.

- az adózás rendjéről szóló törvényben,
- az anyakönyvi eljárásról szóló törvényben,
- a bányászatról szóló törvényben,
- a kereskedelemről szóló törvényben,
- a kisajátításról szóló törvényben,
- a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló törvényben,
- a közúti közlekedésről szóló törvényben,
- a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló törvényben,
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvényben,
- a statisztikáról szóló törvényben,
- valamint az azok felhatalmazása alapján kiadott rendeletekben meghatározott feladatokat.

A kormányhivatalok szervezeti egységei a fővárosi és megyei hatósági feladatok körében:

- közreműködnek a Belső Piaci Információs Rendszer hazai működésének és az abban való részvételnek a szabályairól szóló kormányrendeletben meghatározott feladatok ellátásában;
- ellátják a fővárosi és megyei kormányhivatalokról és a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló kormányrendeletben meghatározott – ügyrendben megjelölt – egyes ellenőrzési feladatokat;
- ellátják a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló törvényben meghatározott feladatokat⁷³.

A fővárosi és megyei kormányhivatal a szervei és **szakirányú** funkció mellett a **területi államigazgatás** széles körű **koordinációját** is ellátja, beleértve a hivatalon kívüli szervezeteket is. A kormány dekoncentrált szervének, a fővárosi és megyei kormányhivatalnak lényegében a koordináció ellátása az egyik fő funkciója, aminek keretében összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását. Jogszabály kötelezi a központi államigazgatási szervek területi szerveit, valamint a rendvédelmi szerveket arra, hogy a feladataik ellátása során együttműködjenek egymással és a kormányhivatallal. Ezek a szervek – önállóságuk

⁷³ 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás 44.§

megtartása mellett – a fővárosi és megyei kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartoznak.

A **fővárosi és megyei államigazgatási kollégium** egy olyan fórum, amely elősegíti a fővárosi és megyei kormányhivatal koordinációs feladatait. Ennek a testületnek elsősorban a képzés és a továbbképzés, a hatósági ellenőrzések és az informatikai fejlesztések összehangolása területén van szerepe. A megyei kormányhivatalok működési tapasztalatai azt jelzik, hogy a területi szintű államigazgatás koordinációja lényegesen erősödött. Ennek egyik fő oka a dekoncentrált szervek szervezeti integrációja. Emellett a **több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtása** területén is történt előrelépés, annak köszönhetően, hogy a kormány specifikálta azokat a tevékenységeket, ahol szükség van az ilyen ágazatokon átnyúló együttműködésre. Ide tartozik többek között a parlagrafű-mentesítés, a járások felállítása, illetve az integrált ügyfélszolgálatok, vagyis a kormányablakok kialakítása körüli ágazati együttműködés. Az ágazati **informatikai rendszerek** összehangolása területén szintén jelentős előrelépés történt. Ami az ügyfélszolgálati tevékenység összehangolását illeti, azzal, hogy létrejöttek a kormányablakok, amelyek ellátják a megyei kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálati funkcióját, azzal az egyablakos ügyfélszolgálati rendszer széleskörűen megvalósult.

A fővárosi és megyei kormányhivatal a fenti feladatokon kívül ellátja még a **helyi önkormányzatok** törvényességi felügyeletét a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletért felelős miniszter irányításával. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénye⁷⁴ (továbbiakban: Möt.) részletezi azokat a tárgyköröket, amelyekkel kapcsolatban a fővárosi és megyei kormányhivatal ellenőrzi a helyi önkormányzatok törvényes működését. Például ellenőrizheti a helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendeletek törvényességét vagy az önként vállalt helyi önkormányzati feladatok feltételeinek fennállását.

4.2.3. JÁRÁSI HIVATALOK

A területi államigazgatási reformnak a fővárosi és megyei kormányhivatalok felállítása után az volt a következő lépése, hogy 2013. január elsejével kiépült a járási (és fővárosi körze-

⁷⁴ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

ti) hivatali rendszer. Az állampolgárokhoz közeli államigazgatás megvalósítása érdekében a kormány létrehozott még egy dekoncentrált államigazgatási szervezetrendszert a területi/megyei szint alatt: a járási rendszert. A járások az államigazgatás legalsóbb területi szintjei, a megye és a település között helyezkednek el.

A kormánynak a járások kialakításával – a járások kialakításáról szóló kormányhatározat alapján – a következők a céljai:⁷⁵

- A területi államigazgatás újjászervezése úgy, hogy az államigazgatási feladatok átkerülnek az államigazgatás területi szerveihez.
- Az államigazgatás járási szintű szerveinek integrálása.
- Az identitásra, a közösségépítésre, a településszerkezeti adottságokra és a szakmai teljesítőképessegre alapozott és hosszú távon is stabil járás létrehozása.

Százhetvenöt vidéki járás és huszonhárom budapesti kerületi hivatal alakult meg.⁷⁶ A járások kialakításánál lényeges szempont volt, hogy a központoktól távol eső helységekből is elérhetőek legyenek a hivatalok, az ügyintézés könnyen hozzáférhetővé váljon mindenki számára, és a legközelebbi ügyintézési helyszín távolsága legfeljebb 30 km legyen.⁷⁷ Magyarországon a járási szint nincs előzmények nélkül, hazánkban korábban léteztek már járási államigazgatási szervek. A legtöbb olyan államigazgatási feladat, ami korábban a jegyzőhöz, a polgármesterhez vagy a helyi önkormányzat hivatali szervezetéhez (pl. az okmányirodához) tartozott, 2013-tól átkerült a járási és fővárosi körzeti hivatalok hatáskörébe. A járási rendszer kiépítésével csak a helyismeretet igényelő államigazgatási hatáskörök maradtak a jegyzőnél, például az anyakönyvi szolgáltatás, az építésügy és a szociális igazgatás területéről a méltányossági alapon igényelhető ellátások köre.⁷⁸

A járási hivatalok feladatai:

- Járási hivatalvezetői titkársági feladatok,
- **Ügyfélszolgálati és kormányablak feladatok,**
- Okmányirodai feladatok,
- **Általános járási hatósági feladatok,**

⁷⁵ 1299/2011. (IX.1.) kormányhatározat.

⁷⁶ Közigazgatás és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020. 14. Forrás: http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (a letöltés ideje: 2016.07.04.)

⁷⁷ 1299/2011. (IX. 1.) kormányhatározat a járások kialakításáról, (2) h) pont.

⁷⁸ Zöld-Nagy Viktória – Virág Rudolf (2013): *A területi államigazgatás integrációja*. Nemzeti Köszolgáltatási Egyetem, Budapest. 206–208.

- Oktatással kapcsolatos feladatok,
- Szociális és gyámügyi feladatok,
- **Építésügyi feladatok,**
- **Örökségvédelmi feladatok,**
- **Élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi feladatok,**
- Földhivatali feladatok,
- Népegészségügyi feladatok,
- Foglalkoztatási, közfoglalkoztatási feladatok,
- Munkaügyi és munkavédelmi feladatok,
- Fogyasztóvédelmi, piacfelügyeleti feladatok,
- Mérésügyi és műszaki biztonsági feladatok,
- Természetes személyek adósságrendezésével kapcsolatos feladatok,
- Földművelésügyi feladatok,
- Igazságügyi feladatok,
- Közlekedési feladatok,
- Családtámogatási és lakáscélú állami támogatásokkal kapcsolatos feladatok,
- Egészségbiztosítási pénztári feladatok,
- Nyugdíjbiztosítási feladatok,
- Keresőképesség és keresőképtelenség felülvizsgálatával kapcsolatos feladatok,
- Rehabilitációs igazgatási feladatok,
- Környezetvédelmi és természetvédelmi feladatok,
- Nemzeti Energetikai Hálózattal kapcsolatos feladatok,
- Erdészeti hatósági és igazgatási feladatok,
- Vetőmag- és szaporítóanyag-felügyeleti feladatok,
- Növény- és talajvédelmi feladatok,
- Agrártámogatással kapcsolatos feladatok,
- Járási védelmi igazgatási feladatok⁷⁹.

Egyes kormányhivataloknak és járási hivataloknak ezen túlmenően speciális feladat- és hatásköreik is vannak⁸⁰ a következők szerint.

⁷⁹ 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás 61.§-91.§

⁸⁰ 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás 92.§-95.§

Budapest Főváros Kormányhivatalának szervezeti egységei az örökségvédelmi feladatok körében ellátják:

- a) a **régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló kormányrendeletben és egyéb külön jogszabályokban meghatározott a műemléki érték,**
- b) a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló kormányrendeletben és egyéb külön jogszabályokban a régészeti örökség védelmével kapcsolatos, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó **másodfokú feladatokat.**

A műszaki biztonsági feladatok körében ellátják Budapest Főváros Kormányhivatalának egyes ipari és kereskedelmi ügyekben eljáró hatóságként történő kijelöléséről, valamint a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló kormányrendeletben és egyéb külön jogszabályokban meghatározott, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó elsőfokú és másodfokú feladatokat. A rehabilitációs igazgatási feladatok körében ellátják a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló, a fogyatékos személyek alapvizsgálatáról, a rehabilitációs alkalmassági vizsgálatról, továbbá a szociális intézményekben ellátott személyek állapotának felülvizsgálatáról szóló, a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók és a foglalkozási rehabilitációs szolgáltatók akkreditációjával kapcsolatos, valamint egyéb külön jogszabályokban meghatározott, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó **elsőfokú és másodfokú feladatokat.**

A családtámogatási, fogyatékosági támogatási és lakáscélú állami támogatási feladatok körében ellátják a családok támogatásáról és a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvényben, a lakás-takarékpénztárakról szóló törvényben, az állami vagyronról szóló törvényben, az adózás rendjéről szóló törvényben, a lakáscélú állami támogatásokról szóló kormányrendeletekben, valamint egyéb külön jogszabályokban meghatározott, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó másodfokú feladatokat.

A hazai anyakönyvezéssel kapcsolatos feladataik körében ellátják az anyakönyvi eljárásról szóló törvényben, valamint egyéb külön jogszabályokban meghatározott, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó feladatokat.

Az egészségbiztosítási pénztári feladataik körében ellátják az egészségbiztosítási szervekről szóló kormányrendeletben és egyéb külön jogszabályokban meghatározott, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó elsőfokú és másodfokú feladatokat, továbbá a magyar igazolvány és a magyar hozzátartozói igazolvány kiadásával kapcsolatos egyes hatósági feladatokat.

A nyugdíjbiztosítási feladataik körében ellátják a jogszabályokban meghatározott, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó elsőfokú és másodfokú feladatokat.

Hatósági feladataik körében ellátják a közlekedési igazgatási feladatokkal összefüggő hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről jogszabályokban meghatározott, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó feladatokat.

A közlekedési igazgatási hatósági feladataik körében ellátják a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló kormányrendeletben és egyéb külön jogszabályokban meghatározott, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó közlekedési igazgatási feladatokat.

Az állampolgársági feladataik körében ellátják a névváltoztatási eljárással kapcsolatos, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó feladatokat.

A kárpótlással összefüggő feladataik körében ellátják az igazságügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos egyes feladat- **és hatáskörökről szóló kormányrendeletben és egyéb külön jogszabályokban meghatározott kárpótlási feladatokat.**

Ellátják a hadigondozásról szóló jogszabályokban meghatározott, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó feladatokat.

Ellátják továbbá az egyes bányászati dolgozók társadalombiztosítási kedvezményeiről szóló kormányrendelet alapján a keresetkiegészítéssel kapcsolatos, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó másodfokú feladatokat.

Az egészségügyi igazgatási feladataik körében ellátják a törvényben és egyéb külön jogszabályokban meghatározott, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó feladatokat.

Ellátják az ingatlan-nyilvántartásról szóló és egyéb külön jogszabályokban meghatározott földügyi igazgatási, ingatlanügyi igazgatási, földmérési és térinformatikai, valamint egyéb feladatokat.

A Pest Megyei Kormányhivatal szervezeti egységei a földművelésügyi, növény- és talajvédelmi, vetőmag-felügyeleti feladatok körében ellátják a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló kormányrendeletben és egyéb külön jogszabályokban meghatározott, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó elsőfokú és másodfokú hatósági feladatokat.

Ellátják továbbá a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló kormányrendeletben, földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló kormányrendeletben és egyéb külön jogszabályokban meghatározott, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó elsőfokú és másodfokú hatósági feladatokat.

A fogyasztóvédelmi feladatok körében ellátják a külön jogszabályokban meghatározott, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó elsőfokú és másodfokú hatósági feladatokat.

A környezetvédelmi, természetvédelmi feladatok körében ellátják a hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló kormányrendeletben, valamint egyéb külön jogszabályokban meghatározott, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó elsőfokú és másodfokú feladatokat.

Az erdészeti, vadgazdálkodási, halgazdálkodási feladatok körében ellátják a külön jogszabályokban meghatározott, a kormányhivatal feladat- és hatáskörükbe tartozó első- és másodfokú feladatokat.

Ellátják a szakképzési és felnőttképzési hatósági feladatok átadásával összefüggő kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó feladatokat.

Ellátják az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól jogszabályokban meghatározott, az előadó-művészeti szervezetek működésével összefüggő, a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó feladatokat.

A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Tatabányai Járási Hivatala szervezeti egységei az egyes bányászati dolgozók társadalombiztosítási kedvezményeiről szóló kormányrendelet alapján ellátják a keresetkiegészítéssel kapcsolatos, feladat- és hatáskörükbe tartozó elsőfokú feladatokat.

4.3. DECENTRALIZÁCIÓ: HELYI ÖNKORMÁNYZATOK MAGYARORSZÁGON

A magyar civil közigazgatás szervezetrendszere duális jellegű, ami azt jelenti, hogy a közigazgatási feladatoknak a közvetlen ellátása megoszlik két szervezetrendszer között: a kormány által irányított és hierarchikusan felépülő, központi és dekoncentrált *államigazgatási szervek*, illetve az **autonóm államigazgatási és önálló szabályozó szervek** között. (Ezeket az előző alfejezetekben tárgyaltuk.) Emellett **települési és területi szinten** működnek decentralizált igazgatási egységek, valamint választott testületek által irányított **helyi önkormányzati szervek**. A hazai önkormányzati rendszerben kétféle decentralizációról beszélhetünk.⁸¹

⁸¹ Magyary (1988): i. m., 339.

- Egyrészt a magyar települési önkormányzatok rendelkeznek **politikai önkormányzatisággal**, azaz a helyi közösség választópolgárai választhatnak képviselőket és rajtuk keresztül vagy helyi népszavazáson gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogukat. Ezáltal dönthetnek a helyi közösséget érintő kérdésekről, hiszen a helyi közügyeket a választott képviselőtestület helyi önkormányzati rendeletben szabályozhatja. A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakosság közötti együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.⁸²
- Másrészt beszélhetünk **adminisztratív önkormányzatiságról**, ami igazgatási és jogalkalmazási hatásköröket biztosít az önkormányzatok számára. Ez nem bontja meg a közigazgatás egységét, ugyanis az önkormányzatoknak ez a hatásköre és jogköre csak addig terjed, ameddig a központi állami hatalom engedi. Tehát az önkormányzatok mozgásterét és az önkormányzatiság tartalmát törvény határolja körül.⁸³

Vagyis azt mondhatjuk, hogy az államigazgatási és az önkormányzati szervek együtt képezik a közigazgatás szervezetrendszerét. A kétféle szervezetrendszer között van egyfajta funkcionális munkamegosztás, az államigazgatási szervek főleg hatósági jogalkalmazó tevékenységet látnak el, míg az önkormányzatoknak elsősorban a helyi közszolgáltatások biztosításában van feladat- és hatáskörük, helyi közügyekben jogalkotói jogkörük, és hatósági jogkört is gyakorolnak egyes, főként a helyi sajátosságok ismeretét igénylő ügyekben. Az is a **közigazgatás egységét szolgálja**, hogy a kormány az általános hatáskörű területi államigazgatási szervén (a fővárosi és megyei kormányhivatalokon) keresztül törvényességi felügyeletet gyakorolhat az önkormányzatok működése felett, települési szinten pedig az önkormányzat és a szervei látnak el bizonyos delegált államigazgatási feladatokat.

Az önkormányzati rendszer működését több szempontból is lehet vizsgálni. Így például elemezni lehet:

- az önkormányzatok alkotmányos státuszát és az önkormányzatok helyét a közigazgatás rendszerében;
- az önkormányzatok szerepét a helyi közszolgáltatások szervezésében és nyújtásában;
- az önkormányzatok szervezeti és működési rendjét;

⁸² Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénye (továbbiakban: Möt.); 4. §.

⁸³ Magyary Zoltán (1988): 339.

- az önkormányzatok finanszírozási rendszerét;
- az önkormányzatok és a politika kapcsolatát.

Az alábbiakban mi elsősorban az első csoportba tartozó kérdésekkel foglalkozunk, tehát azal, hogy az önkormányzatok hol helyezkednek el az államhatalmi struktúrában, milyen szerepet töltenek be a közigazgatás szervezetében, és milyen – elsősorban közigazgatási – feladatokat és hatásköröket látnak el. Az önkormányzati témakör többi aspektusa túlmutatna ennek a tananyagnak a keretein.

4.3.1. A DECENTRALIZÁLT KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETRENDSZER FEJLŐDÉSE MAGYARORSZÁGON 1990–2010 KÖZÖTT

Ahhoz, hogy a mostani önkormányzati rendszer működési sajátosságait és a szabályozás logikáját megértsük, át kell, hogy tekintsük a rendszerváltáskor kiépülő önkormányzati rendszer fejlődési ívét.

A **rendszerváltás jogalkotásának**, az államépítésnek, ebből adódóan a közigazgatási szervezetrendszer kialakításának az irányait is jelentős mértékben a múlt tapasztalatai határozták meg: az erősen centralizált szocialista államszervezet teljes elutasítása jellemezte. A központi vezérléssel működő centralizált pártállami berendezkedést felváltotta az erős decentralizáció és az ágazatok megerősödése. Ez a „túlfűtött” decentralizációs szándék különösen annak tükrében volt érdekes, hogy a magyar közigazgatás történetében az önkormányzati decentralizációnak nem voltak erős hagyományai.⁸⁴ Az 1950-ben szovjet mintára bevezetett tanácsrendszer felszámolta a területi döntéshozók önkormányzati önállóságát, és hierarchikus területi irányítási rendszert hozott létre, ezen túlmenően az államigazgatás is erősen centralizálttá vált. Erre vezethető vissza, hogy a rendszerváltás után minden centralizációs és egységesítési törekvésben a régi rendszer elemeinek visszatérését látták. A települések és a megyék arra törekedtek, hogy minél nagyobb önállóságot és a kormányzattól való minél teljesebb függetlenséget vívjanak ki.⁸⁵ Ennek következtében a rendszerváltás után viszonylag **széles jogkörrel rendelkező települési és megyei decentralizált szervezet-**

⁸⁴ Pálné Kovács Ilona (2014a): A helyi kormányzás 20 éves története. Modellváltás rendszerváltás nélkül. In Sándor Péter – Stumpf Anna – Vass László szerk.: *Magyarország politikai évhuszadkönyve. Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában*. Demokráciakutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2009.

⁸⁵ Kovács–Hajnal (2016): *i. m.*

rendszer épült ki. Helyi szinten közel háromezer-kétszáz települési önkormányzat jött létre széles körű autonómiával a központi hatalommal szemben. Megyei szinten pedig megalakult a tizenkilenc megyei önkormányzat kevesebb súllyal és a helyi önkormányzatoknál szűkebb jogkörrel, valamint a Fővárosi Önkormányzat.

Az önkormányzati rendszer lényeges sajátosságai, a struktúrája és a feladat- és hatásköri rendszere viszonylag stabil képet mutatott az 1990. évi LXV. a helyi önkormányzatokról szóló törvény (Ötv.) elfogadásától egészen 2010-ig. Ez nyilvánvalóan annak is volt köszönhető, hogy az Ötv. módosítása kétharmados parlamenti többséget igényelt volna, amivel csak ritkán rendelkeztek a kormányzó erők. Pálné⁸⁶ szerint a rendszerváltáskor kiépült magyar önkormányzati rendszernek a szabályozási logika alapján négy markáns strukturális sajátossága azonosítható:

1. Az első jellemző **„a települési önkormányzati szint dominanciája és szervezeti elaprózottsága”**, ami abból fakadt, hogy a jogalkotó a legalsóbb szintet, a településeket ruházta fel széles körű autonómiával és szerteágazó hatáskörökkel. Ennek következtében a helyi döntéshozó egységek száma egyik napról a másikra megduplázódott. Az elaprózott települési önkormányzati rendszer következménye, hogy nemcsak a döntéshozatal, hanem „a helyi szintű közszolgáltatások intézményrendszere” és az igazgatási rendszer is széttagoltta és elaprózottá vált. A teljes képhez hozzátartozik, hogy egyrészt a rendszerváltás utáni új magyar szabályozás a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára épült, annak a logikáját vette át. Másrészt a rendszerváltás körüli democráciadeficit miatt a döntéshozóknak nem volt is más lehetőségük, mint visszaadni a helyi közösségeknek az önrendelkezésüket és a cselekvőképességüket.⁸⁷ Viszont a rendszerváltást követő két évtizedben, amikor a központi kormányzat és a szakemberek felismerték ennek a túlzottan széttagolt rendszernek a hibáit és veszélyeit, már nem volt meg az a kötelező jogi eszköz, ami lehetővé tette volna az önkormányzatok integrációját. A később bevezetett önkéntesen vállalható önkormányzati társulás formájával pedig csak az önkormányzatok töredéke élt. Az integráltabb helyi feladatellátás felé a kistérségi rendszer kiépülése jelentett előrelépést. A 2000-es évek elejétől – főként az Európai Unióhoz való csatlakozás és a közösségi elvárásokkal való konformitás érdekében – a jogi szabályozásban megjelent a települési szintnél nagyobb kistérségi szint. A támo-

⁸⁶ Pálné Kovács Ilona (2014b): Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása, 2010–2013. *MTA Law Working Papers* 2014/02. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest. Forrás: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp> (a letöltés ideje: 2016.07.04.)

⁸⁷ Balázs István lektori véleménye, 2016.

gátások lehívása és a források elnyerése miatt a települési polgármesterek érdekeltté váltak, hogy létrehozzanak kistérségi szintű együttműködéseket. A kistérség kezdetben csak területi statisztikai egységként funkcionált (NUTS 4-es szint), később „fokozatosan töltődött fel különböző funkciókkal és intézményesült különböző szervezeti formában illetve jogi státusszal”.⁸⁸ A kistérség 2004-ig elsősorban a területfejlesztési együttműködés keretét adta. (Ezt a területfejlesztési törvény nevesíti is, az alapján jöttek létre a kistérségi területfejlesztési társulások.) A kistérségek, bár nem váltották fel a megyei önkormányzati szintet, de jelezték annak még inkább súlytalanná válását.

2. A nagyszámú, kisméretű és kevés forrással rendelkező önkormányzatok társulásban is elláthatták feladataikat annak érdekében, hogy a feladatellátásuk összehangoltabb és költséghatékonyabb legyen. Azonban a társulás jogi eszközként nem nyújtott valós megoldást a szétaprózódott rendszer problémáira a **társulási rendszer kis szerepe és önkéntes modellje miatt**. Ahogy Pálné az egyik Állami Számvevőszéki jelentésre hivatkozva megjegyzi: habár „1997-ben sor került egy külön társulási törvény elfogadására [...] a társulási törvény elfogadása és a pénzügyi támogatási rendszer kialakítása sem volt képes átütő változásokat hozni” a társulások számában, ugyanis „az újonnan megválasztott helyi politikusok a „közös-ködést” a megszerzett önállóság csorbulásaként értékelték”.⁸⁹

3. A rendszerváltáskor kialakult önkormányzati rendszer harmadik sajátossága a **hatáskörök telepítésének egységes rendje volt**. Igaz, a helyi önkormányzati törvény rögzítette azt, hogy a helyi önkormányzatok ugyan egyenlőek a *jogaikat illetően*, de azért a törvény adhat több kötelező feladat- és hatáskört a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű helyi önkormányzatokhoz (ez *de jure* differenciált hatáskör-telepítés lenne), azonban ezzel nem nagyon éltek. Tehát a gyakorlatban (*de facto*) érvényesült az egyenletlenség a kis lélekszámú, csekély saját bevétellel rendelkező települési önkormányzatok és a több tízezer lakossal rendelkező, gazdagabb önkormányzatok között a feladat- és hatásköreinek telepítésénél. Tehát a legtöbb települési önkormányzat ugyanazon közszolgáltatások nyújtását vállalta méretétől és teljesítőképességétől függetlenül, mint például a helyi közutak fenntartása, a vízszolgáltatás, a kommunális szolgáltatások megszervezése, valamint az alapfokú szociális és oktatási feladatok ellátása. Az önkormányzati hatáskörök egységes telepítésének politikai és ideológiai okai voltak. „Az volt az uralkodó felfogás, hogy

⁸⁸ Pálné Kovács (2014a): *i. m.*

⁸⁹ Pálné Kovács (2014a): *i. m.*

az önkormányzatok között méretük alapján nem illik különbséget tenni.”⁹⁰ Ennek köszönhetően viszont a helyi közszolgáltatásokat gyakran pazarlóan, nem megfelelő hatékonysággal látták el, és a szolgáltatások minősége is igen eltérő képet mutatott önkormányzatoként.

4. A hazai önkormányzati rendszer negyedik jellemzőjeként a területi önkormányzatok sajátosságaira kell kitérnünk. A **területi (megyei és fővárosi) önkormányzatokat** leginkább súlytalan igazgatási egységként szokták jellemezni. A széles hatáskörrel felruházott, erős megyei önkormányzati rendszer koncepciójának az elutasítása valószínűleg szintén a tanácsrendszerrel szembeni ellenérzésből és a szocialista múlt negatív tapasztalataiból táplálkozott.⁹¹ A jogalkotó úgy állapította meg a megyei önkormányzatok feladatait, hogy azok mögül hiányoztak a végrehajtás tényleges eszközei és a szükséges jogosítványok, azaz a hatáskörök. Főként „puha”, tehát kötelező erejű jogi eszközök nélküli koordinációs feladatok, illetve bizonyos körzeti intézmények működtetése (pl. kórházak fenntartása) került a megyei önkormányzatokhoz. (Érdeemes megjegyezni, hogy a megyei területi önkormányzati rendszer már ekkor sem rendelkezett széles körű feladat- és hatásköri rendszerrel, de az az új helyi önkormányzati szabályozással még tovább szűkült.) A megyei önkormányzatok kapcsán érdemes megemlíteni a **megyei jogú városok** szabályozási megoldását. A megyei jogú város egyszerre felelős a megyei típusú és a települési hatáskörbe tartozó intézmények fenntartásáért.

A rendszerváltáskor kialakult önkormányzati struktúra miatt a szakirodalom a magyar közigazgatási szervezetrendszert egy homokórához szokta hasonlítani. Egy erős, jól kiépült és széles feladatkörrel rendelkező központi államigazgatás mellett működik egy helyi szintű, széles feladat- és hatáskörrel felruházott települési önkormányzati rendszer, a kettő között pedig egy súlytalan és gyenge területi önkormányzati szint. **A 2010-ben meginduló önkormányzati reform** ebben az önkormányzati rendszerben jelentős változásokat hozott. Az 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer több mint két évtizedes működésének tapasztalatai alapján mind a politikai szereplők, mind pedig a szakértők régóta egyetértettek abban, hogy a rendszer átalakításra szorul, a reform irányáról viszont a politikai szereplőknek és az érintetteknek nem sikerült megegyezniük. A 2010-ben létrejött parlamenti kétharmados többség hozta el a lehetőséget a kormányzó erők számára, hogy átfogóan újraszabá-

⁹⁰ Pálné Kovács (2014a): *i. m.*

⁹¹ Pálné Kovács (2014a): *i. m.*

lyozzák az önkormányzati rendszer működését. Az reform első lépcsője a 2010-es **választási reform** volt, azt követte 2011 végén és 2012 elején az önkormányzati rendszer funkcionális-szervezeti átalakítása.⁹²

Az önkormányzati rendszert érintő sarkalatos törvényi változások leglényegesebb elemei:⁹³

- A helyi önkormányzathoz való jog kikerült az alkotmányos szabályozásból, így a helyi önkormányzás joga többé már nem tartozik a kollektív alapjogok közé – ez a legjelentősebb változás.
- A helyi önkormányzati képviselők száma jelentősen csökkent.
- A helyi választási ciklusok hossza öt évre nőtt.
- Az önkormányzatok kötelező feladatai közül kikerültek a korábban jelentős feladatok (a közoktatás, egyes szociális ellátások, az egészségügy stb.). Ezzel kvázi egy centralizáció vagy „recentralizáció” valósult meg.
- Az államigazgatási hatáskörök jelentős részét átvették az önkormányzatoktól az újonnan létrejövő helyi szintű államigazgatási szervek és a járások, elkerültek az önkormányzatoktól a hatósági feladatok.
- A közszolgáltatási funkciók elkerültek a megyei önkormányzatoktól, ott lényegében csak a területfejlesztés és közelebről nem részletezett koordinációs feladatok maradtak.
- Bevezették a kötelező társulást, és a kétezer főnél kisebb településeken megszüntették az önálló polgármesteri hivatalt. „Ez a változás tükrözi legtisztábban a reformot átható mérethatékonysági, racionalizálási igényt.”⁹⁴
- Az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet visszaállt, sőt megerősödött. A fővárosi és megyei kormányhivatalok kontroll-eszközei új jogosítványokkal bővültek, például *kezdeményezhetik a Magyar Államkincstárnál, hogy az önkormányzat központi költségvetési támogatásából egy jogszabályban meghatározott részt visszartartson vagy megvonjon; perben kezdeményezhetik a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetését; kezdeményezhetik az Állami Számvevőszéknél a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását; törvényességi felügyeleti bírságot szabhatnak ki a törvényben meghatározott esetekben a helyi önkormányzatra.*

⁹² Dobos Gábor (2011): Elmozdulás középszinten: a 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra. *Politikatudományi Szemle*, 20. évf. 4. sz. 61–83.

⁹³ Pálné Kovács (2014b): *i. m.*

⁹⁴ Pálné Kovács (2014b): *i. m.* 3.

- Szigorúbb gazdálkodási szabályokat vezettek be abból a célból, hogy az önkormányzatok újbóli eladósodását megakadályozzák. Megváltozott a finanszírozási rendszer: a normatív finanszírozás helyébe feladat-finanszírozás lépett.
- Hatályon kívül helyezték a kistérségi társulásokról és az önkormányzatok társulásáról szóló törvényt.

4.3.2. ÖNKORMÁNYZATI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK

A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei két nagy csoportra oszthatók.⁹⁵ Az első körbe tartoznak az önkormányzatiság lényegét jelentő hatáskörök, amelyeket **saját jogon, tehát az önkormányzatiság jogán gyakorolnak**. Ezeket vagy a törvény állapítja meg kötelezően, vagy a helyi önkormányzatok saját döntésük alapján, önként vállalják azokat – ha teljesíteni tudják a szükséges feltételeket. Mindkét csoport esetén feltétel, hogy a helyi közügyek körébe kell tartozniuk, az önként vállalható feladat- és hatásköröknél van egy további előírás, hogy nem vonhatják el más szerv feladatát, és nem veszélyeztethetik a kötelező feladatok ellátását. A saját jogon gyakorolt helyi önkormányzati feladat- és hatáskörökhöz „jár az önkormányzati autonómia, a szabad és önálló szabályozási és igazgatási jog”.⁹⁶ **Az önkormányzatok feladat- és hatáskörét** illetően az új, 2011-es helyi önkormányzati szabályozás egyik legszembevetőbb változtatása nem az, hogy megszünteti az „uniformizált” hatáskör-telepítést a saját feladatok tekintetében, hanem az, hogy az önkormányzatok teherbíró képességéhez **és kapacitásához igazítja** a feladatokat. Ezzel megszünteti a helyi közszolgáltatások terén azt a két évtizedes gyakorlatot, amely dacolt a méretgazdaságosság és a hatékonyság szempontjaival. A Mötv.⁹⁷ **kötelező és önként vállalt feladat- és hatáskörökre** osztja a helyi önkormányzat feladatait. A helyi önkormányzat felvállalhatja bármelyik helyi közügy önálló megoldását, ha azt valamelyik jogszabály nem utalja más szerv kizárólagos hatáskörébe, és az önként vállalt helyi közügyek nem veszélyeztetik a törvényben rögzített kötelező feladat- és hatáskörök ellátását. Az önként vállalt feladatokat az önkormányzatok saját bevételeikből vagy az erre a célra biztosított külön források terhére finanszírozhatják, ezen felül a kötelező feladatokhoz az állam biztosítja a szükséges költségvetési hozzájárulást.

⁹⁵ Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2014): *Helyi önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen. 274.

⁹⁶ Uo.

⁹⁷ Mötv. 10. § (1) bekezdés.

A helyi önkormányzatok másik nagy feladatcsoportját jelentik az **átruházott** (kivételes lehetőségként megállapodással átvett) államigazgatási feladat- és hatáskörök. „E feladat- és hatáskörök ellátása célszerűségi és hatékonysági okokból kerül a helyi önkormányzatokhoz, de nem saját, hanem az államigazgatástól átruházott hatáskörben, ezért ellátásukhoz nem járul önkormányzati autonómia. A felettes államigazgatási szerv felügyeli ellátásukat, és a központi államigazgatásnak teljes egészében meg kell téríteni a helyi önkormányzatoknak az államigazgatástól átruházott feladat- és hatáskörök ellátásának költségeit.”⁹⁸

A két feladatcsoport ellátása együttesen alkotja a helyi önkormányzatok közigazgatási feladat- és hatásköri rendszerét. Az ügyfelek, vagyis a helyi lakosság szempontjából mindkét típusú feladat esetében egyaránt fontos, hogy azok helyben, a lakóhelyükhöz közel legyenek ellátva.

A helyi önkormányzatok jogát a helyi közügyek intézésére és a helyi közhatalom gyakorlására ma már az Alaptörvény deklarálja. Az Alaptörvény a helyi önkormányzat feladat- és hatásköri kereteiről szóló részben arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat az alábbi jogköveket gyakorolja a helyi közügyek intézése körében és a törvény keretei között:

- rendeletet alkothat;
- határozatot hozhat;
- önállóan igazgathat;
- meghatározhatja a saját szervezeti és működési rendjét;
- gyakorolja a tulajdonost megillető jogokat az önkormányzati tulajdonon;
- meghatározhatja a saját költségvetését, és annak alapján önállóan gazdálkodhat;
- vállalkozást folytathat az e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel, ha ezzel nem veszélyezteti a kötelező feladatainak az ellátását;
- dönthet a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
- önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat;
- tájékoztatást kérhet a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől, döntést kezdeményezhet, és véleményt nyilváníthat;
- szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekképviselési szövetséget hozhat létre, a feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek is;
- további, törvényben meghatározott feladat- és hatásköröket gyakorolhat.⁹⁹

⁹⁸ Árva-Balázs-Barta-Veszprémi (2014): *i. m.*

⁹⁹ Magyarország Alaptörvénye, 32. cikk (1) bekezdés.

Viszont ebben az esetben megállapodásban kell rendelkeznie a feladatellátás finanszírozásáról. Ezek a rendelkezések elsősorban arra szolgálnak, hogy elősegítsék az önkormányzatok fenntartható gazdálkodását és pénzügyi stabilitását, illetve megelőzzék az eladósodásukat, mert az már komoly problémákat okozott a pénzügyi és gazdasági válság utáni években.

Éppen ezért a törvény **a kötelező feladat- és hatáskör megállapításakor is különbséget tesz a helyi önkormányzatok között** az eltérő adottságaik **(a gazdasági teljesítőkéességük, a lakosság számuk és a közigazgatási területük nagysága)** alapján. A jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatáskör ellátásához szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.¹⁰⁰

Az Möt. felsorolja – bár nem teljes körűen, nem taxatív – azokat a közfeladatokat, amelyek **helyi közügynek minősülnek**:¹⁰¹

1. településfejlesztés és településrendezés;
2. településüzemeltetés (a köztemetők kialakítása és fenntartása, gondoskodás a közvilágításról, a kéményseprőipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutaknak és azok tartozékainak kialakítása és fenntartása, a közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, valamint a gépjárművek parkolásának biztosítása);
3. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmények elnevezése;
4. az egészségügyi alapellátás és az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások nyújtása;
5. környezet-egészségügy (köztisztaság, a települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);
6. óvodai ellátás;
7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása, filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme és a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
8. gyermekjóléti és szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg;
9. akás- és helyiséggazdálkodás;
10. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;

¹⁰⁰ Möt. 11. § (1) bekezdés.

¹⁰¹ Möt. 13. § (1) bekezdés.

11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás és vízkárelhárítás;
12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem és helyi közfoglalkoztatás;
13. a helyi adóval, a gazdaság szervezésével és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
14. a kistermelők és az őstermelők számára értékesítési lehetőség biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is – a jogszabályban meghatározott termékekre;
15. sport és ifjúsági ügyek;
16. nemzetiségi ügyek;
17. közreműködés a település közbiztonságának szavatolásában;
18. helyi közösségi közlekedés biztosítása;
19. hulladékgazdálkodás;
20. távhőszolgáltatás;
21. víziközmű-szolgáltatás – azoknál az önkormányzatoknál, amelyeket a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései ellátásért felelősnek minősítenek.

Az önkormányzati feladatok tárgyalásakor ki kell térnünk a hatósági feladatokra is. A korábbi Alkotmány arról rendelkezett, hogy egy államigazgatási feladatot vagy hatósági hatáskört törvénnyel vagy kormányrendelettel át lehet telepíteni a jegyzőhöz, kivételes esetben ügyintézőhöz. A hatályos Alaptörvény viszont csupán a polgármesternek az államigazgatási feladat- és hatásköreiről rendelkezik,¹⁰² a jegyző államigazgatási feladataira nem utal.¹⁰³ Ennek háttérében az a kormányzati szándék áll, hogy különválassa a helyi ügyeket és az államigazgatási hatósági feladatokat. Így 2013-ban, a járási rendszer felállításával azok az átruházott államigazgatási feladatok, amelyeket korábban a jegyző látott el, átkerültek a járásokhoz. A kormányzati indoklás szerint „a hatáskörök szétválasztásánál kiemelt szempont volt, hogy a helyi szabályozáshoz kapcsolódó, mérlegelési jogkörbe tartozó ügyek lehetőleg maradjanak a települési jegyzőnél, ahol viszont az adott ügyben az államnak van egyértelműen feladata és szerepe, ott a járási hivatal tudjon majd hatékonyabban intézkedni.”¹⁰⁴ Ez azt eredményezte, hogy a legtöbb, korábban a jegyzőhöz tartozó államigazgatási ügy átkerült a járási

¹⁰² Magyarország Alaptörvénye, 34. cikk (3) bekezdés.

¹⁰³ Balás Endre (2012): A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása a járási kormányhivatalok kialakítását követően. *Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 52–60. 53.

¹⁰⁴ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkárság: *Kialakultak a járási hivatalok feladatkörei*. 2012. július 12. Forrás: <http://2010-2014.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/teruleti-kozigazgatases-es-valasztasokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/kialakultak-a-jarasi-hivatalok-feladatkorei> (a letöltés ideje: 2016.07.04.)

hivatalokhoz, így például átkerültek az okmányirodai hatósági feladatok, a gyámhatósági jogkörök, az egyes szociális ellátással kapcsolatos *hatósági* feladatok, az adat- és lakcímnnyilvántartással kapcsolatos feladatok, valamint a szabálysértési ügyintézés.

Egyes hatósági jogköröket viszont továbbra is a jegyző lát el, leginkább azokat, amelyekhez szükség van a helyi viszonyok ismeretére. Így ide tartozik a birtokvédelmi és a hagyatéki eljárás, a helyi adóztatással kapcsolatos igazgatási feladatok, az anyakönyvi igazgatás, az egyes szociális ellátással kapcsolatos *igazgatási* feladatok és a környezet- és természetvédelemmel kapcsolatos feladatok, különösen a parlagfű elleni közérdekű védekezés, valamint a zaj- és rezgésvédelem.

Az utóbbi évek közigazgatási reformfolyamatait áttekintve azt mondhatjuk, hogy a közigazgatási szintek közötti korábbi hatáskör- és feladatmegosztási rendszer átrendeződött. A közigazgatási feladatok és hatáskörök túlnyomó része a központi és a dekoncentrált államigazgatási szervezetekhez került, kevésbé építve az önkormányzatokra.¹⁰⁵ Ennek a feladat- és hatásköri átrendeződésnek köszönhetően a közigazgatás centralizáltabban és integráltabban működik.

¹⁰⁵ Balázs István (2015): Az államigazgatási hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei. Új Magyar Közigazgatás, 8. évf. 3. sz. 2–13.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 1075/2004. (VII. 21.) kormányhatározat.
- 1144/2010. (VII. 7.) **kormányhatározat** a kormány ügyrendjéről.
- 1299/2011. (IX.1.) kormányhatározat a járások kialakításáról.
- 152/2014. (VI. 6.) kormányrendelet a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.
1990. évi XC. törvényt a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól.
2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.
2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról.
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.
2015. évi CXCI. törvény egyes törvényeknek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal átalakításával, valamint a költségvetési tervezéssel és gazdálkodással kapcsolatos módosításáról.
2016. évi CLXXXV. törvény a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény módosításáról.
- 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról.
- A 2198/2003. (IX. 1.) kormányhatározat vitaanyaga.
- A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjainak és az államtitkároknak a jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.
- A központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) kormányhatározat.
- A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény.
- Aaron SCHNEIDER (2003): Decentralization. Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38. No. 3. 32–56.
- ÁGH Attila (2006): Közigazgatási reform és fejlesztő állam. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 5. sz. 257–269.

- ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett (2014): *Helyi önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen.
- Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény.
- Az Ország Háza (2012): *A törvényalkotás*. Forrás: Parlament.hu. www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/torvenyalkotas.htm#_Toc133905261 (a letöltés ideje: 2016. 07. 04.)
- BALÁZS Endre (2012): A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása a járási kormányhivatalok kialakítását követően. *Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 52–60.
- BALÁZS István (2000): A XXI. századi közigazgatásnak a kihívásai. *Magyar Közigazgatás*, 7. sz. 385–390.
- BALÁZS István (2006): A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái. In BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc szerk.: *A területi államigazgatás reformja*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- BALÁZS István (2012): Az államigazgatás felépítése. A központi közigazgatási szervek. In *Közigazgatási Szakvizsga. Államigazgatás*. Nemzeti Közigazgatási Intézet, Budapest.
- BALÁZS István (2013): a szerző személyes interjúja, 2013. december 5.
- BALÁZS István (2014): *A közigazgatás központi szervei*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, Budapest.
- BALÁZS István (2015): Az államigazgatási hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei. Új Magyar Közigazgatás, 8. évf. 3. sz. 2–13.
- BALÁZS István szerk. (2015): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész I.* Debreceni Egyetemi Kiadó.
- CHRISTOPHER POLLITT (2007): Decentralization. The central concept in contemporary public management. In Ewan FERLIE – Laurence E. LYNN, JR. – Christopher POLLITT eds.: *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, Oxford–New York. 371–397.
- Dél-alföldi Regionális Államigazgatási Kollégium beszámolója 2009. BÉRCESI Ferenc (2008): Az államigazgatás regionális átszervezésének tapasztalatai. In Pálné Kovács Ilona szerk.: *Európában a megye. A megye és a középszint jövőképei. Előadások és hozzászólások a 2007. okt. 18–19-i pécsi konferencián*. Baranya Megyei Önkormányzat, Pécs, 2008.
- DOBOS Gábor (2011): Elmozdulás középszinten: a 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra. *Politikatudományi Szemle*, 20. évf. 4. sz. 61–83.
- HAJNAL György – KÁDÁR Krisztián (2008): The Agency Landscape in Hungary. An Empirical Survey of Non-Departmental Public Bodies 2002–2006 – (Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism. In *Consequences of Three Decades of Privatization and Market Liberalization*. ECPR Standing Group on Regulatory Governance, Utrecht, Hollandia, 2008. június 5–7.
- HAJNAL György (2011): Adminisztratív politika a 2000-es évtizedben. Az ügynökség típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között. *Politikatudományi Szemle*, 20. sz. 54–74.

- HAJNAL György (2012): Hungary. In Koen Verhoest – Sandra VAN THIEL – Geert BOUCKAERT – Per LÆGREID eds.: *Government Agencies Practices and Lessons from 30 Countries*. Palgrave, Basingstoke, 288–299.
- HIDVÉGINÉ DR. ERDÉLYI Erika (2010): *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai*. Nyugat-magyarországi Egyetem. Forrás: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_INY5/ch01s05.html (a letöltés ideje: 2016.07.04)
- KOVÁCS Éva – HAJNAL György (2016): A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig. In Jakab András –Gajdusчек György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest. 528–563.
- KOVÁCS Éva (2014): *Koordinációs mechanizmusok és fejlődésük az államigazgatásban (1990–2014)*. PhD-értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem. Forrás: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/788/1/Kovacs_Eva.pdf (a letöltés ideje: 2016. 07. 04)
- Közigazgatás és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020. 14. Forrás: http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (a letöltés ideje: 2016. 07. 04)
- LŐRINCZ Lajos (2007a): *A közigazgatás alapintézményei*. 2. kiadás. HVG–Orac, Budapest.
- LŐRINCZ Lajos (2007b): *Közigazgatási alapismeret, közigazgatási jog és szervezés*. Debreceni Egyetem, Agrár- és Műszaki Tudományok Centruma, Agrárgazdasági- és Vidékfejlesztési Kar, Debrecen.
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. 3. kiadás. HVG–Orac, Budapest.
- Luther GULICK – Lyndall F. URWICK (1936): *Papers on the Science of Administration*. Institute of Public Administration, New York.
- Luther GULICK (1937): *Papers on the science of administration*. Institute of Public Administration, Columbia University, New York.
- MADARÁSZ Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Tankönyvkiadó, Budapest.
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénye.
- Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény.
- MAGYARY Zoltán (1988): Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje. In CSUTH Sándor – GÁSPÁR Mátyás szerk.: *Közigazgatás-szervezési tanulmányok 1. A közigazgatás fejlesztése és szervezése*. MTA Államtudományi Kutatások, Budapest.
- NAVRACSICS Tibor (2012): *A csúcsminisztériumok létrehozása beváltotta a hozzá fűzött reményeket*. Sajtónyilatkozat, MTI, Magyar Rádió. Forrás: www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-csucsminiszteriumok-letrehozasa-bevaltotta-a-hozza-fuzott-remenyeket (a letöltés ideje: 2013. 05. 10.)

- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2011): A magyar területi közigazgatás története. In *Regionalizmus és területi kormányzás*. PTE Bölcsészettudományi Kar, Politikai Tanulmányok Tanszék, Pécs. 47–55. Forrás: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_13_regionalizmus/ch06s03.html (a letöltés ideje: 2016. 07. 04.)
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2014a): A helyi kormányzás 20 éves története. Modellváltás rendszerváltás nélkül. In Sándor Péter – Stumpf Anna – Vass László szerk.: *Magyarország politikai évhuszadkönyve. Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában*. Demokráciakutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2009.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2014b): Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása, 2010–2013. *MTA Law Working Papers 2014/02*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest. Forrás: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp> (a letöltés ideje: 2016. 07. 04.)
- PATYI András – TÉGLÁSI András (2013): Államtan és a Magyar Állam szervezete. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest. 31–32.
- PATYI András – VARGA Zs. András (2009): Általános közigazgatási jog. Dialóg Campus, Pécs–Budapest.
- Radha Krishan SHAPRU (2013): *Administrative Theories and Management Thought*. PHI Learning Pvt. Ltd., Delphi.
- SÁRKÖZY Tamás (2007): Egy év után – A kormányzás átalakításának tapasztalatairól. *Mozgó Világ Online*, 33. évf. 6. sz. 67–85.
- SZABÓ Erika (2011): A kormányprogram végrehajtásának aktuális helyzete és a várható alakulása. XIX. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencia, Keszthely, 2011. szeptember 14–16. Forrás: www.kozszov.org.hu/index.php/konferenciak?start=6 (a letöltés ideje: 2016. 07. 04.)
- TORMA András (2012): A közigazgatás központi szervei. In Torma András szerk.: *Közigazgatási jog 1. Magyar közigazgatási jog – Általános rész I*. Miskolci Egyetem, ÁJK, Államtudományi Intézet, Miskolc.
- United Nations Statistic Division (UN/ENSZ): *Classification of the Functions of Government (COFOG)*. Forrás: <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4> (a letöltés ideje: 2016. 07. 04.)
- VEREBÉLYI Imre (2001): Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 7. sz. 390–401.
- VIRÁGH Rudolf (2012a): személyes interjú, 2012. 05. 09.
- VIRÁGH Rudolf (2012b): Interjú. Jogi Fórum. 2012. 02. 10. <http://www.jogiforum.hu/interju/92> Lekérdezve: 2013. 07.01.
- ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁGH Rudolf (2013): *A területi államigazgatás integrációja*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu • 1083
Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 6116 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel:
Petró Ildikó ügyvezető • Kiadói szerkesztő: Sós Dóra • Tördelőszerkesztő: Nász András

ISBN 978-615-5764-61-5 (PDF)
ISBN 978-615-5764-62-2 (EPUB)