

PARAÁLLAMI FORMÁK A MAI MAGYAR KÖZIGAZGATÁSBAN

(Parastate Models in the Present Hungarian Administration)

BALÁZS ISTVÁN

Közel egy évtizede – a közigazgatási rendszerváltáshoz kötődően – került sor a klasszikus polgári közigazgatást kiegészítő alternatív közigazgatás alkalmazásának áttekintésére (Balázs 1990). A magyar közjogi irodalomban ezt követően időszakonként vizsgálat alá került az is (Balázs 1994), hogy az új típusú és folyamatosan fejlődő magyar közigazgatásban milyen teret nyertek az alternatív közigazgatást megerősítő közvetett közigazgatási formák, hol és miképpen alakultak ki autonóm struktúrák? Jelen írásomban – a közigazgatás fejlesztésében eltöltött évtizednyi tapasztalataim alapján – kísérletet teszek arra, hogy a teljesség igénye nélkül, és vállalva a szubjektivitásból eredő esetleges hibákat, egyenleget vonjak a hazai helyzethez.

A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák, mint az alternatív közigazgatás megjelenési formái

Elméleti megközelítést alkalmazva paraállami közigazgatási formákról akkor beszélünk, amikor közigazgatási tevékenységet nem közigazgatási szervek végeznek. Ezen belül azonban tágabb és szűkebb megközelítés egyaránt lehetséges és szükséges.

A *közvetett közigazgatás* fogalma magában foglal minden olyan *közigazgatási tevékenységet*, amit nem – az adott jogrendszerben erre a célra létrehozott – közigazgatási szervek végeznek. Az ilyen felhatalmazás lehet általános törvény, mint pl. Magyarországon, vagy eseti az egyes ágazati jogszabályokban. A közvetett közigazgatást végző szervek lehetnek *jogi személyek*, és kivételesen erre feljogosított lehet magánszemély is, mint *természetes személy*. Ez utóbbi nem azonos azzal, amikor jogszabály nevesít választott közigazgatási tisztségviselőt, vagy önálló hatáskörrel köztisztviselőt (pl. jegyző, anyakönyvvezető stb.).

Közvetett közigazgatási tevékenységet leggyakrabban egyesületek, alapítványok, kamarák és más köztestületek illetve gazdasági társaságok végezhetnek. A közjog és a magánjog elkülönülését követő jogrendszerekben az említett jogi személyeknek van közjogi változata, így pl. köztestület, közalapítvány, közhasznú vállalat vagy közintézet, közigazgatási tevékenységet csak e típusú szervek végezhetnek.

Más, az egységes jogrendszer alapján álló országokban a magánjogi jogi személyek közhasznú tevékenységének elismerésére mód van. A felsorolt szervek közös jellemzője azonban az, hogy azok nem állami szervek illetve nem közigazgatási önkormányzatok.

Van azonban olyan eset is, amikor közigazgatási tevékenységet bár állami szervek végeznek, de azok nem a végrehajtó hatalmi ágba tartozó közigazgatási szervek. Az állami szervek rendszerében az alapvető államhatalmi ágaknak megfelelő kategorizálást végezhetünk, és felfogás kérdése, hogy a klasszikus triász mellett még milyen más, önálló hatalmi ág jellegű szervezet ismerünk el (pl. közigazgatási önkormányzatok).

Vannak azonban olyan állami szervek, amelyek az alapvető államhatalmi ágak mindegyikének megfelelő tevékenységet végeznek, anélkül, hogy egyértelműen bármelyik hatalmi ágba besorolhatóak lennének. Ezeket a szakirodalom összefoglaló névvel „autonóm struktúráknak” nevezi. Az autonóm struktúrák így kvázi bírósági, kvázi szabályozó és kvázi közigazgatási tevékenységet végeznek. Közvetett közigazgatást tehát autonóm struktúrák is végezhetnek, de nem minden közvetett közigazgatást végző szerv autonóm struktúra.

A közvetett közigazgatás vagy paraetatikus közigazgatás a közigazgatási szakirodalomban régóta ismert fogalom és jelenség¹, az autonóm struktúrák problémaköre azonban viszonylag új, a 20. század utolsó negyedének tipikus jelensége (*Colliard-Timsit* 1988). Az autonóm struktúrák kialakulását egyesek a klasszikus államhatalmi ágak működési problémáinak tulajdonítják, míg mások az állami szerepkörök megváltozását tükröző progresszív változásnak tételezik. Tény azonban az, hogy a közvetett közigazgatás, vagy annak egyik megjelenési formáját jelentő autonóm struktúrák a klasszikus közigazgatást kiegészítő, de azt sehol sem helyettesítő alternatívák.

A magyar közigazgatás jellege

A magyar közigazgatás az 1980-as évek végén a rendszerváltáshoz kötött gyökeres átalakuláson esett át. Az azóta eltelt közel egy évtized alatt kialakultak a plurális polgári jogállamnak megfelelő közigazgatás alapelemei, az egymástól funkcionálisan és szervezetenként elkülönülő államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás együtt jelentik a közigazgatást.

Az átalakulás folyamatában azonban – történelmi okokból – a tanácsrendszerű helyi igazgatást felváltó önkormányzati közigazgatás határozta meg a közigazgatás más elemeinek mozgásterét is. A helyi önkormányzatok gyors kialakítása és működtetése a demokratikus átalakulás alapvető feltétele volt. A modellül szolgáló „helyi önkormányzatok európai chartája”² magában foglalja az önkormányzati típusú, helyi közigazgatás európai értékeit és mindazon perspektivikus célkitűzéseket, melyeket az egyes országok konkrét rendszerei megvalósíthatnak.

A magyar jogi szabályozás a hatályos önkormányzati törvényben az önkormányzati charta szinte minden rendelkezését átvette (a nem kötelezőket is), ennél fogva a jogi szabályozás szintjén a világ egyik legliberálisabb önkormányzati rendszerét intézményesítette.

A bevezetés óta eltelt időszak bizonyította azt, hogy ez a rendszer beváltotta a hozzáfűzött reményeket még akkor is, ha a működtetéséhez szükséges, főként pénz-

ügyi feltételek nem mindig és mindenütt adottak. A közigazgatás két elemének, az államigazgatásnak és az önkormányzati közigazgatásnak egymáshoz való viszonyulása – más tradicionális demokráciákhoz képest – laza. A Kormány által gyakorolt törvényességi ellenőrzés lényegében nem ad módot az önkormányzatok életébe történő aktív beavatkozásra, a pénzügyi–gazdasági ellenőrzés pedig a parlamenti szerv kizárólagos hatásköre. A szubszidiaritás elvének helyenként történő túlhangsúlyozása problémát okoz a települési és a területi szintű önkormányzatok viszonyában.

A magyar önkormányzati rendszer a széles felelősségű típusokhoz tartozik, a saját kötelező és önként felvállalható feladat- és hatáskörök mellett egy önkormányzati köztisztviselő, a jegyző az általános elsőfokú államigazgatási hatóság is.

Mindezek következtében az önkormányzatok nem csupán a lakossági közszolgáltatások fő szervezői, de rajtuk van az államigazgatás közhatalmi tevékenységének fő súlya is.

A széles felelősségkörhöz ezen túlmenően egy – a nyugat-európai önkormányzati fejlődéshez képest szokatlan –, a magánszférával vetélkedő tulajdonosi pozíció is társul.

A szocialista állami tulajdon lebontásához kötött önkormányzati tulajdon kialakulása a térség rendszerváltó országai közül is kiemeli Magyarországot e speciális megoldással. A liberális, széles felelősségkörű és erős tulajdonosi pozícióban lévő önkormányzati közigazgatási rendszer mellett az államigazgatás viszonylag gyenge. Bár az elmúlt években az államigazgatás is számos változáson esett át, működésében azonban jóval tradicionálisabb, a korszerű közigazgatás fejlettebb államokban alkalmazott megoldásai kevésbé érintették.

Az alapvető jellegzetességek áttekintése azért szükséges, mert ez az az alap, amelyen a paraetatikus közigazgatás érvényesülhet. Meglátásom szerint az elemzés alapján egyértelműen kitűnik az, hogy a magyar közigazgatásban az államigazgatás az, ahol az alternatív igazgatási formák megjelenésükkel oldhatják a tradicionális merevséget, míg az önkormányzati rendszerünk önmagában is elég atipikus elemet tartalmaz, ezért helyi szinten a közvetett közigazgatásra az önkormányzati közhatalmi feladatok tekintetében kevésbé van szükség.

Paraállami formák a magyar közigazgatásban

Jogi keretek

A magyar közigazgatásban a közvetett közigazgatásnak törvényi alapjai és garanciái vannak. Az államigazgatási eljárás általános szabályáról szóló 1957. évi IV. tv. 3. § (2) bek. szerint „Törvény, törvényerejű rendelet vagy kormányrendelet közigazgatási szervén kívül államigazgatási ügy intézésére más szervet is feljogosíthat.” A (3) bekezdés pedig rögzíti azt, hogy mit kell érteni államigazgatási ügy alatt. Az említett rendelkezés azonban csak az államigazgatási szervek által végzett államigazgatási ügyekre terjed ki. Az önkormányzati közigazgatási szervek önkormányzati ügyeire más rendelkezést kell alkalmazni.

Az Önkormányzati törvény (Ötv.) 9. §-a alapján látszólag úgy tűnik, mintha az önkormányzati feladatokat csak a képviselő-testület szervei láthatnák el, így fel sem merülhet más lehetőség. Csakhogy a 9. §. (4) bek. éppen azt rögzíti, hogy a települési önkormányzatok fő feladatát képező közszolgáltatások megvalósítására az önkormányzatok intézményt, vállalatot és más szervet hozhatnak létre, sőt a gyakorlatban ez a fő megoldási forma. A vázolt megoldás azonban nem tartozik sem a közvetett közigazgatás, sem pedig az autonóm struktúrák körébe.

A közvetett közigazgatás esetében ugyanis a nem közigazgatási szerv által ellátott közigazgatási tevékenységet *nem a feladat- és hatáskör eredeti címzettje adja tovább, delegálja*, hanem a jogalkotó. Az önkormányzatok esetében első látásra, erre eleve nincs mód az Alkotmány szerint. Csakhogy az Ötv. 1. §-a deklarálja azt, hogy a helyi önkormányzatok a helyi érdekű közügyekben önállóan járnak el. A helyi közügy fogalmát a (2) bekezdés határozza meg. A konkrét feladat- és hatáskör-telepítési kérdéseket taglaló 6. § (2) bekezdése pedig azt mondja, hogy „*Törvény kivételesen utalhat helyi közügyet más szerv feladat- és hatáskörébe*”.

Ezek szerint tehát a magyar megoldás az, hogy a helyi közügyek fő szabályként önkormányzati feladat- és hatáskörbe kell, hogy tartozzanak. Kivételesen pedig tartozhatnak a közigazgatás másik ágához, az államigazgatáshoz – ez nem közvetett közigazgatás –, de tartozhatnának más szervekhez is. Ez utóbbi alapozhatja meg a közvetett közigazgatást az önkormányzati területen.

Intézményi keretek

Az előzőekben tárgyalt jogi keretek lényegében korlátlan lehetőséget teremtenek ahhoz, hogy a közvetett közigazgatást milyen szervezetek valósíthatják meg. Mégis a hatályos jogrendszer tanulmányozva az úgy tűnik kézenfekvőnek, ha a Ptk-ból kiindulva elsősorban a köztisztviselőket, a közalapítványokat, a közhasznú társaságokat valamint a költségvetési szerveket soroljuk ebbe a körbe. A lehetséges intézményi kereteket bővíti a nonprofit törvényben rögzített közhasznúsági elem, bár ez utóbbi a feltételek oldaláról közelíti meg a kérdést.

A jogi feltételek alapján azonban nem teljesen kizárt az, hogy az említett körbe nem tartozó szervek vagy természetes személyek is megvalósítsanak közvetett közigazgatást.

Ezek után felmerülhet az a kérdés, hogy a szinte korlátlan jogi lehetőséggel ma hogyan élünk Magyarországon?

A válasz tömören az lehet, hogy a közigazgatási tevékenységek közül a hatósági jogalkalmazó tevékenység tekintetében a közvetett közigazgatás szűk körű és problémás, míg a közszolgáltatásokat szervező és biztosító területen nagymértékben elterjedt, és bővülő tendenciát mutat. A jelzett tendencia egyébként megfelel a világon tapasztalható főbb irányoknak, néhány magyar jellegzetességet azonban ki lehet emelni. Az államigazgatási tevékenység szűkítésének, és ezzel a központi állami fellépés társadalmi súlyának csökkentésének elvileg két útja van. Az *egyik*, ha a tevékenység jellege állami marad, de a feladatellátás egy, az ügyfelekhez közelebb

álló, helyi szintű állami szervhez, az önkormányzathoz kerül³ (decentralizáció). A *másik* megoldás, ha az államigazgatási szervek által ellátott közigazgatási tevékenységet nem közigazgatási szerv végzi. A széles felelősségkörű és elsősorban közszolgáltatásokat szervező helyi önkormányzati rendszerünk miatt az államigazgatástól lényegesen decentralizációra már nem kerülhet sor. Vannak azonban olyan központi szinten biztosítható közszolgáltatások, amelyeket nem célszerű helyi szintre telepíteni, az államigazgatási szervezetben való megtartásuk azonban nem szükséges. Ezen a téren az elmúlt években igen nagy lépéseket tettünk az oktatás, a kultúra, a művészeti igazgatás, a gyermek és ifjúsági ügyek vagy éppen a sportigazgatás területén. Az évek óta folyamatosan gyarapodó közalapítványi struktúra jól mutatja azt a tendenciát, hogy fontos, korábban az államigazgatás által ellátott feladatok nem a helyi önkormányzatokhoz kerültek, hanem a civil szférát bevonó közalapítványi és közhasznú társaságokhoz.

Némileg más a helyzete a köztisztviselőkkel, főként a kamarai típusú szervezetekkel, amíg ugyanis a közalapítványok és közhasznú társaságok humán és materiális közszolgáltatásokat vettek át az államtól, addig a kamarák – a kötelező tagság feltételéhez kötve – közhatalmi, főként hatósági jogalkalmazó, de kisebb részben szabályozási jogkört is kaptak. Ez a folyamat azonban a kezdetektől fogva vitatott volt, és joggal. Más országokban ugyanis egy szerves fejlődés eredményeképpen – állami ösztönzés és kényszer nélkül – önkéntesen alakultak ki a kamarák, és az eredményes szakmai érdekképviseleti és szolgáltató tevékenységük alapozta meg azt, hogy az állam közfeladatokat bízjon rájuk. Magyarországon a civil szféra e fontos elemeit nem csupán a jogalkotó hozta létre, de – néhány kivételtől eltekintve – éretlen, kiforratlan állapotukban, a monopolhelyzetükre alapozva terhelte őket a *hatósági igazgatási feladatokkal* is. Ennek eredményeképpen a kötelező tagság, tagdíj, valamint az átadott állami feladatok finanszírozása összefonódott, és bár az igazgatás társadalmisítását jelentő közvetett közigazgatást valósítanak meg, de gyakran szakszerűtlenebbül és kisebb hatékonysággal, mint azt korábban az államigazgatás tette. Az éretlen viszonyok így éretlen megoldásokhoz vezettek, furcsa azonban a helyzet, mert állami segítség nélkül a kamarák egy része nem tud megerősödni, ha viszont az állami gyámkodás fennmarad, akkor ez összességében nagyobb terhet jelent, mint a hatáskörök államigazgatásban való megtartása. Ettől a ponttól kezdve a kérdés immár nem szakmai, hanem politikai jellegű, és így a megoldás is.

Mindezekre tekintettel, az államigazgatási hatósági tevékenység közvetett közigazgatási útra terelése ma Magyarországon megtorpant, és bár nem a kamarák az egyedüli ilyen jellegű szervek, de más területen sem alakultak ki nagy számban ilyen intézmények.

Az autonóm struktúrák

Külön kategóriát alkotnak a közvetett közigazgatáson belül az autonóm struktúrák. Amint az a bevezetésből kitűnt, itt olyan állami szervekről van szó, melyek jogállásukat tekintve egyik államhatalmi ághoz sem sorolhatók be egyértelműen, de mind-

egyik tevékenységéből végeznek bizonyosokat, így közigazgatást is. Az ilyen típusú szervek létrehozását leginkább olyan fontos, társadalmilag, politikailag kényes területek igazgatása indokolja, amelyek alapvetően befolyásolhatják a hatalommegosztás mechanizmusát. Magyarországon, ilyen szervek közé sorolhatók az *Országos Igazságszolgáltatási Tanács*, az *Országos Rádió és Televízió Testület* valamint a *Gazdasági Versenyhivatal*. A Parlamenthez, Kormányhoz egyaránt kapcsolódó, de azoktól működésük során tisztes távolságot tartó autonóm struktúrák közé tartozást azonban több központi közigazgatási szerv is megcélozta, így az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet, vagy éppen az Országos Atomenergia Hivatal.

Az eddigi működési tapasztalatok igen vegyesek, ezért mindenképpen óvatosan kell eljárni. Magyarország esetében is abból kell kiindulni, hogy az autonóm struktúrák kivételes képződmények, azok nem alternatívái a tradicionális közigazgatásnak.

Összefoglalva elmondható, hogy a paraállami közigazgatási formák Magyarországon jelen vannak, és a létüket igazoló szükséges mértékben jelen. Kampányszerű és mesterséges úton való terjesztésükre azonban nincs szükség, mert az nem az igazgatás és a civil szféra kapcsolatát erősíti perspektivikusan, hanem a civil szférát vonja állami ellenőrzés alá.

Jegyzetek

- ¹ Lásd erről bővebben Állam és jogtudományi enciklopédia (1990) 244–260 oldal, Budapest, Akadémiai Kiadó.
- ² Kihirdette az 1997. évi XV. törvény.
- ³ Felfogásom szerint a helyi önkormányzatok részei az állami szervezeteknek, és nem képeznek önálló államhatalmi ágat, csak ilyen jellegűk van.

Irodalom

- Balázs I. (1990) *Közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában.* (kandidátusi értekezés) Budapest, Á.SZ.I.
- Balázs I. (1994) A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák lehetséges alkalmazási területei a magyar közigazgatásban. *Alternatív gondolatok a közigazgatásról; dereguláció; a közszolgálat és a nyilvánosság.* Magyar Közigazgatási Intézet Közigazgatási füzetek. 13.
- Colliard–Timsit (1988) *Les autorités administratives indépendantes.* Paris, Edition PUF.

PARASTATE MODELS IN THE PRESENT HUNGARIAN ADMINISTRATION

ISTVÁN BALÁZS

The concept of indirect administration contains all the administrative activities done by non-administrative authorities – established for this purpose in the given legal system. The authorisation can be a general law (e.g. in Hungary) or segmental in laws of certain sectors. The Hungarian legislation has adopted each direction of the local governmental charta (non-obligatory directions too) into the valid law of local governments, therefore regarding to legislation Hungary has one of the most liberal local governmental systems in the world. Legal frames create unlimited possibility to the organisational implementation of indirect administration. Parastate administration models are present in Hungary in the necessary extent. However there are no need for their desultory and artificial spread because it doesn't strengthen the relationship of administration and civil sphere, but it takes the civil sphere under state control.