



**DEBRECENI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR**



BALÁZS ISTVÁN
**A KÖZIGAZGATÁS VÁLTOZÁSAI RÓL MAGYARORSZÁGON ÉS
EURÓPÁBAN A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG**

"A monográfia megjelenését az EFOP3.6.3-VEKOP-16-2017-00007 azonosítószámú, "Tehetségből fiatal kutató" - A kutatói életpályát támogató tevékenységek a felsőoktatásban című pályázat tette lehetővé.

DEBRECEN

2020



Szerző

BALÁZS ISTVÁN

Szakmai lektor

JÓZSA ZOLTÁN

Technikai szerkesztő

BARTA ATTILA

Nyelvi lektor

HEGEDÜS REBEKA

ISBN: 978-963-490-245-4 (nyomtatott kiadás)

ISBN: 978-963-490-246-1 (elektronikus kiadás)

Kézirat lezárva:

2020. július 2.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog fenntartva.

Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó-rendszerben való tárolás a kiadó előzetes hozzájárulásához van kötve.

© A szerző, 2020

© Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2020

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ.....	6
I. FEJEZET	8
A KÖZIGAZGATÁS ÁTALAKULÁSÁNAK JELLEMZŐI MAGYARORSZÁGON 8	
1. A KÖZIGAZGATÁSI RENDSZERVÁLTÁS CÉLJAI ÉS EREDMÉNYEI	8
2. AZ „EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉRSÉG” ÁLTAL FELVETETT FEJLESZTÉSI IGÉNYEK	10
3. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÚJRASZABÁLYOZÁSA.....	18
4. A KÖZSZOLGÁLAT REFORMJA	19
5. A KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉS ÚJ IRÁNYZATAINAK ÉRVÉNYESÜLÉSE.....	20
II. FEJEZET.....	32
A KÖZIGAZGATÁS ÁTALAKULÁSA A RENDSZERVÁLTÁSTÓL A 2010. ÉVI KORMÁNYVÁLTÁSIG	32
1. A KÖZIGAZGATÁSI RENDSZERVÁLTÁS ELŐZMÉNYEI ÉS CÉLJAI	32
2. A KÖZIGAZGATÁSI RENDSZERVÁLTÁST MEGELŐZŐ IDŐSZAK KÖZIGAZGATÁST ÉRINTŐ KUTATÁSAINAK CÉLJAI ÉS EREDMÉNYEI.....	34
3. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS ÁTALAKÍTÁSA	37
4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÖZIGAZGATÁS KIALAKULÁSA	45
5. A KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSÉNEK VÁLTOZÁSAI	54
5.1. <i>A közigazgatás személyi állománya</i>	54
5.2. <i>A közigazgatási eljárás és a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának rendszere</i>	61
5.3. <i>A közigazgatás működésének átalakítását célzó egyéb jogintézmények</i>	63
6. A KÖZIGAZGATÁS ÁTALAKULÁSÁNAK PROGRAMJAI ÉS PERSPEKTÍVÁI	64
6.1. <i>A közigazgatás fejlesztésének menete és főbb állomásai 2010-ig</i>	65
6.2. <i>A kormány közigazgatás-fejlesztési feladattervei 1999-2002 között</i>	68
6.3. <i>A 2002 és 2006 közötti reformelképzelések</i>	72
6.4. <i>A 2006-ban kezdődött kormányciklus közigazgatás-fejlesztési célkitűzései</i>	77
6.5. <i>Kísérletek a területi államigazgatás átalakítására a fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer létrehozásáig</i>	78
III. FEJEZET	102
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 2010-ES KORMÁNYVÁLTÁST KÖVETŐEN ÁTALAKULT HELYZETE	102
1. A KÖZIGAZGATÁS ÁTALAKÍTÁSÁNAK CÉLJAI, ELVEI ÉS IRÁNYAI.....	102
2. A KORMÁNYZATI IRÁNYÍTÁS ÉS IGAZGATÁS VÁLTOZÁSAI.....	107
2.1. <i>A Kormány közigazgatás irányításával és felügyeletével kapcsolatos jogi eszközeinek főbb forrásai</i>	109
2.2. <i>A kormányzati irányítást meghatározó tényezők</i>	110

2.3. A Kormány működésének választott modellje és a kormánystruktúra Magyarországon	115
2.4. Kormánystruktúra és a kormányközpont választott modellje.....	117
2.5. A centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció érvényesülése a közigazgatási rendszerben.....	119
2.6. Az alkalmazott közszolgálati modell.....	122
2.7. Konklúziók.....	124
3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER VÁLTOZÁSAI	125
4. A KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSE	134
5. A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETE, A KÖZSZOLGÁLAT TOVÁBBFEJLESZTÉSE	140
6. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY JELENLEGI HELYZETE ÉS A KÖZIGAZGATÁSBAN TERVEZETT REFORMOK	143
IV. FEJEZET	147
AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁSI JOG.....	147
1. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉR.....	148
2. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI JOG FOGALMA.....	151
3. A SZŰK ÉRTELEMBEN VETT EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI JOG	153
4. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI JOG TÁGABB ÉRTELMEZÉSÉNEK ÉRVEL.....	157
5. A KÖZVETLEN EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS	157
6. A KÖZVETETT EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS	162
7. EGYÜTTES IGAZGATÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN	164
8. AZ EURÓPAI (KÖZ)IGAZGATÁSI JOG ÉS TAGÁLLAMI KÖZIGAZGATÁSI JOG VISZONYA	166
9. KÖVETKEZTETÉSEK.....	167
V. FEJEZET	169
KORMÁNYZÁS AZ EU TAGORSZÁGAIBAN	169
1. BEVEZETÉS.....	169
2. A KORMÁNYZÁS FOGALMA	171
3. A KORMÁNYZÁS ELVEI.....	174
4. A KORMÁNYZATI INTÉZMÉNYRENDSZER TIPOLÓGIÁJA	176
5. A „KORMÁNYTÜKRÖK” RENDSZERE	178
VI. FEJEZET	181
A KÖZSZOLGÁLAT VÁLTOZÁSAI.....	181
1. A KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREK.....	181
2. AZ EGYES ORSZÁGOKBAN ALKALMAZOTT KONKRÉT MEGOLDÁSOK	187
3. NAPJAINK KÖZSZOLGÁLATÁNAK JELLEMZŐI.....	194
4. VÁLTOZÁSOK ÉS REFORMOK AZ „ÚJ KÖZMENEDZSMENT” ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK HÁTTERBE SZORULÁSÁT KÖVETŐEN.....	202

VII. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPÁBAN A REGIONALIZÁCIÓ TŰKRÉBEN	207
1. AZ EURÓPA TANÁCS HELYI ÖNKORMÁNYZATOKAT ÉRINTŐ MUNKÁJÁRÓL	207
2. REGIONALIZÁCIÓ AZ ET TAGORSZÁGOKBAN.....	209
3. A REGIONALIZÁCIÓ PERSPEKTÍVÁI EURÓPÁBAN.....	213
VIII. FEJEZET	218
HELYI ÖNKORMÁNYZATOK VÁLTOZÓBAN.....	218
1. ÚJ TENDENCIÁK A HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZEREK FEJLŐDÉSÉBEN	218
2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TERÜLETI KERETEINEK VÁLTOZÁSAI.....	219
3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK KAPCSOLATA.....	221
4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI INTÉZMÉNYRENDSZER VÁLTOZÁSAI A DEMOKRÁCIA ÉS A MENEDZSMENT TERÉN	224
5. EGY SAJÁTOS PROBLÉMA, A HATÁSKÖRI GENERÁLIS KLAUZULA ALKALMAZÁSA .	227
5.1. <i>A hatásköri generális klauzula jelentése</i>	228
5.2. <i>Problémák az elv alkalmazásában</i>	228
5.3. <i>A helyi önkormányzatokat érintő reform Franciaországban és Magyarországon.</i>	230
5.4. <i>A magyar helyi önkormányzati reform fő irányai</i>	233
5.5. <i>Következtetések</i>	235
IX. FEJEZET	236
A KORMÁNY TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEINEK VÁLTOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓ ORSZÁGAIBAN.....	236
1. BEVEZETÉS.....	236
2. A REGIONÁLIS SZINT ÁLTALÁNOSSA VÁLÁSA A KORMÁNY TERÜLETI KÉPVISELETÉBEN	238
3. A KORMÁNY TERÜLETI KÉPVISELŐJÉNEK SZEREPE A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁS ÉS A REGIONÁLIS ÖNKORMÁNYZATOK KAPCSOLATÁBAN.....	243
4. A KORMÁNY TERÜLETI KÉPVISELŐJÉNEK SZEREPE AZ EÜ SZERVEIVEL VALÓ KAPCSOLATOKBAN.....	250
5. EURÓPAI FEJLŐDÉSI TENDENCIÁK	252
X. FEJEZET	255
A KÖZIGAZGATÁS FEJLŐDÉSÉNEK ÚJ TENDENCIÁI.....	255
1. A „JÓ KORMÁNYZÁS” A „JÓ ÁLLAM” ÉS A „JÓ KÖZIGAZGATÁS” ESZMEVILÁGÁTÓL AZ INNOVATÍV KORMÁNYZÁSIG	255
2. A KÖZIGAZGATÁSI VÁLTOZÁSOK ÚJ IRÁNYAI ÉS PRIORITÁSAI.....	260
FELHASZNÁLT IRODALOM	265

ELŐSZÓ

Amikor a közigazgatás változásairól esik szó, akkor az lehet a kiindulópont, hogy közigazgatásnak, mint az állam cselekvésének egyik legfőbb jellemzője a folyamatos alkalmazkodás és megújulási kényszer az állami szerepkörök dinamikus változásának függvényében.

A folyamatosan átalakuló feladatrendszerhez a közigazgatásnak meg kell találnia azokat a szervezeti, eljárási, módszerbeli, technikai és humán erőforrás megoldásokat, melyek alkalmazásával jogszerűen, szakszerűen, hatékonyan, eredményesen és költségtakarékos módon tudja társadalmi rendeltetését betölteni a köz érdekében.

A közigazgatás-tudomány különböző irányzatainak története és érvényesülése mutatja azt, hogy mekkora társadalmi erőfeszítések történtek annak érdekében, hogy az egymással néha ellentétes követelmények érvényesülése összességében a legjobb megoldásokhoz vezessen.

Mindeközben ritkán találkozhatunk olyan megnyilvánulásokkal a közéletben és a szakirodalomban, melyek a közigazgatás aktuális működését egyértelműen pozitív színben tüntetnék fel.

Ennek a nem mindig objektív megítélésnek is számos oka van, melyek közül csak egy az, hogy a társadalom és az egyének elvárásai rendszerint nagyobbak és differenciáltabbak annál, hogy a közigazgatás mindegyiket azoknak megfelelően teljesíteni tudja. Ez az egyik oka annak is, hogy a politika is állandó nyomás alatt tartja a közigazgatást, hiszen annak teljesítménye jelentősen visszahat a központi és a helyi kormányzatok működését irányító legitim politikai hatalom választói megítélésére is. A politika rendszerint gyorsabb eredményeket vár el, mint az azok jogszerű, szakszerű, eredményes és hatékony eléréséhez szükséges kihordási idő igényelné. A politikailag stabilabb tradicionális demokráciákban ez kevésbé hangsúlyosan jelentkezik, ám az újakban ez szinte gyerekbetegségnek számít.

A folyamatos megújulási kényszer alatt álló közigazgatást azonban az elmúlt évtizedekben a szokásosnál nagyobb és általánosabban érvényesülő változás érte a neoliberais államfelfogás által életre hívott „Új Közmenedzsment” (New Public Management) irányvonal érvényesülésével, majd bukásával a világon.

Az alapvetően a versenyszféra szervezési, igazgatási és vezetési módszereit a közigazgatásban alkalmazni szándékozó irányzat ugyanis alapjaiban kérdőjelezte meg a hagyományos közigazgatás értékrendjét a hatékonyság,

minőség, költségtakarékosság és társadalmi részvétel érdekében, miközben a szándékolt eredmények a gyakorlatban nem igazán mutatkoztak.

A rendszerváltó közép – kelet-európai országok számára, akik a mielőbbi Uniós csatlakozás reményével és kényszerével keresték az új közigazgatásuk kiépítéséhez szükséges útmutatást a tradicionális demokráciák közös közigazgatási értékrendjét tartalmazó „Európai Közigazgatási Tér” felé, a helyzet még nehezebb volt.

Egyszerre kellett ugyanis megfelelniük e polgári demokráciák közigazgatásának hagyományos értékrendjét kifejező, az EU által idealizált, de korábban nem hangoztatott „Európai Közigazgatási Térség” követelményeinek és az e klasszikus közigazgatási elveket kétségbe vonó „Új Közmenedzsment” irányzat radikális elképzeléseinek.

Ez az ellentmondásokkal terhelt folyamat határozta meg az érintett rendszerváltó országok közigazgatásának átalakulását, mely ma sem zárult le, mivel a világ közigazgatása – és így országunké is – az „Új Közmenedzsment” által kínálttól eltérő utakat kényszerül keresni és találni a világot sújtó különböző válságok leküzdéséhez. Ezen változatos elképzelések közt csak egy konstans elem tapintható ki, ez pedig a közigazgatás szerepének újbóli felértékelődése. Ennek módszerei, nagyságrendje és megjelenési formája azonban igen változatos képet mutat és nem mentes az ellenhatásként fellépő túlzásoktól sem, ide sorolva a magyar közigazgatás egy évtizede tartó recentralizációját és integrációját is.

A könyv a rendszerváltástól eltelt 30 év változásainak lényegi elemeit dolgozza fel hazai és európai kitekintéssel.

A munka célja ezzel az, hogy mind az oktatás, mind pedig a kutatások elősegítése érdekében, betekintést adjon az elmúlt évtizedek közigazgatásának átalakulásába, segítsen megérteni a változásokat és értékelni azok eredményeit.

Balázs István¹

¹ Tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék. Tudományos főmunkatárs, ELKH Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.

I. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS ÁTALAKULÁSÁNAK JELLEMZŐI MAGYARORSZÁGON

1. A közigazgatási rendszerváltás céljai és eredményei

A magyar közigazgatás rendszerváltozáskori új államfelfogásnak megfelelő átalakításának célja Magyarországon is a plurális polgári demokratikus jogállamokra jellemző differenciált közigazgatás kialakítása volt. Ebben a felülről lefelé szervezett és hierarchikusan működő államigazgatás, valamint a helyben választott testületek által irányított, egymással mellérendeltségben működő önkormányzati típusú helyi közigazgatási szervek együtt jelentik a civil közigazgatást.

Ennek alapjai a jól szervezett és tudatos közigazgatási rendszerváltás eredményeinek köszönhetően 1990-ben megteremtődtek.

A közigazgatás átalakításán belül azonban prioritása a szocializmus tanácsrendszerét felváltó és a helyi demokrácia alapintézményeként működő helyi önkormányzati közigazgatási rendszer létrehozásának volt. Emiatt azonban a folyamat kezdetekor nem sikerült a közigazgatás minden területére azonos figyelmet fordítani, így az államigazgatásra, a közigazgatás működésére, valamint személyi állományára kevesebb figyelem jutott, mint az önkormányzati rendszer kiépítésére. Érthető ezért, hogy a rendszerváltást követő első évtized közigazgatás-fejlesztési törekvései ennek az egyensúlytalan helyzetnek a felszámolására irányultak.

A korszak közigazgatás-fejlesztési kihívásait tovább bonyolította az, hogy nem csupán a fejlett polgári államokra jellemző közigazgatási intézményrendszer kiépítésének és meghonosításának feladatával kellett szembenézni, hanem az európai integráció folyamatához kapcsolódó igényeket, így az új közigazgatás-fejlesztési tendenciákat is kezelni kellett.

A közigazgatási intézményrendszeren belül a demokrácia alapintézményeinek számító helyi önkormányzatok kialakítása sokkal nagyobb politikai prioritást, mivel a szocialista állam sajátosságának tekintett tanácsrendszerű helyi igazgatás felváltásának nem volt más alternatívája. Ezen túlmenően pedig ezt várta el tőlünk akkor a demokratikus értékeket

őrző és közvetítő Európa Tanács is, melynek önkormányzati Chartáját² a hatályos magyar önkormányzati törvény szinte teljes egészében átvette, de ezt követelte meg a politikai rendszerváltás is.

Az államigazgatási rendszer irányításában bekövetkezett változások egyik fő színtere a központi közigazgatásban volt, ahol a miniszteriális struktúrában kialakult a politikai változó és a szakmai állandó struktúra, 1992-re elfogadásra került a zárt karrierrendszerű közszolgálatot bevezető köztisztviselői törvény, a dereguláció eredményeképpen pedig megtisztult és átláthatóbbá vált a hatályos közigazgatási jogrendszer is.

Ezek az eredmények azonban nem változtattak azon, hogy egyensúlytalan helyzet alakult ki a magyar közigazgatásban, melyben egy komplex és reform értékűen kialakított helyi önkormányzati rendszerhez képest alul kezelt – és sokak által ebben az időben alul értékelt – államigazgatás működött, mely ráadásul koncepciótlanul alakult, minek következtében különösen a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek és a területi államigazgatás vonatkozásában túlburjánzott.

Már hamar, a rendszerváltás utáni első kormányciklus közepére világossá vált, hogy a jól működő polgári államhoz nélkülözhetetlen hatékony közigazgatás csak úgy építhető ki, ha egymásra figyelemmel, koherens módon fejlődik a közigazgatás mindkét nagy alrendszere.

A korábban a helyi önkormányzati rendszert kizárólagosan demokratikus intézménynek minősítő szélsőséges nézetek kezdtek háttérbe szorulni. Elismerést nyert az, hogy önmagában nem érték sem az államigazgatás, sem pedig az önkormányzati közigazgatás, mindkét alrendszernek demokratikusan, szakszerűen és a polgárokat szolgáló módon kell működnie. Ennek jegyében fogadta el a Kormány a komplex közigazgatás-fejlesztési programját az 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozatával, de a megvalósítására a parlamenti ciklus hátralévő idejében már nem volt sem idő, sem kellő kormányzati akarat és erő.

Az 1994-ben hivatalba lépő Kormány kiemelt figyelmet fordított a közigazgatás komplex fejlesztésének folytatására, mely kidolgozására és végrehajtására létrehozta a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosi intézményét.

² 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700015.TV> (2020.03.16.).

A reformprogram egyik legfőbb sajátossága volt, hogy az – folytatva a jó gyakorlatot – a rendszerváltást megelőző előkészítő munkákra jellemző széleskörű tudományos és szakmai előkészítés eredményeként került a Kormány elé.

Az 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat fogadta el a középtávon megvalósítandó, komplex reformprogramot.

A határozat mellékletében foglalt 21 főirány alapvető célkitűzése volt, hogy az 1990-ben kialakult új típusú közigazgatásnak – melyben az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás együtt jelenti a közigazgatást – véglegesen alakuljanak ki a keretei és működésének alapintézményei. Ez azért volt fontos, mert felismerést nyert az a tény, hogy csak a stabilizált közigazgatás szolgálhat megfelelő alapjául az elérni kívánt hatékonyan és magas szakmai színvonalon működő minőségi, szolgáltató állam feladatainak megvalósítására.

A rendszerkeretek és alapintézmények közé olyan fontos tárgykörök tartoztak, mint a közigazgatási eljárás újra szabályozása, a területi államigazgatási szervek rendszerének átalakítása, integrációja, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzési mechanizmusának továbbfejlesztése stb.

Az új típusú közigazgatási rendszer struktúrájának rögzítése mellett a fő figyelem a közigazgatási munka eredményességének, hatékonyságának növelésére, a minőség javítására és a szolgáltató jelleg kialakítására kellett, hogy irányuljon.

A struktúra stabilizálásának és a működés megjavításának szándéka egy korszerűbb, jogszerűbben működő, megfelelően ellenőrzött, ugyanakkor a közigazgatás döntéseit megfelelő szankciókkal kikényszeríteni képes közigazgatás kialakulását szolgálta.

A korszerűbb közigazgatás jellemzője a bürokratikus jelenségek elleni folyamatos vezetői fellépés, valamint a feladataival arányos létszámú, de az állami és önkormányzati pénzeszközöket (közpénzeket) költségtakarékosan felhasználó stabil szakmai személyi állománnyal rendelkező közigazgatás léte, ezért kiemelt feladat volt ennek megteremtése.

2. Az „Európai Közigazgatási Térség” által felvetett fejlesztési igények

Az érintett korszak másik fő kihívása az európai integráció által felvetett Európai Közigazgatási Térség, a regionalizáció és az Új Közmenedzsment

(NPM) beillesztése a hazai közigazgatás-fejlesztési elképzelésekbe volt. Az 1999-2000. években a Kormány közigazgatási stratégiáját ezért a rendszerváltás óta eltelt időszak közigazgatásának tapasztalatai mellett az európai uniós csatlakozás követelményei határozták meg.

A megelőző pontban jelzett új tendenciákat, mint a regionalizációt, vagy a piaci módszerek közigazgatási alkalmazását célzó Új Közmenedzsment ekkor kísérelték meg adaptálni. Erre az uniós csatlakozás folyamatában az Európai Közigazgatási Térség követelményeit alkalmazni segítő OECD SIGMA program³ és az éves ország jelentések rendszere készítette az országot.

A közigazgatás-fejlesztés körében felmerülő, az 1999-2000. évekre megfogalmazott közigazgatás-fejlesztési stratégiai célkitűzések az alábbiakban foglalhatók össze:

- az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási szervek által végzett szolgáltató típusú,
- polgárbarát, hatékony és átlátható közigazgatás megvalósítása,
- a szakmai tudás által vezérelt politikamentes, teljesítményorientált, stabil közszolgálat működtetése, továbbá
- az átfogó kormányzati szempontok, érdekek érvényesítésére alkalmasabb kormányzás kialakítása és megvalósítása, valamint
- a jogállamiságnak megfelelő, átlátható, gyors és szakszerű közigazgatási eljárások biztosítása.

A nagy strukturális reformok továbbvitele mellett ebben az időszakban előtérbe került a közigazgatás működése hatékonyságának az Európai Unió színvonalára történő fokozatos felfejlesztése, melyhez az akkor különösen népszerű „jó kormányzás”⁴ ideája mentén javítani kellett a kormányzati döntések stratégiai előkészítésének minőségén, a meghozott döntések végrehajtásának koordinációján és a végrehajtás ellenőrzésén.

³ Lásd; sigmaweb.org/about/ (2020.03.16.).

⁴ KAISER Tamás; szerk. (2014) *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás-nemzetközi és európai dimenziók*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Elektronikus kiadás. Elérhető: https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/kaiser-hatekony-kozszoigalat-jo-kozigig_.original.pdf (2020.03.16.).

Az államigazgatás tovább fejlesztésének egyik fontos célkitűzése a feladataival arányos létszámú, de a feladatait magasabb szinten megvalósítani képes szervezet kialakítása. Ehhez el kellett végezni az állami szerepkörök és ezen belül a közigazgatási szervek feladat- és hatásköreinek folyamatos felülvizsgálatát. A felülvizsgálat után továbbra is szükséges államigazgatási feladatok esetében törekedni kellett arra, hogy azok az ügyfelekhez legközelebbi szintre kerüljenek; területi vagy helyi államigazgatási szervekhez, illetve települési önkormányzati jegyzőkhöz (dekoncentráció).

Fontos szempont volt a feladat- és hatásköri vizsgálatnál az is, hogy az államigazgatási feladat- és hatáskör nem utalható-e a helyi önkormányzatokhoz (decentralizáció).

A minisztériumokat mentesíteni kellett a konkrét, egyedi államigazgatási ügyektől, helyettük a stratégiát tervező, a koordinációs, információs, ellenőrzési és jogi szabályozási feladatokra kellett a hangsúlyt fektetni. Folytatni kellett az akkoriban több mint ötven nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerve nehezen áttekinthető, egymástól igen eltérően működő és aránytalan méretű rendszerének felülvizsgálatát. Az ilyen típusú szervek főként hatósági tevékenységet végeztek. Ugyanakkor szerepük az Unió csatlakozás folyamatában fontos és a későbbiekben is meghatározó lett. Az e körbe tartozó szervek önállóságát és szakszerű működését erősíteni volt szükséges, ugyanakkor irányításukat egy-egy miniszter vagy a kormányfő alá kellett volna helyezni, a személyes felelősség fokozottabb érvényesíthetősége érdekében.

A területi államigazgatási szervek az államigazgatás konkrét cselekvésének legfontosabb szervei. Számuk 1998-ig a végrehajtott reform következtében harmadával csökkent ugyan, de a felesleges párhuzamosságokat nem sikerült teljes mértékben kiiktatni, működési területük pedig nem volt harmonizált. A területi államigazgatási szervek működésének összehangolását és ellenőrzését javítani, illetve növelni akarta a kormány a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok, mint a kormány területi szervei útján, megteremtve ezzel a területi államigazgatás integrált működtetésének feltételeit.

A reformok során - az akkori kormánypártok - szükségesnek látták az ország közigazgatási területi beosztásának vizsgálatát is azzal a céllal, hogy ahol a feltételek adottak voltak, a területi államigazgatást fokozatosan a megyék helyett a területfejlesztési régiókkal harmonizált regionális alapokra kell helyezni. A régiók szintjén működő területi önkormányzatokat viszont

az akkor érvényesülő politikai szándékok csak óvatosan és később, a területfejlesztési régiók és a regionális szinten működő államigazgatás tapasztalatait figyelembe véve kívánták kialakítani.

A közigazgatás átalakításának folyamatában a jogállami közigazgatás működéséhez fontos eljárási jogi szabályozást is felül kellett vizsgálni és a piactudomány, továbbá a modern közigazgatás igényeinek megfelelően újra kellett szabályozni.

Az új szabályozásban az átlátható, gyors és szakszerű alapeljáráshoz megfelelő jogorvoslati rendszert szándékoztak kapcsolni úgy, hogy a közösségi érdekeket kifejező jogszabályokat megsértőkkel szemben a közigazgatás megfelelő, hatékony szankciókat tudjon érvényesíteni.

Cél volt a szolgáltató típusú közigazgatás kiépítéséhez szükséges közigazgatási információs és ügyfélszolgálati rendszerek fejlesztése, a közigazgatási informatika programszerű és egységes kezelése, az e-közigazgatás kialakítása.

A közigazgatás működése átalakításának célja által vezérelt, a közigazgatást megvalósító emberi tényező szerepének érvényesülési feltételeit is át kellett tekinteni. A közszektorban ez időben foglalkoztatott több mint 800 ezer munkavállaló jogállására vonatkozó több, egymástól eltérő törvényi szabályozást az egységesítés irányába célozták felülvizsgálni. A közszolgálatban foglalkoztatottakkal kapcsolatos követelményeket, az akkor már uralkodónak számító „Új Közmenedzsment” érvényesülésének jegyében úgy kívánták továbbfejleszteni, hogy a senioritás elve helyett a szaktudás és a hatékony munkavégzés határozza meg az előmenetelt és a foglalkoztatás biztonságát, és ki akarták alakítani egy korszerű közszolgálati életpályát. A világ fejlett országaiban működő főtisztviselői rendszer hazai kialakításának eredeti szándéka is az volt, hogy a nagy szakmai tudással és tapasztalatokkal rendelkező vezető garnitúra mobilitását elősegítsék az ágazatok közt, valamint védelmet nyújtson a politikai zsákmányrendszer érvényesülése ellen a közszolgálatban.

A kulturált, színvonalas munka biztosítása és a korrupció elleni fellépés érdekében létre akarták hozni a közszolgálati Etikai Kódexet és az érvényesítéshez szükséges intézményrendszert.

A helyi önkormányzati közigazgatási rendszer alapvetően bevált alapjára, a hatékony működéshez, a további decentralizációhoz, a köz érdekében végzett ellenőrzésük megfelelő szintű kiépítéséhez terveztek még további lépéseket.

A mintegy 3200 helyi önkormányzatot számláló dezintegrált önkormányzati rendszerünkben megfelelő jogi szabályozással, szervezeti és pénzügyi ösztönzőkkel akarták kialakítani, illetve támogatni az önkormányzati feladatok észszerűbb keretek közötti, hatékonyabb és szakszerűbb ellátásának rendszerét.

A vázolt célkitűzéseket a helyi önkormányzati alapjogok sérelme nélkül az önkormányzatok teljesítőképességétől függő differenciált feladat- és hatáskör-telepítéssel, valamint az önkormányzatok kistérségi társulásainak ösztönzésével akarták elérni. Az államigazgatási feladatokat körzetközpontokban kívánták szervezni. Ennek egységes alapjainak az önkormányzatokkal is összehangolt gyámhivatali körzeteket szánták.

A helyi önkormányzatok finanszírozásának átalakításával az autonómia fokozása érdekében meghatározóvá akarták tenni a feladat- és programfinanszírozás szerepét, növelni szándékozták az önkormányzatok bevételeiben a helyi bevételek arányát. Fokozott gondot kívántak fordítani a hátrányos helyzetű önkormányzatok kiegyenlítő célú támogatására is.

A „Régiók Európája”⁵ EU által favorizált koncepciója hatására elfogadott kormányhatározatokban foglalt programok szintjén célként jelent meg a regionális közigazgatási rendszer koncepciójának kidolgozása. Ennek keretében akarták meghatározni a regionális önkormányzatok lehetséges jövőbeni szerepköreit is, az államigazgatási és az önkormányzati régiók egyirányú fejlesztése érdekében. E programok végrehajtása azonban akkor még megfelelő politikai támogatás hiányában elmaradt.

A 2002 júniusában hivatalba lépett kormány programja azonban már a kistérségekre épülő, valamint a regionális közigazgatást megteremtő államreform célkitűzéseit tartalmazta. Ebben a korábbiaknál határozottabban, fő irányként jelent meg a közigazgatás térszerkezetének átalakítása, a közigazgatási hatósági eljárás újra szabályozása és az új Közmenedzsment alkalmazása a közszolgálat területén. Az elképzelések szakmai-tudományos megalapozását szolgálta a kormányzati forrásokból finanszírozott IDEA program⁶.

⁵ A fogalmat illetően lásd pl.; BARANYI Béla: (2013) Integrált területfejlesztés /Elméleti jegyzet. Debreceni Egyetem Gazdálkodástudományok Centruma.

https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011-0029_de_integralt_teruletfejlesztes_elmelet/ch03s03.html (2020.04.22.).

⁶ Lásd; KADÁR Krisztián szerk. (2008) Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve. Budapest, Közigazgatásfejlesztési Társaság.

A reformelképzelésekből már 2004-re megvalósult a többcélú kistérségi önkormányzati társulásokra vonatkozó jogi szabályozás és elfogadásra került a közigazgatási hatósági eljárást újraszabályozó törvény, a Ket.⁷ is, melyről külön is lesz szó. Politikai konszenzus hiányában viszont nem jártak sikerrel a regionális önkormányzatok kialakítására irányuló erőfeszítések.

A 2006 júniusában alakult kormány a korábbi kudarcok ellenére is, alapvetően a regionalizáció és az „Új Közmenedzsment” irányait alapul véve célozta meg a közigazgatás reformjának ügyét. A reformok előkészítésébe már nem nagyon vontak be külső szakértőket és lassan megszűnt az IDEA műhely finanszírozása, később léte is. A reformok érdekében módosításra került az Alkotmány és a ciklus elején külön törvényt fogadott el az Országgyűlés a központi közigazgatási szervekről, döntés született az államigazgatás radikális regionalizációjáról és piaci módszerek bevezetéséről a közszolgálati szabályozásban.

A Kormány – megfelelő politikai és parlamenti támogatás hiányában is – törvényjavaslatot nyújtott be a regionális önkormányzatok létrehozásához szükséges Alkotmánymódosításra és a helyi önkormányzatokról szóló törvény módosítására, de az indítványt az ezekhez szükséges 2/3-os parlamenti többség hiányában az Országgyűlés nem fogadta el.

A benyújtott javaslatok célul tűzték ki a decentralizációt megvalósító önkormányzati régiók létrehozását oly módon, hogy a központi szervektől jelentős feladat- és hatáskörök és hozzájuk rendelt források kerültek volna átadásra, erre a közigazgatási szintre. Ezzel párhuzamosan pedig az akkori megyei önkormányzatok megszűntek volna, csakúgy, mint a megyei jogú városi kategória. Ez utóbbi helyébe a nagyváros, mint kiemelt települési szint lépett volna.

A kormánypártok és az ellenzék egyetértettek ugyan a decentralizáció elveivel, de az akkori ellenzék ezt az ezeréves megyei önkormányzatok bázisán valósította volna meg és nem a 7 statisztikai-tervezési régión felépülő új regionális önkormányzatok útján.

⁷ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0400140.TV×hift=20170101&txreferer=A1100190.TV> (2020.05.04.).

A szándékok szerint az állam-reform intézkedései magukba foglalták az állami feladatok felülvizsgálatát és a nagy ellátórendszerek és az államháztartás reformját is.

A reform-elképzelések két legvitatottabb, jogszabály-módosítás formájában is megnyilvánuló intézkedése a területi államigazgatás regionalizációja és a közszolgálati rendszernek az „Új Közmenedzsment” alkalmazása jegyében végrehajtott átalakítása volt.

Pozitívan értékelhető ugyan az a tény, hogy a központi közigazgatási szervek először kaptak törvényi szintű átfogó szabályozást⁸, de annak konkrét rendelkezései - így különösen a közigazgatási államtitkári tisztség megszüntetése - kevésbé voltak átgondoltak és tudományos igénnyel kidolgozottak.

Ezeket az intézkedéseket ugyanis már vagy egyáltalában nem előzte meg szisztematikus tudományos előkészítés, mint pl. a területi államigazgatás általános regionalizációját illetően, vagy ha mégis, mint pl. a központi közigazgatás szervek szabályozására létrehozott kodifikációs bizottság javaslatai, és a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok regionalizációja esetében, a Kormány végül is nem ezek alapján döntött.

A közigazgatási térszerkezet átalakítása kistérségi és regionális szintre – szakmai, politikai és társadalmi konszenzus hiányában – nem tudott megvalósulni a helyi önkormányzati közigazgatásban, és csak részben járt sikerrel a Kormány által irányított államigazgatásban is. A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését ellátó fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok regionalizációját pedig alkotmányellenesnek ítélte az Alkotmánybíróság. Az alkotmányellenes mulasztás pótlására – megfelelő konszenzus hiányában – a 2010-es kormányváltásig nem került sor, így működőképes közigazgatási hivatalok hiányában, a törvényességi ellenőrzés másfél évig szünetelt.

A torzóban maradt térszerkezeti változások átláthatatlanná és nehézkessé tették a területi közigazgatás működését, rontották hatékonyságát és minőségét, elbizonytalanították a helyi közszolgálatot.

Mindeközben a versenyszféra bevonásával, Uniós pénzekből nagy erőket vonultattak fel az állami és az államot alkotó helyi önkormányzatok által

⁸ Lásd: 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0600057.TV> (2020.05.04.).

ellátott feladatok radikális felülvizsgálatára, a feladatellátás rendszerének átalakítására (közfeladat-felülvizsgálat).

A változtatási szándékok mögött azonban ezen a téren sem alakult ki társadalmi és szakmai konszenzus, így a politikai szándékokat nem követte a megvalósítás.

2006 második felétől lényegesen változott a kormányzati döntés-előkészítés külső, szakmai és tudományos rendszere is.

A rendelkezésre álló forrásokat az Államreform Bizottság központosítva használta fel és a reformok kidolgozásába elsősorban a versenyszférát törekedett bevonni, így a tárcák szakmai stábjai főként ilyen programokhoz kapcsoltnak tudtak csak közreműködni.

A közigazgatás zárt rendszerét kevésbé ismerő szervezetek által végzett munka azonban – pl. a már hivatkozott közfeladat-felülvizsgálat – nem vezetett értékelhető eredményre.

2006-tól szinte töretlenül érvényesült az a felfogás, hogy a közigazgatást belülről megreformálni nem lehet. A kívülről jövő javaslatokra épülő, sokszor egymással ellentétes hatást kiváltó intézkedések pedig (pl. a Ket. novella) a közigazgatás működésének eredményességét, hatékonyságát és minőségét érzékelhető módon nem javították, sőt rendszerint tovább rontották. Ugyanakkor a reformtörekvések nagy társadalmi erőforrásokat emésztettek fel és az „Új Közmenedzsment” eszközök kritika nélküli és erőltetett alkalmazása szétrombolta az addig jól működő intézményeket (pl. Magyar Közigazgatási Intézet) és felborította a közigazgatás és a közszolgálat hagyományos értékrendjét, miközben újat alkotni nem tudott.

Mindeközben a magyar és a külföldi közigazgatás-tudomány jeles képviselőinek szakmai kapacitását a reformokhoz nem, vagy csak igen ritkán és egyoldalúan (az aktuális politikai elképzeléseket támogatókat) vették igénybe.

A világban bekövetkezett változásokat, így a neoweberi állam⁹ és közigazgatás folyamatos térnyerését, a regionalizáció visszaszorulását, stb. a döntéseknél többnyire nem vették figyelembe, pedig azokat a hazai közigazgatás-tudományban többen is feldolgozták.

⁹ Lásd erre; STUMPF István (2009): Az állam újrafelfedezése és a Neoweberi állam. OKRI Szemle 2009/9. Forrás: https://www.okri.hu/images/stories/OKRISzemle2009/009_stumpf.pdf (2020.05.04.).

3. A közigazgatási hatósági eljárás újraszabályozása

A közigazgatás működése szempontjából kiemelkedő fontosságú az a tény, hogy hosszú előkészítést követően a 2002-2006 közti kormányciklusban elfogadásra került a közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásokról szóló 2004. évi CXL. törvény. Ezzel a közel fél évszázados – de a maga nemében korszerű és stabil – korábbi jogi szabályozás került megváltoztatásra a modern jogállam követelményeinek érvényesítési szándékával. Az eredeti tervek ezt az Európai összehasonlításban is példamutató törvényi szabályozást kívánták meghaladni az ügyfelek számára még kedvezőbb és átláthatóbb jogi szabályozással, mely erőteljesebben juttatja kifejezésre a közhatalom szolgáltató funkcióját, jelentősen csökkenti az ügyfelekre háruló eljárási terheket, megnyitja az utat az ügyek gyorsabb és egyszerűbb intézése és az elektronikus ügyintézés előtt.

Cél volt továbbá összhangot teremteni az Európai Unió tagállamaként való működés követelményeivel a külföldi hatóságokkal való közvetlen együttműködés és a nemzetközi kooperáció kiszélesítésével.

Olyan új intézmények tették teljessé az ügyféli jogokat, mint az értesítés az eljárás megindításáról, a hatósági közvetítő eljárásba történő bevonása, egyes közbenső döntések elleni bírói út megnyitása, a bíróság által felülvizsgálható hatósági döntések körének szélesítése. Ugyancsak kiemelkedően fontos kérdés volt az eljárás nyelvhasználati szabályainak új alapokra helyezése.

Régi problémára adott választ a mulasztáshoz kapcsolódó fokozott felelősség bevezetése, amely a szervezet vezetőjét volt hivatott ösztönözni a munka jobb megszervezése és eredményesebb, határidőben történő elvégzése érdekében. A korábbi szabályozástól eltérően – az átláthatóság és a gyorsítás érdekében – a hatásköri viták elbírálását az új szabályozás a Fővárosi Ítéltábla hatáskörébe helyezte.

A korábbiaknál lényegesen bővebb és nehezebben áttekinthető szabályozás gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok indokoltá tették a jogalkalmazási problémák folyamatos és rendszerszerű feldolgozását. Ez egy sajátos szakértői bizottság által rendszeresen meg is történt, de sajnálatos módon mégsem ezek az „állásfoglalások” képezték alapját a törvény szokatlanul korai átfogó módosításának. A 2008-ban elfogadott Ket. novella az e-ügyintézés erőltetett, a szükséges technikai és anyagi

feltételeket nélkülöző kiterjesztésével, az ügyintézési határidők rövidítésével, az ügyintézői felelősség konkretizálásával és szankcionálásával stb. bár haladó célokat kívánt megvalósítani, de nem igazán a realitások talaján, ezért a szabályozás a korábbiaknál még áttekinthetlenebb lett.

4. A közszolgálat reformja

A közszolgálat reformját illetően nagy irányváltást a 2006-ban hivatalba lépett Kormány hajtott végre. Míg ugyanis korábban a cél a zárt, karrierrendszerű közszolgálat kiteljesítése és a közszektorra vonatkozó szerteágazó szabályozás egységesítése és egy kódexben történő szabályozás volt, addig 2006-tól a zárt közszolgálati rendszernek a munkaköri rendszer felé történő és a versenyszféra megoldásait követő munkajogias szabályozást előtérbe helyező átalakítása zajlott.

Ezzel az „Új Közmenedzsment” korábban óvatos hazai alkalmazásának is végeszakadt és helyette az irányvonal radikális érvényesítése lett a cél. A zárt rendszerű közszolgálati szabályozás oldását már a 2006-os kormányciklus elején megkezdték a Ktv. gyors módosításával. Így a felmentési szabályok lazításával, a felmentés idejére történő munkavégzés, illetmény és végkielégítés fizetésének szigorításával, a vezetői megbízás visszavonásának a közszolgálati jogviszony megszűnését eredményező kibővítésével a munkajogias szabályozás felé tettek nagy lépéseket.

A közszolgálat átalakításának intézményi háttere is megváltozott, mert az akkor létező Államreform Bizottság mellett a versenyszférából importálva, külön államtitkár is kinevezésre került a közszolgálattal kapcsolatos feladatokra. A reform erősítése céljából a közben megszűnő Belügyminisztériumtól – az ezzel foglalkozó hivatallal együtt – a Miniszterelnöki Hivatalhoz kerültek a közszolgálattal foglalkozó kormányzati feladatkörök is.

A közszolgálat átalakításával kapcsolatos kormányprogramban megfogalmazott célok a következők voltak:

„A közszolgálatban dolgozókkal szemben nagyobb teljesítménykövetelményeket állítunk, és rugalmasabbá tesszük alkalmazásuk szabályait. A mainál nagyobb elismerést biztosítunk a színvonalas teljesítménynek, korszerűsítjük a humán erőforrással való gazdálkodást, ösztönözzük a fiatal, felkészült szakemberek foglalkoztatását.”

Ezzel és az államtitkár versenyszférából érkező személyének garanciájával kísérlet történt az „Új Közmenedzsment” közszolgálatban történő késői, de annál radikálisabb alkalmazására.

5. A közigazgatás-fejlesztés új irányzatainak érvényesülése

Amint az a korábbiakban említésre került, az elmúlt két évtized nemzetközi közigazgatás-fejlesztési tendenciái közül a magyar közigazgatásra leginkább az „Új Közmenedzsment” (NPM) és a regionalizáció voltak hatással.

A valóságban az Európai Közigazgatási Térség nem új fejlesztési irányokat jelölt ki, hanem inkább az EU tagországok közigazgatásának közös értékei mentén próbált követelményeket érvényesíteni. Igaz, hogy egy időben ennek keretében jelentek meg az NPM EU-s alkalmazására vonatkozó óvatos kísérletek is, de az eredmény a minőségügy területén alkalmazott CAF rendszer¹⁰ szerény alkalmazásában lényegében ki is merült.

A kontinentális Európában az „Új Közmenedzsment” irányvonalának a közszolgálati alkalmazása kapta a legnagyobb teret és az elismerési és az illetményrendszeren túl a hagyományos karrierrendszerű közszolgálati szabályozás egészét kezdte ki. A már-már megtorpanó, sőt visszaforduló folyamatot ráadásul új megvilágításba helyezte a pénzügyi-gazdasági világválságnak a közszférára gyakorolt hatása.

Tény, hogy az 1990-es évek közepére Európa fejlett országait – az OECD országokat – is elérte az eredetileg a tengeren túlról (az Egyesült Államokból és Ausztráliából) indult „Új Közmenedzsment” irányvonala¹¹. A magánszférában sikeresen alkalmazott szervezési, vezetési és igazgatási módszerek közigazgatási alkalmazásának gyakorlati érvényesülése. Az is igaz, hogy módszerei gyakorlati alkalmazása – bár eltérő intenzitással – de mindenütt napirendre került; meglátásom szerint a következők miatt.

Magának az „Új Közmenedzsment” kialakulásának egyik legfőbb oka az ellentmondás volt, hogy a közigazgatás minden fejlett országban egyre nagyobb szervezettel, személyzettel és költségvetési támogatással működött,

¹⁰ Jelentésére és mechanizmusára lásd: <https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/> (2020.04.05.).

¹¹ BALÁZS István; Globális problémák és nemzeti szabályozás: a szabályozási stratégiák kihívásai. *Magyar Közigazgatás*, 2011/4. 59-66.

melynek növekvő terheit a versenyszféra nem akarta, illetve a versenyképessége fenntartása érdekében nem is tudta tovább finanszírozni.

Ez utóbbi érdekében ezért az a célkitűzés fogalmazódott meg, hogy a közigazgatás is legalább azzal a hatékonysággal, teljesítménnyel és minőséggel működjön, mint a versenyszféra. Ennek érdekében korlátozza tevékenységét a felesleges elemek kiiktatásával, a szükséges feladatok ellátásába a civil, esetleg a versenyszféra bevonásával, a változatlanul megmaradó közigazgatási feladatok ellátásának átláthatóbbá tételével, mérésével és elszámoltathatóságával a hatékonyság és a minőség érdekében.

E törekvések egyaránt érintették a közigazgatás szervezetét, működését és személyzetét. Ebből a körből a humánerőforrás menedzsment, mint a közigazgatási rendszer legdrágább eleme külön is kiemelésre került. A karrierrendszerű közszolgálatok ugyanis mindenütt a munkaerőpiacból mesterségesen kiemelt módon és jogszabályban garantált komparatív előnyök mentén, a végzett munkának nem a piaci értékén, hanem a köz érdekében, a teljes szakmai életpálya során végzett tevékenység társadalmi elismerésén alapulva működnek. Ezek a stabil, kiszámítható és garantált elemek hosszabb távon együtt tudták biztosítani azt a munkaerő piaci egyensúlyt, ami alapján a munkavállalók részéről valós alternatívát jelentett a verseny- és a közszféra közti választás.

Csak hogy a karriertípusú közszolgálat a stabilitása és a kiszámíthatósága mellett – ami kell a közigazgatási szolgáltatások folyamatos és mindenütt azonos szintű biztosításához – drága és rugalmatlan. Mindezekre tekintettel nem véletlen, hogy az „Új Közmenedzsment” módszerek általi támadások ezen a téren jelentkeztek legelőször. A nemzeti kormányok, de maga az EU sem tudott mást tenni a saját bürokráciája irányába, mint – engedve a társadalmi nyomásnak – közigazgatás-fejlesztési programokat indítani az adaptációra.

Az „Új Közmenedzsment” közszolgálati adaptációjának első nagy hullámára 1996-2002 közt került sor. Közismert tény ugyanakkor, hogy az EU-ban a tagországok közigazgatása a nemzeti szuverenitás körébe tartozó kérdés, ezért az egész problematikát az Uniós működéshez szükséges közigazgatási kapacitás és a versenyképesség növelése oldaláról közelítették meg.

Ennek tükrében és a csatlakozni nagyszámban kívánó, rendszert váltott közép- és kelet-európai országok elé támasztható igényként fogalmazódott meg az Európai Közigazgatási Tér (ESA) követelményrendszere.

A reformok eredményét a 2002-es spanyol elnökség alatt értékelték először. Egy bizalmas belső jelentésben már akkor azt rögzítették, hogy a New Public Management módszerek alkalmazásával elért megtakarítások, hatékonysági és minőségi javulások nem mutathatók ki, ezzel szemben az adaptációra fordított költségvetési források tetemesek. Mégsem minősítették egyértelműen sikertelenné a reformokat, de az új módszereket az egyes országok sajátosságainak megfelelően, differenciáltan javasolták bevezetni, alkalmazni.

Mindezek ellenére az újonnan csatlakozni szándékozó országok felé az OECD SIGMA program közvetítésével követelményként fogalmazták meg Brüsszelben a hagyományos bürokráciát oldó, a hatékonyság és minőség felé mutató új elemek alkalmazását. Ez utóbbi meglátásom szerint azért volt káros dolog, mert az érintett országokban még a klasszikus polgári jogállamnak megfelelő közigazgatás és közszolgálat sem alakult ki, amikor már egy éppen ennek az elveit kétségbevonó új irányvonalat javasolták alkalmazni. Mindez pedig értékszavarhoz és válsághoz vezetett, mely a legtöbb rendszerváltó országban – így nálunk is – a mai napig hat.

A programok közös vonásaként a közigazgatás felé követelményként fogalmazódott meg:

- a kiszámíthatóság és megbízhatóság,
- az átláthatóság és nyitottság,
- a felelősség érvényesíthetősége, valamint
- a hatékonyság, eredményesség és minőség.

Ezeken belül a közszolgálat specifikus célkitűzései voltak a:

- humánerőforrás igazgatás decentralizációja,
- funkcióhoz kötött kompetenciák és specifikus munkakörök, továbbá ehhez rendelt egyéni karrierfejlesztés,
- kompetenciaalapú és teljesítményorientált díjazás,
- foglalkoztatottsági garanciák oldása,
- juttatási rendszer radikális felülvizsgálata.

Mindezek a tendenciák azonban nem egységesen érvényesültek az egyes EU tagországokban, sőt egységes európai modelltől sem beszélhetünk.

Tapasztalhattunk viszont helyenként egymással ellentétesen ható intézmények közszolgálati rendszerekben történő bevezetését (így pl. központi pályázattal és decentralizált teljesítményértékelési és illetményrendszer egyidejű bevezetése) és ebből adódó működési és értékzavart, továbbá a közszolgálat munkaerő piaci pozícióinak romlását az ezzel együtt járó kontraszelekcióval. Mindezekre tekintettel a további problémák elkerülése érdekében a legtöbb fejlett országban elkezdődött a hagyományos karrierrendszerű közszolgálat korszerűsített változatának a kidolgozása. Ezt a folyamatot zavarta meg a pénzügyi világválság és költségvetési okokból további intézkedéseket vezettek be, melyek közös vonásai a következők:

- A karrierrendszer közszolgálati alkalmazásának háttérbeszorulása és – ahol megmarad – együttélési kényszere a munkajogi szerződéses állománnyal.
- A zárt karrierrendszeren belül tendenciává vált az állásrendszer megerősödése és a munkajogias irányba történő további elmozdulása.
- Az egyik fő alkalmazott módszer a rugalmasság a foglalkoztatottságban (pl. a részmunkaidő, vagy egy álláson két tisztviselő alkalmazása) és a díjazásban, a jogilag garantált elemek csökkenése és azoknak legfeljebb a kollektív, valamint az egyéni szerződések szintjére történő leépülése.

Mindezek következtében növekedett a bizonytalanság és értékválság, ismét felütötte a fejét a zsákmányrendszer erősödése, és a korrupció előretörése a közszolgálatban.

A magyar közigazgatásra leginkább ható másik nemzetközi közigazgatás-fejlesztési tendencia a regionalizáció volt. A középszintű közigazgatás problematikáját Európában az ezredforduló utáni években is az a kérdés határozta meg, hogy általános irány lehet-e a regionalizáció, vagy vannak más megoldások is a decentralizációra és a gazdasági igényeket kielégítő közigazgatási térszerkezet-váltásának?

A regionalizáció és/vagy a regionalizmus problematikájával – sokszínű megközelítést alkalmazva – több tudományág is behatóan foglalkozik,

minek következtében mind a nemzetközi, mind pedig a hazai tudományos szakirodalom bőségesen fellelhető¹².

Ugyanakkor kevés a valódi empirikus adatokra támaszkodó konkrét elemzés, pláne olyan, mely országonként és folyamatában vizsgálja a jogi szabályozás és a tényleges működés eredményeit, változásait. Az Európa Tanács hosszabb ideje foglalkozik a regionalizáció témakörével és a regionális autonómia fogalmát is az ET „Helsinki Elvei” határozzák meg.

Az Európa Tanács e tárgykörben készült jelentése szerint az Európában zajló regionalizációs folyamatok megítéléséhez különbséget kell tenni a valódi regionalizáció és a regionalizmus közt. A regionalizáció az állam területi szervezésének egy módja, míg a regionalizmus egy, az államhatalmat területi szintre decentralizáló politikai filozófia. A regionalizmus különböző megjelenési formái eltérő belső tartalmat és értékrendet követnek, így megtalálhatók köztük a szeparatizmusra törekvő, és a demokratikus elvekkel, az emberi jogokkal ütköző politikai elveket szolgálók is. A területiség és az identitás közti kapcsolatot is óvatosan kell kezelni. Előfordulhat ugyanis, hogy ugyanaz a személy egyaránt erős regionális és nemzeti identitással bír. A regionalizáció, mint államszervezési forma viszont valóban elterjedt Európában és országonként, sőt egy országon belül is igen különböző formát ölthet. A regionalizációt övező Európai vita viszont jól mutatja, hogy a jelenség nem egyirányú az egyes országokban és nem is ugyanolyan intenzitással folyik. Az ET tagországok gyakorlatának elemzéséből azt a következtetést lehet levonni, hogy a középszintű önkormányzatok változása – csakúgy, mint a közigazgatás többi eleme – folyamatos, de ennek konkrét megjelenési formája olyannyira eltérő, hogy napjainkban nem lehet beszélni meghatározó európai regionális tendenciáról.

Ugyanakkor tényként rögzíthető, hogy a már meglévő középszintű önkormányzatok területe felülvizsgálatának az igénye – a nagyobb egységek kialakítása jegyében – legalább a törekvések szintjén jelen van az unitárius államokban. A szövetségi államokban e törekvéseknek gátat szab az, hogy a tagállamok általában történelmi képződmények, melyek területe is alkotmányi védelmet kap.

¹² BALÁZS István: Középszintű önkormányzatok Európában. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/10. 48-55.

A másik jól azonosítható tendencia a központi szint és a középszintű önkormányzatok közti feladatmozgás, mely esetében viszont nem csupán a decentralizáció egyirányú mozgása, de helyenként (pl. Dánia) a recentralizáció is jelen van.

Az ET felmérései és dokumentumai alapján rögzíthető az, hogy a demokratikus jogállam közigazgatásának fejlődésében a legtöbb országban a regionalizáció nem cél, hanem egy lehetséges eszköz.

Az adott ország konkrét körülményei és az érintett lakosság véleménye határozzák meg azt, hogy ez milyen konkrét formát vegyen, és milyen ütemezéssel történjen.

Éppen ezért az olyan irányvonalak, mint a „Régiók Európája” ezért főként a Régiók Bizottsága által favorizált eszköz volt az EU működésében a strukturális alapok elosztási és működtetési rendszerében, de nem vált mozgalommá a föderális – régiókra épülő – Európa felé.

Nem véletlen ezért, hogy a kompromisszumok eredményeként született ET. Helsinki Ajánlását alapul véve, szinte minden tradicionális demokráciában van olyan, a központi kormányzat és a települési önkormányzatok közötti középszintű önkormányzat, melyre – elnevezésétől függetlenül – rá lehet illeszteni a régió fogalmat.

Ebben a tág értelemben vett régió alatt az Ajánlásban foglalt hat kategóriába sorolható bármely területi önkormányzatot értik.

Nem rendezi azonban a dokumentum – és egyelőre az európai gondolkodás sem – azt az esetet, amikor egy országban több területi önkormányzati szint létezik, hanem a szintek közti viszonyt a belső törvényalkotásra bízza és csak a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának és a szubszidiaritás elvének betartására utal.

Mindezek alapján levonható következtetésként, hogy a regionalizáció komplex folyamatának kezelése középszinten önkormányzati aspektusból, változatlanul nemzeti szinten megoldandó feladat és nem beszélhetünk semmilyen ez irányban ható egyértelmű nemzetközi tendenciáról.

Egy kicsit más a helyzet az államigazgatás és azon belül is a kormány területi államigazgatási szerve tekintetében.

E téren ugyanis elmondható az, hogy az állam, illetve a kormányok képviselője a területfejlesztési régiók mentén erősödik, de nem a korábbi általános közigazgatási hatáskörök (pl. hatósági ügyek, törvényességi felügyelet stb.) centralizációjával, hanem ez az erősödés inkább a

társadalmi-gazdasági reálfolyamatokra épülő új szerepköröket jelenti. Ez a szerepkör azonban az aktuális kormánypolitika szerint motivált, mely elvárásként egyre inkább tükröződik a hivatalok vezetőinek kinevezési mechanizmusában is a politikai diszkrecionalitás irányába.

Persze változatlanul fontosak a kormányok területi képviselésében a hagyományos közigazgatási szerepkörök is, melyek ellátása inkább köztisztviselői feladat marad és – ahol több területi szint is létezik – azok változatlanul az ügyfelekhez közelebbi területi szinten kerülnek ellátásra. Az új feladatkörök alapján, új területi partnerség alakul ki a kormányok területi szervei és a helyi önkormányzatok közt és ebben a kormányok területi képviselői egyre fontosabb szerepet játszanak.

Az új formálódó szerepkör a területi társadalmi és gazdasági folyamatokat érintő, partnerségen alapuló, gyakran operatív szervező-munka. A kormányok területi képviselőinek szerepe az EU-s kapcsolatok vonatkozásában is változó és perspektívájában növekvő, hiszen a területi társadalmi és gazdasági reálfolyamatokban játszott fokozódó szerep nem működhet Uniók kapcsolódások nélkül. A központi állam kezdi visszavenni, vagy erősíteni területi gazdasági és társadalmi szerepkörét.

Ez az új tevékenység az alakulóban lévő, az EU által meghirdetett többszintű kormányzásnak is része. Ez lényegében arról szól, hogy a pénzügyi és gazdasági válság által megváltoztatott körülmények közt, melyik közigazgatási feladatellátásban résztvevő szervnek (államigazgatásnak – helyi önkormányzatoknak stb.) mi az új szereposztása, mi az új munkamegosztás a közös európai és nemzeti célok megvalósítása érdekében.

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy közigazgatásunk elmúlt húsz évének változásaiban nagy szerepük volt a külső megfelelési kényszereknek és a belső értékválasztási kihívásainknak egyaránt.

A rendszerváltást követő első évtized végére sikerült felszámolni a kezdetekre jellemző egyensúlytalanságot az államigazgatás és a helyi önkormányzati közigazgatás, a strukturális és a működési kérdések közt.

A második évtizedben is sok minden történt, az egész közigazgatást átható, szakmailag és társadalmilag egyaránt támogatott reformokra azonban a valóságban nem került sor, inkább lehattünk tanúi egyes közigazgatás-fejlesztési tendenciák hazai, többnyire megfelelő kritika nélküli alkalmazására tett kísérleteinek.

Ez az erőltetett és egyoldalú regionalizációban és a közszolgálati rendszerünk szétverésében mutatkozott meg leginkább.

Mindezek következtében ma válságosnak minősíthető közigazgatásunk és közszolgálatunk állapota, miközben átgondolt és komplex fejlesztési elképzeléseknek ma még a nyomai sem fedezhetők fel.

A kormányváltást követően szinte azonnal megtörtént a radikális visszarendeződés a területi közigazgatásban a megyék bázisán integrált közigazgatással, és ez bizonyos visszatérést is jelentett az egykori „Új Közmenedzsment” ideológiához a nagy, integrált mega-szervezetek létrehozásával a közszférában, de bizony kontinuitást is az előző kormányok szégyenlősen a zsákmányrendszer felé elmozdított közszolgálati törekvéseinek radikális és nyílt felvállalásában.

Ezek gyakran egymással ellentétes folyamatokat indítottak el, vagy erősíthetnek, ezért igazi megoldást lezüllesztett közigazgatásunkban és közszolgálatunkban csak egy, az 1996-oshoz hasonló, széles alapokon kidolgozott és támogatott, komplex középtávú program elfogadása és következetes végrehajtása hozhatott.

Ezt a célt szolgálta a kormányváltást követően 2011. június 17-én bemutatott Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program első (MP 11|0) változata,¹³ mely a középtávú és komplex programok körébe tartozik. Az azóta 2012-ben elfogadott módosított változatának¹⁴ végrehajtása pedig azóta is tart.

A névadó - nyilván nem véletlenül - a magyar közigazgatás nemzetközileg is elismert egyik legnagyobb tudósa. Magyary Zoltán és iskolája a maga korában az amerikai közigazgatás-tudomány korabeli tudományos üzemszervezési irányzatát próbálta összehangolni az Európai kontinens bürokrácia elveire épülő közigazgatásával. Az NPM-et követő „neoweberi” szándékok lényegében ugyan ezt célozzák a bürokrácia újra történő felfedezésével, de napjaink körülményeihez igazítva. A program önmeghatározása szerint a Magyary program nem terv, hanem program, mely meghatározza a célokat, a beavatkozási területeket és a soron

¹³ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10., Budapest. Forrás: https://infoter.hu/attachment/0011/10551_magyary_program.pdf (2020.04.22.).

¹⁴ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. 2012.augusztus 31.

következő intézkedések sorát.”¹⁵ A program deklarált átfogó célja volt a hatékony nemzeti közigazgatás kialakítása. A célrendszer fő elemei az eredményes szervezeti működés, a feladatrendszer megújítása, a belső eljárások megalapozása és racionalizálása, az ügyfélkapcsolatok javítása, a személyzeti igazgatás fejlesztése és a kiszámítható életpálya. Ez a célrendszer határozta meg a beavatkozási területeket is. A program megvalósítására intézkedési tervet tartalmazott, mely sajátos függeléke az érintett sarkalatos törvények felsorolása egyféle törvényalkotási programként.

A program számos már korábban megkezdett fejlesztési irányt (pl. kormányablak, kormányhivatali integráció, járási rendszer kiépítése stb.) konkrétan tartalmazott, míg másoknak (pl. új közszolgálati életpálya, új eljárási szabályozás stb.) az irányait határozta meg, későbbi végrehajtással.

A dokumentum érintette ugyan a közigazgatás-fejlesztés nagy nemzetközi irányait, de rögzítette azt is, hogy „bármilyen megoldás alkalmazása akár a piacról, akár külföldről csak kellő kritikával és hatásvizsgálattal történhet”. A program tehát hangsúlyozottan egyfajta új, a nemzeti hagyományainkhoz és körülményeinkhez adaptált irány keresését jelenti.

A kor közigazgatás-fejlesztési dilemmáinak megfelelően a Magyar programban a konkrét elképzelések közt találhattunk példát az NPM egyes elemeinek továbbélésére a hatékonyság, teljesítmény, minőség követelményének középpontba állításával, de ezzel párhuzamosan az erősebb állami fellépéshez szükséges eszközrendszer kiépítésének a szándéka is kitapintható volt a „neoweberi” államról és közigazgatásról írt jellemzők irányába pl. az államigazgatási hatósági koncentráció erősítésével.

Erre azonban talán jobb példa volt a Magyar program 2012-es változatának következő megfogalmazása; „a modern államot már úgy kell látnunk és ábrázolnunk, hogy nem csak az állami, államigazgatási szerveket mutatjuk, hanem azt a kisugárzást, vagy éppen hűsítő árnyékot is, amit hozzá képest függetlenül, vagy autonómiával működő szervekre az államilag garantált feladatok kapcsán vet.”¹⁶

¹⁵ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10., Budapest, 7. Forrás: https://infoter.hu/attachment/0011/10551_magyary_program.pdf (2020.04.22.).

¹⁶ 1.2. pont 7. oldal 3. bek.

A Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési programnak egyik központi eleme a „Jó Állam” fogalma és a Jó Állam Index” melynek az egyik (+1) hatásterülete a hatékony közigazgatás.¹⁷ Az ezzel kapcsolatos elképzelések több alternatíva mentén, így az értékalapú modell, integrált modell, valamint az MP-célrendszer modell keretei közt érvényesülnek a jó közigazgatás kidolgozásáért. A „jó közigazgatás” meghatározására és kritériumrendszerének kidolgozására, ennek normatív szabályozására tehát komoly kísérletek folynak nemzetközi szinten és itthon egyaránt. Mindezek pedig kétségkívül a közjó és közérdek megvalósítását szolgálják, ezért elismerés és tisztelet illeti őket.

Mégis látván a sokféle lehetséges értelmezési tartományt és külső körülményt - főleg az állami szerepvállalás változásait, ami e fogalmat ma is övezi -, még mindig kétségesnek tűnik, hogy széleskörű konszenzus alakulhatna ki tartalmát és kritériumrendszerét illetően. Ezért a „Jó állam és közigazgatás” inkább célrendszer, mint konkrétumokkal kitölthető egységes tartalom.

A magyar közigazgatás-fejlesztés egyébként azóta is jól tükrözi azokat a bizonytalanságokat, melyek a világ közigazgatás-tudományát is jellemzik az NPM-et felváltó új irányok keresésében.

Az előbbieken tárgyalt Magyar programokat, melyek egyfajta egyensúlyt próbáltak teremteni a poszt-NPM irányzatok és az alakulóban lévő neoweberi irányzatok közt valamilyen nemzeti közigazgatás hangsúlyozásával, hamarosan egy új koncepció váltotta fel. A „Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020” a Magyar programoknál lényegesen konkrétabb, pragmatikusabb dokumentum, melyet kormánydöntés is megerősített¹⁸ és anyagi eszközöket is rendelt¹⁹ a megvalósításához. Ennek köszöntőnek nevezett, de közpolitikai irányvonalának is minősíthető következő deklarációja jól mutatja e szándékokat. „A közigazgatási rendszer megújítása érdekében 2010 óta tett lépések elsődleges célja az állammal szemben megrendült állampolgári bizalom helyreállítása volt. Ezt szolgálta a Magyar Zoltán nevével fémjelzett közigazgatás-fejlesztési program kidolgozása és egyes elemeinek végrehajtása, valamint az állam és annak polgárai közötti

¹⁷ Kis Norbert et al.: A jó állam mérhetősége. Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás; 2014/2.

¹⁸ 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat.

¹⁹ 1561/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat.

közvetlen kapcsolatot megteremtő kormányhivatalok és a járások rendszerének felállítása. Az új szervezeti formáknak köszönhetően ismét életre kelhetett a közigazgatás több évszázados múltra visszatekintő megyei szintje, amelynek köszönhetően az állampolgárok és a vállalkozói szféra szereplői immár a legtöbb ügyet a lakhelyük közelében képesek intézni. Az új közigazgatás jogi alapjait és szervezeti kereteit tehát már kialakítottuk, a legfontosabb célkitűzés, a szolgáltató állam megteremtése, azonban még nem valósult meg. Ehhez egyrészt szükség van a megkezdett intézkedések folytatására, a változások ütemének felgyorsítására és hatékonyabb végrehajtására az eddigi célok mentén, másfelől viszont az intézményi szempontok helyett immár a rendszer tartalmi elemeire kell koncentrálnunk. A szolgáltató állam megteremtésének egyik legfontosabb előfeltétele az állampolgár központú, nyílt szerepfelfogású közszféra kultúrájának kialakítása, a közszolgálati elv előtérbe állítása. A Kormány szándéka az, hogy az állami szolgáltatások a tág értelemben vett közösségek, vagyis a családok, vállalkozások, önkormányzatok és végeredményben a társadalom egészének megerősödését segítsék elő.”²⁰

A „jó államot” és a „jó közigazgatást” célzó reformtörekvéseket pedig - a jelzett pragmatika jegyében - egy árnyékkormányval is felérő Államreform Bizottság²¹ fogta össze. Mindez nem jelentette az OECD által inspirált és erősen poszt-NPM jellegű „Jó állam” típusú tevékenység háttérbe szorulását, sőt ennek jegyében készülnek azóta is a „Jó Állam Jelentések”²² mintegy bizonyítva a kidolgozott indikátorok hasznosságát a reform eredményeinek nyomon követésében és a további döntések megalapozása érdekében.

Magyarországon tehát a közigazgatás radikális átalakításához egy új közigazgatás-fejlesztési intézményrendszer és minden bizonnyal egy új közigazgatási kultúra kialakításának a szándéka is társul, melynek központja az államtudományi és közigazgatási képzésben egyre inkább monopolhelyzetbe kerülő Nemzeti Közszoalátati Egyetem.

²⁰ https://www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_feljesztési_stratégia_.pdf 4, (2020.04.23.).

²¹ Lásd az 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat, valamint; <http://www.allamreform.hu/> (2020.04.23.).

²² Lásd: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/> (2020.04.23.).

A magyar közigazgatás változásainak jellemzőiről e bevezetőben tézisszerűen felvetett gondolatok kerülnek a kötet során következő fejezeteiben részletes bemutatásra, illetve kifejtésre.

II. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS ÁTALAKULÁSA A RENDSZERVÁLTÁSTÓL A 2010. ÉVI KORMÁNYVÁLTÁSIG

1. A közigazgatási rendszerváltás előzményei és céljai

A rendszerváltást megelőző szocialista állam felépítésének és működésének elvei - a demokratikus centralizmus, valamint az államhatalom egységességének elve - a közigazgatást is centralizálttá tették. Az erős hierarchikus felépítést ugyan oldani látszott a helyi tanácsok sajátos magyar rendszere, de az irányítás kiterjedt eszközrendszere miatt ez a működés alapvető jellegét akkor sem érintette, ha az egymást követő tanács reformok célja a helyi önállóság – a rendszer keretei közt tartott – relatív bővítése volt.

A látszólagos jogi liberalizációt pedig illuzórikussá tette a közigazgatás közvetlen és közvetett eszközökkel végzett pártirányítása.

Mindezek ellenére sem állítható az, hogy a magyar közigazgatás szocialista állambeli fejlődése ne próbálta volna követni a demokratikus jogállamok közigazgatásának haladóeredményeit, de azt a rendszerkeretek közt volt kénytelen tartani a politikai rendszer meghatározó jellege miatt.

Mindez egyben azt is jelenti, hogy a közigazgatási rendszerváltás nem előzmény és tudatosan kialakított alapok nélkül valósult meg.

Ezt a folyamatot, a rendszerváltást közvetlenül megelőző évekig (a 80-as évek közepéig) olyan nagy mérföldkövek jelzik, mint az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény, mely sok szempontból ma is példamutató szabályozást tartalmaz, a maga korában pedig szinte kirívónak számított, de ide sorolhatjuk a tanácsrendszer sajátos magyar liberális szocialista változatát jelentő reformját megvalósító 1971. évi I. törvényt.

A közigazgatás működésének színvonalát, minőségét és hatékonyságát pedig sok olyan intézmény és módszer próbálta javítani, mint pl. a városkörnyéki igazgatás bevezetése, a peremlyuk-kártyás hatásköri nyilvántartási rendszer, a korszerű ügyvitel és munkaszervezési módszerek kidolgozása és alkalmazása, a hatósági statisztikai és értékelési rendszer működtetése stb., melyeket egy viszonylagos nemzetközi elszigeteltségben és igen szerény, a fejlett demokratikus országok felé irányuló

tapasztalatszerzési és szakirodalom megismerési lehetőséggel rendelkező hazai szakembergárda tudott előkészíteni és megvalósítani.

A 80-as évek közepétől a közigazgatás továbbfejlesztésének tudományos előkészítése felgyorsult és egy sajátos munkamegosztást követve több műhely is dolgozott a témán.

Az egyik ilyen központ az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetében működő programiroda által szervezett komplex, az állam- és közigazgatási reformot együtt kezelő kutatási központ volt, míg az Államigazgatási Szervezési Intézet és az ELTE ÁJTK Államigazgatási Tanszéke, valamint az Államigazgatási Főiskola főként a helyi közigazgatást és a közigazgatási eljárást, valamint a közszolgálatot érintő témaköröket kezelte.

Már ebben az időszakban is kialakult azonban egy viszonylagos egyensúlyhiány a központi közigazgatást és a helyi (tanácsi) igazgatást érintő kutatások közt annyiban, hogy a helyi igazgatást érintő témakörök benne meghaladták a központi közigazgatását.

E jelenségek mögött nyilván az is meghúzódhatott, hogy a politikai vezetés kevésbé veszélyesnek tartotta a tanácsi igazgatás korszerűsítését szolgáló törekvéseket, mint a központi közigazgatását, mely a kutatók előtt zárt, vagy csak kivételesen megnyíló eseti lehetőség volt.²³

A helyi igazgatási rendszer kutatását erősítette az a tény is, hogy Magyarország a 80-as évek közepétől az Európa fejlettebb része felé történő óvatos nyitás jegyében egyre intenzívebb kapcsolatokat épített ki a közös európai demokratikus értékeket őrző és fejlesztő Európa Tanáccsal, mely éppen ez időben fogadta el és nyitotta meg csatlakozásra a „helyi önkormányzatok európai kartáját”, mint a helyi demokrácia fejlesztésének egyik eszközét.²⁴ Ez a dokumentum pedig igen jó mintaként szolgált a hazai

²³ Így pl. 1987-ben az ÁSZI-ban, a Holló András által vezetett kutatócsoport miniszteri interjúkat készíthetett a miniszteri szerepkör és jogállás köréből, de a kutatási összefoglaló nem kerülhetett nyilvánosságra, helyette a politikától távolabbi szintet képező országos hatáskörű szervek problematikája kapott nyilvánosságot. Lásd HOLLÓ András, *Összefoglaló értékelés az országos hatáskörű szervek jogállásának áttekintéséről, valamint feladat- és hatáskörvizsgálatáról*. ÁSZI 1987. 95. oldal, 9. melléklet.

²⁴ 1985. október 15. Strasbourg, 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

kutatások számára is, anélkül, hogy a központi hatalmi struktúrát közvetlenül veszélyeztette volna.²⁵

Időben egy kicsit későbbi, de igen fontos terület a közigazgatás személyzetének jogi szabályozását érintő koncepcionális munkák beindulása az Államigazgatási Főiskola kutatói bázisán.²⁶

Az említettek mellett a vidéki Magyarországon is aktív közigazgatási kutatási és fejlesztő tevékenység folyt, az akkoriban kialakuló pécsi műhely például jelentős hozzájárulást jelentett a közigazgatás átalakításához.

Viszonylag szabad és toleráns politikai légkör és élénk közigazgatási kutató és fejlesztő munka - szélesedő nemzetközi kapcsolatokkal - jellemezte tehát a politikai rendszerváltást megelőző éveket a magyar közigazgatásban, melyre, mint alapokra lehetett építeni.

2. A közigazgatási rendszerváltást megelőző időszak közigazgatást érintő kutatásainak céljai és eredményei

Az előzőekben vázlatosan és korántsem tudománytörténeti alaposággal érintett sokszínű közigazgatás-fejlesztési és kutatótevékenység nem épült egységes elvi alapokra, nem volt egy integrált célrendszer, sem pedig azt összefogó és komplex program. A különböző műhelyekben folyó munkák közös jellegzetessége volt a korszerűsítés továbbfejlesztett hangsúlyozása, mint célok és a rendszerkeretektől kilépő reformok hangsúlyozása csak viszonylag későn, közvetlenül a politikai rendszerváltás előtt jelent meg.²⁷

Tartalmilag azonban a folyó munkálatok a szocialista állam adta rendszerkereteket szétfeszítő, abból kitörő jellegűek voltak és végül is a rendszerváltó alkotmánymódosítási munkálatokban így is integrálódtak.

²⁵ Ezt az irányt jól mutatta az a tény, hogy a Minisztertanács Tanácsi Hivatala irányítása alá tartozó Államigazgatási Szervezetési Intézetben megindultak ez alapján a tanácsrendszer önkormányzati megújulását érintő kutatások (lásd még erre VEREBÉLYI Imre: *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*, ÁSZI 1987. 35-60.

²⁶ Magyarország számára rendkívül fontos volt az a tény, hogy a nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet területi alelnöki feladatait a főiskola akkori főigazgató helyettese, későbbi főigazgatója Lőrincz Lajos akadémikus töltötte be. A magyar közigazgatási reformtörekvések nemzetközi elismerése és támogatásaként hatott, hogy 1988-ban – elsőként a keleti blokkból – Magyarország lehetett a szervezet kerekasztal konferenciájának házigazdája az Államigazgatási Főiskolán.

²⁷ Ilyen volt a VEREBÉLYI Imre (szerk.): *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja*. Budapest, ÁSZI, 1988. 324.

Ennek megfelelően a cél a demokratikus jogállamnak megfelelő olyan közigazgatás létrehozása, melyben a civil közigazgatás a kormány által irányított hierarchikusan felépülő államigazgatásból és a helyi szinten működő és demokratikusan választott testület által irányított valós politikai, jogi és gazdasági önállósággal és egymással mellérendeltségben álló önkormányzati közigazgatás alkotja. Olyan rendészeti közigazgatás létrehozása, mely szigorúan joghoz kötötten megfelelően ellenőrzötte és a Cél volt továbbá a köz- és magánszférát összekötő, a civil társadalmat a közigazgatási feladatok ellátásába bevonni képes közvetett közigazgatási intézményrendszer alapjainak megteremtése, a közintézetek, köztestületek, közalapítványok, közhasznú társaságok újraszabályozása.

A közigazgatás külső ellenőrzésének megerősítése a közigazgatási döntések bírósági, alkotmánybírósági, ügyészségi stb. felülvizsgálatának kiépítésével, az Állami Számvevőszék költségvetési eszközök felhasználását ellenőrző szerepkörével stb. További fontos feladat volt a közigazgatásban a politikai változó és a szakmai állandó struktúra elkülönítése, a politikailag semleges, de a mindenkor legálisan megválasztott politikai hatalomhoz lojális, szakmai alapokon működő, professzionális, karrierrendszerű közszolgálat kiépítése.

A közigazgatási hatósági eljárásnak a megváltozott viszonyokhoz való adaptációja, a közigazgatás szolgáltató jellegének erősítése, a szankciórendszer megújítása, a közmunkák és közbeszerzések szabályozása.

A közigazgatási ügyvitel automatizálása, a nyilvántartási és információs rendszerek megújítása, az államháztartás reformja stb.

A vázolt célkitűzések megvalósításának két nagy kormányzati centruma alakult ki: az Igazságügyi Minisztérium és a civilesített Belügyminisztérium. Emellett fontos koordináló szerepe volt még a Minisztertanács Titkárságának és a Pénzügyminisztérium Államháztartási Reformbizottságának. A különböző kormányzati centrumokban folyó munkák azonban eltérő prioritást kaptak és gyakran párhuzamosság vagy éppen az egyes területek lefedetlensége valósult meg. Így például a közigazgatási rendszerváltáshoz szükséges deregulációnak két központja és kormánybiztosa is volt (IM-BM). Míg az államigazgatás felépítésére és működésére szinte alig jutott kormányzati figyelem és ez tükröződik is az alkotmány keretjellelű és szűkszavú rendelkezéseiben a kormányra és az államigazgatásra vonatkozóan.

Ezzel szemben a tanácsrendszert felváltó önkormányzati közigazgatási rendszer kialakítására igen jól szervezett és a legkiválóbb elméleti és gyakorlati szakemberekből álló Európa Tanács, és más nemzetközi szervezetek szakértői által támogatott törvényelőkészítő bizottság működött. Ennek eredményeképpen a közigazgatás ezen fontos, de más országokban kevésbé domináns alrendszerére az alkotmány is részletes szabályokat tartalmaz, de a minősített többségű önkormányzati törvény részletező és alapos szabályozása a magyar közigazgatás felépítésének és működésének meghatározója - ideértve az alulszabályozott államigazgatás mozgásterét is.

Ennek az egyensúlytalan helyzetnek persze csak egyik oka a rendszerváltást megelőző kutató és fejlesztő munkák irányultsága; ennél nyilván erősebb a tanácsrendszer működésére alapuló politikai ellenhatás. A szocialista közigazgatás végrehajtói szintje a tanácsi közigazgatásban nyilvánult meg. Az e szinten megnyilvánuló demokratikus deficitre ellenhatásként a politikai decentralizáció igénye fejlődött ki a közigazgatási decentralizáció prioritásában. Ahogy a szocializmusban a nép számára a közigazgatást a tanácsok jelentették úgy a rendszerváltás folyamatában a közigazgatási átalakulás számukra azonos volt a tanácsrendszer helyébe lépő önkormányzati közigazgatás kialakításával. Ez a szellemiség hatotta át a korabeli politikusokat, kutatókat, oktatókat, tisztviselőket egyaránt, így az államigazgatásra és a rendészeti közigazgatásra a reform törekvésekből annyi jutott, amennyi kapacitás az önkormányzati rendszer kialakításából, majd beüzemeléséből megmaradt. Míg tehát a klasszikus polgári demokráciák fejlődése során a hatalomra jutott polgárság a nemzetállam megteremtésének folyamatában előbb az erős központtól függő és helyi befolyástól mentes államigazgatást építi ki, erősíti meg és csak ezt követően használja ki a feudalizmusban kialakult városi és községi közbirtoki autonómiát, az önkormányzati közigazgatásban addig a szocialista államigazgatást felszámoló reform – mert előzőleg minden a központtól függő államigazgatás volt – a hangsúlyt megfordítja és az önkormányzati közigazgatást priorálja, sőt, néha abszolutizálja is.

Ez tehát nem szakmai- politikai hiba, hanem történelmi adottság, olyan, ami a nemzeti kultúra részeként meghatározza a közigazgatás jellegét is. Az pedig szintén nem meglepő, hogy a közigazgatási reform folyamatában a strukturális reformok megelőzik a működési reformokat - ideértve a humán erőforrást érintő reformokat is. E folyamatban tehát különböző szakaszok vannak, melyek minőségi ugrásokat is jelentenek, de ahogy a politikai rendszerváltás is egy folyamat, úgy a közigazgatás átalakítása is. Ebben a – sok szempontból még ma is tartó – átalakulási folyamatban mérőföldkő az

alkotmánymódosítással és az önkormányzati törvény elfogadásával kijelölhető időszak, ez teremti meg a közigazgatási rendszerváltás jogi alapjait, melyre építve azóta is tart az időközben az Európai Közigazgatási Térségben folyó munka azzal, hogy az átalakulás jogi és intézményi tényekkel követhető folyamattá válik.

A következőkben arra teszünk kísérletet, hogy a magyar közigazgatás átalakulásának legfontosabb jogi intézményeit bemutassuk, és röviden elemezzük a rendszerváltást megelőzően kitűzött tények függvényében.

3. Az államigazgatás átalakítása

A rendszerváltás alkotmányos alapjait rögzítő 1989. évi XXXI. törvény a közigazgatásnak lényegében csak az államigazgatási alrendszerét érintette, mivel az önkormányzati közigazgatás alkotmányos garanciái csak egy évvel később, az önkormányzati törvény elfogadásával együtt kerültek be az alkotmányba.

Az államigazgatásra vonatkozó alkotmányos szabályozás – ellentétben az önkormányzati közigazgatással – keret jellegű, egyes értékelések szerint elnagyolt és kimunkálatlan, míg mások szerint a keretszabályozás a kormány államigazgatásért való felelősségének tudatos kötetlenségét és ezzel a nagyobb mozgásterét hivatott biztosítani.

Az államigazgatás csúcsszervének, a kormánynak a jogállása is igen érdekesen alakult, mivel bár testületi szerv maradt a kormány, a minisztertanácstól eltérően a miniszterelnök szerepköre megerősödött, ha nem is éri el a kancellári típusú kormányfőét. A miniszterelnök szerepe meghatározó volt a kormány létrejötténél és a kormány működésének, megbízatásának megszűnése esetében. A konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye a kormány stabilitását hivatott biztosítani.

Az államigazgatás működésére utaló szabályokat az Alkotmány kormánnyal foglalkozó VII. fejezetében találhattunk (33-40. §-ok). A központi közigazgatás hatályos alkotmánybeli szabályozása szervezeti szempontból igen vázlatos volt, és a következő elemeket tartalmazta:

- a Kormányt /„a Kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll” Alk. 30. §. (a., b.)/
- a minisztériumokat /„a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolását külön törvény tartalmazza” (Alk. 34. §.)/

- a kormánybizottságokat /Alk. 40. §. (1)/
- a nem minisztériumi formában szervezett egyéb központi szerveket, illetve ilyenek létrehozásának lehetőségét /„a Kormány jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni és erre külön szerveket létesíthet” /Alk. 40. §. (3)/
- a Kormány – jogszabály kivételével – megsemmisítheti és megváltoztathatja az alárendelt szervek törvénysértő döntéseit és intézkedéseit.

Egyéb közvetlen államigazgatási szervezeti rendelkezést az Alkotmány nem tartalmazott, egyszersmind viszonylagos szabadságot hagyva ezzel a kormánynak arra, hogy az államigazgatás területi és helyi szervezetét meghatározhassa.

Ennek megfelelően az államigazgatási rendszer részelemeit számos különböző szintű jogszabály tartalmazta.

A magyar alkotmányos szabályozásból is levonható volt azonban az a tény és következtetés, hogy:

- az államigazgatás csúcsszerve a miniszterelnök által vezetett, testületként működő Kormány,
- a központi államigazgatás szintjén helyezkednek el a minisztériumok és esetleg a nem minisztériumi formában működő egyéb központi szervek,
- a kormányzati munkát segítő bizottságokat lehet létrehozni,
- a központi közigazgatás eddig felsorolt szervei feladataikat csak kivételesen látják el közvetlenül, következésképpen léteznek az államigazgatási feladatok ellátására egy nem központi, hanem területi és/vagy helyi szinten működő differenciált szervezeti struktúra is. Ez utóbbi szervek részletes struktúráját és funkcióját az Alkotmány nem részletezi.

A meglehetősen vázlatos magyar alkotmányos szabályozás is alátámasztotta ez utóbbi tárgyalt indirekt keretszabályozásával azt, hogy az államigazgatás alapvetően:

- központi államigazgatási szervekből, valamint

- az ezek feladatait észszerűbb, célszerűbb és a végrehajtás alanyaihoz közelebb álló módon megvalósító területi és helyi államigazgatási, más néven dekoncentrált államigazgatási szervekből áll.

A központi államigazgatási szervek funkcióit konkrétan végrehajtó területi és helyi szervek felépítése, működése a kormány közigazgatás döntésének függvénye és az államigazgatás – törvények keretei között gyakorolt – belső funkcionális munkamegosztási kérdésének eredménye. Éppen ezért, még ha e szervek feladat- és hatáskörét, szervezetét, működését törvény, vagy más jogszabály is rögzítette, végső soron a központi közigazgatás csúcsán elhelyezkedő kormány az államigazgatás döntéseit jogszabálysértés esetén megsemmisíthette, vagy megváltoztathatta /Alk. 35. §. (4)/ és átszervezhette /Alk. 40. §. (3)/.

Az 1990. évi XXXIII. törvény rendelkezett a miniszterek és államtitkárok jogállásáról, eredetileg ideiglenes jelleggel. Rendelhetése a miniszteri felelősség jogállami szabályozásán túl az államigazgatáson belül a politikai változó elem (miniszter, politikai államtitkár) és a szakmai állandó elem (a köztisztviselők) elválasztása és ezzel a központi közigazgatás különös hatáskörű és hivatali jellegű szervezeti alaptípusának, a minisztériumnak a polgári demokráciákra jellemző kialakítása. Az ideiglenes szabályozás közel egy évtizedig volt hatályban, végül is – új alkotmány hiányában – az 1997. évi LXXIX törvény helyezte hatályon kívül és szabályozta újra a miniszterek és államtitkárok jogállását.

Míg a minisztériumra vonatkozó jogi szabályozás, ha vázlatosan is, de a rendszerváltással egy időben kialakult, addig a központi közigazgatás nem minisztériumi formában működő többi különös hatáskörű szervtípusai lényegében egyedi jogállás alapján fejlődtek, illetve nagy számuk miatt (kb. 50) inkább elszaporodtak. Rendezésükre már 1992-ben született kormányhatározat 3332/1992. (V. 2.), mely alapján e szerveknek a következő rendszere alakult ki a magyar közigazgatás átalakulásának folyamatában.

Az ilyen típusú központi közigazgatási szerveknek három kategóriája volt;

- országos hatáskörű szervek (12),
- központi hivatalok (26),
- minisztériumi hivatalok (12).

A nem minisztériumi formában működő központi államigazgatási szervek jogállásának elveit szabályozó belső határozat szerint „országos hatáskörű szervi jogállást annak a központi szervnek volt indokolt biztosítani, amely:

- államigazgatási feladatot lát el, és ehhez rendelkezik közhatalmi jogosítvánnyal,
- feladat- és hatásköre nem része valamely tárca élén álló miniszter feladat- és hatáskörének.”

Az országos hatáskörű szerveket a kormány irányította és a kormány egy kijelölt tagja felügyelte a következők szerint: „A tárca élén álló miniszter felelősségi körén belül tevékenykedő központi államigazgatási szerv, ha

- törvény vagy kormányrendelet által biztosított önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezik, önálló központi hivatalként,
- a miniszter feladat- és hatáskörét gyakorolja, minisztériumi hivatalként működik...

Minisztériumi hivatal a minisztérium szervezeti egységeként is létrehozható.”

A központi hivatalokat és a minisztériumi hivatalokat tehát a miniszter irányította.

Az országos hatáskörű szervek a központi közigazgatás különös hatáskörű szervei, azonban élükön nem miniszter állt, hanem a kormány irányította munkájukat és a felügyeletüket valamely kormánytag, miniszter látta el [1040/1992. (VI. 24.) Korm. hat.]. Országos hatáskörű szerveket nemcsak törvény hozhatott létre – mint azt a minisztériumok esetében láttuk –, így a központi közigazgatás általuk kötetlenebb formában volt képes a gyakorlati kormányzati igényekhez alkalmazkodni, bennük a kormányzati munka szükségyszerű flexibilitása valósult meg. Mivel a kormány tevékenysége által érintett minden ágazatot és funkciót le kellett, hogy fedjen egy kormánytag felelőssége, az országos hatáskörű szervek felügyeletét mindig valamely miniszter vagy a miniszterelnök látta el.

Az országos hatáskörű szerveket különböző elnevezésű (elnök, főigazgató stb.) vezetők irányították, s itt értelemszerűen nem volt meg az a tagolt struktúra, mint a minisztériumok esetében (nincs politikai és közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár stb.).

Az országos hatáskörű államigazgatási szervet – ha jogszabály másként nem rendelkezett – a kormány irányította és kijelölt tagja (a továbbiakban:

miniszter) felügyelhetette, melyet a miniszter tárcafelelősségétől függetlenül gyakorolhatott.

Az országos hatáskörű államigazgatási szerv feladatát és hatáskörét önállóan, a jogszabályoknak és a kormány döntéseinek megfelelően gyakorolta, vezetője pedig felelős volt a jogszabályok és a kormánydöntések végrehajtásáért, a feladatkörébe tartozó államigazgatási terület és az alárendelt szervek irányításáért.

Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezett, a felügyeletet gyakorló miniszter:

- képviselte az országos hatáskörű államigazgatási szerv feladatkörébe tartozó területet az Országgyűlésben és a kormány ülésén;
- segítséget és útmutatást nyújtott az országos hatáskörű államigazgatási szerv vezetőjének feladata ellátásához, tájékoztatta az ehhez szükséges kormánydöntésekről;
- a kormány döntéseinek végrehajtása érdekében utasíthatta az országos hatáskörű szerv vezetőjét;
- ellenőrizte az országos hatáskörű államigazgatási szerv rendeltetésszerű működését, ennek során vezetőjét beszámoltathatta, hiányosságok esetén felszólíthatta ezek megszüntetésére, szükség esetén pedig felelősségre vonását is kezdeményezhette;
- gyakorolta – a kinevezésen és felmentésen kívül – a munkáltatói jogokat az országos hatáskörű államigazgatási szerv vezetője felett, kinevezi a vezető helyetteseit;
- jóváhagyta az országos hatáskörű államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatát;
- gyakorolta a jogszabályban vagy kormányhatározatban számára biztosított külön jogokat.

Az országos hatáskörű államigazgatási szerv vezetőjét – ha jogszabály másként nem rendelkezett – a miniszterelnök nevezte ki és mentette fel.

Az országos hatáskörű szervektől azonban meg kellett különböztetni a minisztériumok szervezetétől elkülönült, de a miniszter irányítása alatt működő önálló hatáskörű központi hivatalokat. Ez utóbbiak egy-egy speciális, főként hatósági ügycsoportokat nagy tömegben ellátó speciális egységek voltak. A harmadik kategória a minisztériumi hivatalok

kategóriája volt, mely minisztériumi szervezetből való kiemelése pusztán munkamegosztási kérdés volt, önálló hatáskörrel azonban e szervek nem rendelkeztek.

A központi közigazgatás struktúráját és működését a kormányzati munkát segítő konzultatív szervezetek jogállását, valamint a kormányzati döntések előkészítésének rendjét szabályozó kormányügyrend egészítette ki.

A kormány ügyrendje a kormányzati döntéshozatali mechanizmusban háttérbe szorította a korábbi rendszerben meghatározó jelentőségű kormánybizottsági rendszert, mely a kormány felhatalmazása alapján annak nevében lényegében a kormány helyett járt el és így felértékelődött a helyi rendszerességgel ülésező kormánynak, mint testületnek a szerepe.

Ugyanakkor az ügyrend alapján intézményesítésre került egy sajátos és még ma is működő döntés-előkészítő testület, a tárcák szakmai és jogi tevékenységéért felelős közigazgatási államtitkáraiból álló közigazgatási államtitkári értekezlet. E testület felállítása mögötti eredeti politikai megfontolás az volt, hogy a rendszerváltáskor a választásokon bizalmat kapott és még az egypártrendszer miatt előzőleg nem létező, így gyakorlatlan és tapasztalatlan kormányzati politikusok védelmet kapjanak a korábbi államigazgatási apparátusból hivatalban maradt bürokráciával szembeni kiszolgáltatottságukkal szemben. A tárcák szakmai vezetőiként működő közigazgatási államtitkárok szakmai és politikai lojalitása viszont átlátható és elvárható volt; így a belőlük álló testület felelősségévé lehetett tenni a kormány-előterjesztések előkészítésének szakmai és jogi biztosítását attól a céltől vezérelve, hogy a kormányt, mint politikai testületet mentesítse e kérdésekben az esetleges előkészítetlenség, illetve viták terhétől. A politikai és szakmai érvek megalapozottsága vezetett oda, hogy ez az intézmény nem csupán beváltotta a hozzá fűzött reményeket, de meghatározó elemévé vált a kormányzati munkának, egyben felértékelve az akkori Miniszterelnöki Hivatal előkészítő és koordináló szerepét.

Az államigazgatás végrehajtó típusú feladatokat ellátó középszintjén a korábbi megyei tanácsi keretektől megszabadult területi államigazgatási szervek gyors szaporodásnak indultak és számuk a volt tanácsi szakigazgatási struktúrát alapul véve a rendszerváltást követő első kormányzati ciklus végére megduplázódott.

A mesterséges és irracionális területi keretek közt működő Köztársasági Megbízotti intézmény a regionális területi beosztásával együtt 1994-ben

megszűnt és feladatait a megyei és fővárosi szinten működő közigazgatási hivatalok vették át.²⁸

A területi államigazgatás reformjának azóta is tartó folyamata pedig attól a céltól vezérelt volt, hogy feladat és szervezeti felülvizsgálat alapján legyen kevesebb területi szerv. A területi és helyi államigazgatásnak azonban e folyamatok eredményeként egy sajátos rendszere alakult ki a rendszerváltás követően.

Ennek lényege abban ragadható meg, hogy korábban a tanácsrendszer biztosította a területi és a települési szintű államigazgatási feladatok ellátásának egységes szervezeti kereteit oly módon, hogy a szakigazgatási tevékenységet ellátó szervek szervei és tevékenységi irányítása megoszlott a tanácsi szervek és a központi szervek közt.

Az önkormányzati törvény²⁹ elfogadása megszüntette ezeket az egységes jogi és szervezeti kereteket és a korábbi tanácsi szakigazgatási szerveket és az azoktól némileg függetlenebb szakigazgatási intézményeket függetlenítette a helyi önkormányzati szervektől. Ennek következtében e szervek irányítása egyértelműen a központi irányító szervek centrális irányításává változott. Ezzel egyidejűleg létrejött a köztársasági megbízott intézménye,³⁰ mely elsősorban a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését volt hivatott ellátni, de emellett rendelkezett – igaz nem túl erős – jogosítványokkal a területén működő államigazgatási szervek felé is. A volt tanácsi feladat- és hatáskörüket pedig külön törvény osztotta fel az államigazgatási és az önkormányzati közigazgatási szervek közt.³¹ A feladat- és hatáskörmegosztás több vonatkozásban követte a jogállami polgári demokráciák közigazgatásában kialakult munkamegosztás elveit, miszerint az államigazgatási szervek főként a hatósági jogalkalmazási feladatokat, míg az önkormányzati közigazgatási szervek a lakosság helyi közszolgáltatásokkal való ellátásának feladatait kapták. Ez egyben azt is jelentette, hogy középszinten a közigazgatás két párhuzamos struktúrából,

²⁸ Az 1994. évi LXIII. törvény nyomán az Ötv. 98-100. §-i intézményesítették a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalt. Az Ötv. szabályai mellett a 161/1994. (XII. 2.) Kormányrendelet rendelkezett a hivatalok jogállásával összefüggő részletszabályokról.

²⁹ 1990. évi LXV. törvény.

³⁰ Lásd a köztársasági megbízottak jogállásáról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. törvényt, valamint a működési területüket meghatározó 61/1990. (VIII. 14.) OGY határozatot.

³¹ 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről.

az államigazgatásból és az önkormányzati közigazgatásból állt, míg az államigazgatás saját, elkülönült szervezettel települési szinten csak kivételesen volt jelen.³²

Települési szinten felmerülő államigazgatási feladatok ellátásának általános rendszereként bevezetésre került a jegyzői speciális jogállás annyiban, hogy jogszabály eltérő rendelkezések hiányában az Áe. hatálya alá tartozó államigazgatási ügyekben első fokon a települési önkormányzatok jegyzői (körjegyzői) az őket alkalmazó önkormányzatoktól függetlenül önálló hatáskörben jártak el.

A vázolt rendszerben tehát a végrehajtó típusú államigazgatási feladatok ellátásában a központtól függő területi államigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok struktúrájába tartozó, attól függő, de önálló államigazgatási hatáskörökkel bíró jegyzők váltak meghatározóvá.

Ezen kívül alapvető törekvés volt az, hogy az időközben a kormány általános hatáskörű területi szerveivé alakított közigazgatási hivatalok legyenek az újonnan keletkező területi államigazgatási feladatok ellátásának színterei, a hivatalokon kívül működő államigazgatási szervek felé pedig a megyei (fővárosi) államigazgatási kollégiumi intézmény felhasználásával erős koordinációs és ellenőrzési jogkör valósuljon meg.³³

A politikai okokból elbizonytalanodott és befejezetlen átalakítás egészen a 2010-es kormányváltásig egy igen tagolt és a szükségesnél kevésbé koordinált és ellenőrzött területi államigazgatási struktúrát alakított ki, mely mellé egy hatáskörében gyenge, de politikailag túldimenzionált megyei önkormányzati rendszer járult. Az önkormányzati feladatkörükben a települések javára leértékelődött megyei önkormányzatok pedig – a településekhez hasonlóan a megyei főjegyzők útján – szívesen erősödne a területi államigazgatási szervektől átvett államigazgatási hatáskörökkel, ami - a megyei politikai lobbikorabeli erőssége okán - nem kedvezett az új területi államigazgatási rendszer megszilárdulásának. A regionális közigazgatás kialakítását célzó reformnak a középszintű közigazgatás ezen jelzett problémájának a későbbiekben tárgyalandó módon történő megoldása vált az egyik legfőbb céljává.

³² Városi-körzeti földhivatalok és az ÁNTSZ városi intézetei.

³³ Összefoglalva lásd: A közigazgatás reformjának programja, *Magyar Közigazgatás* 1996/11. 664-666., valamint az Ötv. 98. §-a valamint a 191/1996 (XII. 4.) Korm. rendeletet.

4. A helyi önkormányzati közigazgatás kialakulása

Amint az a korábbiakban említésre került, a tanácsrendszert felváltó helyi önkormányzati rendszer kialakítása prioritást kapott a tudományos kutatásokban, a politikában, a jogalkotásban³⁴ és az intézményi reformokban egyaránt.

Az ennek eredményeképpen kialakított helyi önkormányzati rendszerünk határozta meg aztán az egész magyar közigazgatás mozgásterét. Az 1990-ben született alkotmányi és minősített törvényi szabályozás a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára épült és ez alapján a széles felelősségkörű, a szubszidiaritás elvét követő, a települési önkormányzatokra építő, nagyfokú jogi, szervezeti és működési autonómiával rendelkező, valamint gyenge törvényességi ellenőrzési eszközökkel kontrollált, de kistelepülésekre épülő igen széttagolt helyi önkormányzati rendszer jött létre.

A korábbi politikai és közigazgatási rendszerre ellenhatásként, melyben a megyei szint volt a meghatározó, az új rendszerben e hatalmi centrum megszűnni rendeltetett a települési autonómia védelme és fejlesztése érdekében. A demokráciát megvalósítani szándékozó politikai racionalitás azt igényelte, hogy minden, korábban a községi közös tanácsi rendszerben összevont és sorvadásnak indult társközségi település, élve az önkormányzati autonómiával, önállóvá válhasson. Ez a törekvés pedig erősebb volt, mint a közfeladatok ellátásának közigazgatási racionalitása, mely alapján életképesebb és megfelelő szolgáltatási szintet biztosító közigazgatási települési egységek létrehozása lett volna szükséges.³⁵

A helyi önkormányzati rendszer kialakítása ugyanakkor nem köthető csupán egy-egy törvényhozási aktushoz, hanem egy olyan folyamat volt, mely a működési tapasztalatok alapján változó és tökéletesedő, tudatos munka

³⁴ A rendszerváltáshoz kötődő legfontosabb törvények e téren;

- az alkotmánymódosításról szóló 1990. LXIII. törvény,
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, és a polgármesterek, helyi képviselők választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény,
- a helyi önkormányzatok megalakulásával összefüggő kiegészítő és átmeneti 1990. évi LXXXIII. törvény,
- a köztársasági megbízottak jogállásáról szóló 1990. évi XC. törvény,
- a polgármesteri tisztség ellátásáról szóló 1990. évi LXVII. törvény,
- az 1999. évi XX., úgynevezett hatásköri törvény stb.

³⁵ Az 1990-ben alakult települési önkormányzatok több mint fele 1000 lakos alatti község. A tanácsrendszerben igaz, hogy a 2905 község közül csak 807-nek volt önálló tanácsa.

eredményeként alakult. A fejlődési folyamat nagyjából parlamenti ciklushoz kötődő időszakokat jelentett, hiszen minősített törvényekről lévén szó, mögöttük megfelelő parlamenti többségnek és az ezt biztosító politikai konszenzusunak kellett állnia.

Az Ötv. megalkotásának első alapozó szakasza a rendszerváltást megvalósító és az 1990-91 évekhez kötődő jogalkotási szakasz³⁶ volt.

E szakasz célja mindenekelőtt az új intézményrendszer alapjainak lerakása, a rendszerkeretek kijelölése, a legfontosabb intézmények bevezetése és maguknak az önkormányzati testületeknek a megválasztása lehetett és nem a finomhangolás.

Az így létrejött helyi önkormányzati rendszer azonban megfelelő alkotmányos garanciákat nyert az alkotmány IX. fejezetében, így:

- rögzítésre került az ország területi közigazgatási beosztása, mint az önkormányzati működés területi kerete (főváros, megye, város, község, fővárosi városi kerület),
- a helyi önkormányzathoz való jog, mint kollektív alapjog,
- a helyi önkormányzatok jogi egyenlőségének elve,
- a helyi önkormányzatok törvényben megállapított jogainak bírósági, alkotmánybírósági védelmének elve,
- a helyi önkormányzathoz való jog gyakorlásának közvetett és közvetlen módja,
- a helyi képviselőtestület választásának és megbízatásának jogi feltételrendszere,
- a helyi képviselőtestület önkormányzati autonómiájának főbb tartalmi elemei, mint a saját ügyekben történő önálló szabályozási és igazgatási jogkör, a döntések törvényességi ellenőrzési lehetősége,
- az önkormányzati tulajdonnal és a saját bevételekkel történő önálló gazdálkodási és vállalkozási jogkör, a saját bevételekhez és az állami támogatásokhoz való jog, a helyi adóztatási jog, a szabad szervezet és működés alakításának joga, a helyi közügyekben önálló

³⁶ Lásd erről VEREBÉLYI Imre (1999): *A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének szakaszai és irányai*. In: VEREBÉLYI Imre szerk. *Az önkormányzati rendszer magyarázata*, Budapest, K+K Kiadó, 623-683.

kezdeményezés joga, a szabad társuláshoz való jog, és a helyi jogalkotási jogkör,

- rögzítésre került a helyi önkormányzatok alapvető struktúrája (képviselőtestület, polgármester, bizottság, hivatal) a polgármester kivételes államigazgatási jogköre, a jegyző és a hivatal ügyintézőjének államigazgatási jogköre.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény ez alapján szabályozta részletesen az önkormányzati közigazgatást.

Az önkormányzati jogok körében a helyi közügyekben való önálló döntési jog kinyilvánítása (2. §.) az önkormányzati autonómia alapjává vált.

A helyi közügy fogalma magába foglalta mindkét nagy közigazgatási feladatcsoport, a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és a közhatalmi jogosítványokat egyaránt, valamint az ezekhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtését.

Az önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök tekintetében a törvény különbséget tett a kizárólag törvényben előírható kötelező saját hatáskör és a szabadon felvállalható saját hatáskör, valamint az átruházott államigazgatási hatáskörök közt.

Garanciális előírás volt továbbá a kötelezően előírt feladatok ellátásához szükséges anyagi feltételek biztosítása, valamint az, hogy az önként vállalható helyi közügyek nem veszélyeztethették a kötelező feladatok ellátását.

Az új jogi szabályozás megszüntette a korábbi tanácsrendszer hierarchizált felépítését és az egyes helyi önkormányzatok jogi egyenlőségét deklarálva, köztük mellérendeltségi viszonyt teremtett azzal, hogy a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű helyi önkormányzatoknak törvényben előírt többletkötelezettségeik lehettek.

A törvény rögzítette az önkormányzati döntési jogosítványokkal rendelkező választott szervek körét, így mindenekelőtt a képviselőtestület, annak bizottságai, részönkormányzati testület, kisebbségi önkormányzati testület, polgármester vagy helyi népszavazás. A polgármester, főpolgármester és megyei közgyűlési elnök törvényben biztosított önálló önkormányzati jogköre azonban kivételes volt és sok kritika is érte.

A törvény egyben meghatározta a települési önkormányzatok kötelező közszolgáltatási feladatainak minimumát is [8. §. (4) bekezdés].

A szervezet és működés alapjainak szabályozása a hatáskör-átruházás, valamint a feladatellátásban résztvevő szervek felsorolásával zárult, mely intézményesítette a döntéseket szakszerűen előkészítő és végrehajtó hivatali típusú szervezetet (Ötv. 38-39. §.).

A körjegyzőség, valamint az önkormányzati társulások törvényi szabályozása – az önkéntes társulási szabadság elvén maradván – azt volt hivatott szabályozni, hogy a széttagolt helyi önkormányzati rendszer feladatait a közigazgatási racionalitásnak megfelelően tudja végrehajtani anélkül, hogy önkormányzati önállóságát fel kellene adni.

A már említett okok miatt a törvény rendkívül liberális módon szabályozta az új községi önkormányzat alapításának feltételeit akkor, amikor azt legalább 300 lakos meglététől, valamint a közzolgáltatási minimum feladatok [8. §. (4) bekezdés] ellátásától tette függővé.³⁷

A települési önkormányzatok közül két típus, a megyei jogú város és a főváros kapott speciális jogi szabályozást. A megyei jogú város – megfelelő eltérésekkel – saját hatáskörében látja el a megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket is (62. §.).

A fővárosi önkormányzati rendszer sajátos kétszintű települési önkormányzat lett, ahol a főváros és a kerületi önkormányzatok közt oszlanak meg az önkormányzati feladatok (VII. fejezet Öt. 62. §. – 68. §. D). A fővárosi kétszintű önkormányzat működésének részletes szabályait később külön törvény szabályozta.³⁸ Az idők során eszközölt törvényi változások mindig azt voltak hivatottak biztosítani, hogy ennek a kétszintű települési önkormányzatnak milyen legyen a jellege; a kerületi önkormányzatokra építő föderatív második szint, vagy a fővárosi szintet preferáló erős fővárosi szint. A feladat- és hatáskör, valamint a gyakorlatukhoz szükséges forrásmegosztás a kezdeti liberálisabb és a föderatív jellegű szabályozás után mára inkább a fővárosi dominancia irányába változott a főváros, mint világváros működőképessége fenntartásának érdekében.

Az önkormányzati rendszer kialakításának nagy veszteseként szokták a megyei szintet jellemezni azért, mert az új szabályozással a megyék elvesztették a tanácsrendszerben gyakorolt meghatározó szerepüket a

³⁷ 1990-ben a 3114 települési önkormányzathoz 523 (17 %) volt e lakosság alatti.

³⁸ 1994. évi LXIII. törvény 62. § (2) bekezdés.

területi államigazgatási szervek és a települési önkormányzatok felé (Ötv. VIII. fejezet 69. §. – 76. §.).

A megyei önkormányzatok, mint területi önkormányzatok ebben az új rendszerben – a szubszidiaritás jegyében – azokat a feladatokat látták el, melyekre a települési önkormányzatok nem voltak kötelezhetők. Ezek a megye egészére vagy nagy részére kiható körzeti közszolgáltató feladatok voltak, de ezeknek az ellátását is, az azt biztosító intézmény székhelye szerinti önkormányzat a megyétől – meghatározott törvényi feltételek szerint – átvállalhatta. A megyei önkormányzat tehát kiegészítő, főként intézményfenntartói feladatokat láthatott el, de anélkül, hogy ehhez a saját bevételeket meghatározó helyi adóztatási joggal rendelkezett volna.

A megyei önkormányzatra, mint területi önkormányzatra tehát jellemzővé vált a szubszidiárius, közszolgáltatói, intézményfenntartói feladatainak a bizonytalansága, a feladatok ellátásához szükséges hatáskörök szűk köre, valamint a saját bevételek elégtelensége.

Eredeti formájában pedig – az új megyei politikai hatalom kifejlődését meggátolandó intézményként, demokratikus deficitet jelentett a megyei közgyűlés megválasztásának helyi küldöttek által történő közvetett formája is.

Az önkormányzati autonómia fontos elemei az önkormányzatok gazdasági alapjai. Az Alkotmány alapján az Ötv. rögzítette az önkormányzatok saját tulajdonhoz és bevételhez való jogát, ugyanakkor az önkormányzatok az egységes államháztartás részeként működtek az őket megillető állami támogatásokkal és egyéb költségvetési (tervezési, számviteli stb.) kapcsolatokkal.

A közigazgatási rendszerváltás egyik legnagyobb vitája volt az önkormányzati tulajdon köre és felhasználásának célhoz kötöttsége.³⁹ Ennek lényege röviden az volt, hogy a korábbi állami tulajdon lebontása folyamatában a helyi önkormányzatok csak szűk körű és a közigazgatási feladatok ellátását közvetlenül szolgáló tulajdont kapjanak, vagy a széles felelősségkörhöz egy viszonylag szabad felhasználású és kiterjedt tulajdoni körrel rendelkezhetnek? Ez utóbbi veszélye az volt, hogy piaci

³⁹ A vitát foglalja össze KÖKÉNYESI József: *Az önkormányzati tulajdon szabályozási koncepciójához* című munkája, Budapest, ÁSZI, 1985. Az önkormányzatok számára történő állami vagyonátadás közel egy évtizedig tartó jogi problémát okozott, melyet már a rendszer működésének elején lehetett látni, így pl. KÖKÉNYESI József: *Az önkormányzati vagyon megszerzésének néhány kérdése* című munkájában, Budapest, MKI, 1991.

szereplőként vállalkozói pozícióba kerülve a még ki sem fejlődött, de a polgári demokráciákban nélkülözhetetlen magánszféra terhére szerezhettek pozíciókat. A vita végül is az Ötv. szabályozása szerint (IX. fejezet 77. §. – 92. §.) az utóbbi irányba dőlt el, sőt az Alkotmány kiemelt védelemben részesítette az önkormányzatok tulajdonát (Alk. 12. §. (2) bekezdés).

Ebben a rendszerben pedig az önkormányzatok törzsvagyona szolgálta a kötelező közigazgatási feladatok ellátását, míg a vállalkozói vagyonnal viszonylag szabadon gazdálkodhattak azzal, hogy a vállalkozásaikban felelősségük nem haladhatta meg a vagyoni hozzájárulásuknak mértékét és az nem veszélyeztethette a kötelező önkormányzati feladatok ellátását.⁴⁰

Az önkormányzati bevételek egyébként saját, átengedett központi adókból és központi költségvetési normatív hozzájárulásokból, valamint támogatásokból álltak.⁴¹

A saját bevételek pedig a helyi adók, a saját vagyon hasznosításából adódó bevételek, illetékek, átvett pénzeszközök, bírságok, vadászati jog értékesítése, egyéb bevételek voltak.

Az átengedett központi adók közül a legjelentősebb a magánszemélyek jövedelemadójának meghatározott része, valamint a gépjárműadó 50 %-a voltak.

A központi állami támogatások körébe tartoztak a feladatellátáshoz kötődő normatív támogatások, valamint a címzett és céltámogatások, továbbá a hátrányos pénzügyi helyzetben lévő települési önkormányzatok kiegészítő támogatása.

A biztonságos gazdálkodás érdekében az önkormányzatok központi támogatását évközben mérsékelni nem lehetett.

Az önkormányzatok gazdálkodási szabadsága jegyében – a rendeletben elfogadott költségvetésük keretei közt – a helyi önkormányzatok gazdasági társaságot alapíthattak, alapítványt hozhattak létre, hitelt vehettek fel, kötvényt bocsáthattak ki, betéteket helyezhettek el, stb.

A fizetéseképtelenné vált önkormányzatok csődeljárását külön törvény⁴² szabályozta.

⁴⁰ Lásd bővebben VEREBÉLYI Imre: *A helyi képviselők és polgármesterek kézikönyve*, Budapest, Deák Alapítvány, 1991.

⁴¹ A saját bevételek az összes bevétel 30 %-a, átengedett bevétel 15 % a többi központi állami támogatás.

A helyi önkormányzatok gazdálkodásának külső ellenőrzését az Állami Számvevőszék végezte, mely ellenőrzés a jogszerűségi és célszerűségi ellenőrzést egyaránt magába foglalta. A számvevőszéki ellenőrzést érintő legfőbb kritika már az Ötv. megalkotásának időszakában az volt, hogy a települési önkormányzatok nagy száma és az ÁSZ kapacitása sem teszi lehetővé a rendszeres és mélyreható ellenőrzést. Ez a helyzet ugyan javult az idők során, de jellegét tekintve nem változott.

A központi állami szervek és az önkormányzatok kapcsolata szabályozásának meghatározó iránya az önkormányzati jogok tiszteletben tartása és védelme volt.

E tekintetben az Országgyűlés szerepe volt kiemelkedő, hiszen a helyi önkormányzatok felépítésének és működésének minden lényeges eleme törvénnyel (sőt minősítettel) volt szabályozható. Ezen túlmenően hatásköre volt még az ország területi közigazgatási beosztásának meghatározása és ennek keretében egyes területszervezési intézkedések megtétele (Ötv. 93. §.).

Az önkormányzati működés szempontjából azonban kiemelkedő fontosságú az alkotmánnyal ellentétesen működő helyi képviselő testületek felosztásának jogköre.

A köztársasági elnöknek területszervezési jogkörei voltak, valamint a felosztatott képviselő-testület egyes feladatainak ellátására köztársasági biztost nevezhetett ki (Ötv. 94. §.) az új képviselő-testület megválasztásáig.

Az új helyi önkormányzati rendszerünk kialakításánál egyik legnagyobb vitát az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás kapcsolatrendszer, ezen belül a kormány és az önkormányzatok viszonya váltotta ki. Politikai okokból a törvényalkotás egész folyamatában kitapintható volt a helyi önkormányzatok önálló államhatalmi ág jellegének hangsúlyozására való törekvés és a végrehajtó hatalmi ág csúcsszerveként működő kormánytól való függetlenítés szándéka. Hosszú időn át tartotta magát például az elképzelés, hogy a közigazgatás egységes működését biztosítani hivatott törvényességi ellenőrzést ne a kormány, hanem a független ügyészségi szervezet végezze és a bírói hatalmi ág intézkedhessen csupán, ha szükséges.

⁴² A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény.

Végül ugyan nem ez a koncepció valósult meg, de a korábbi centralizált közigazgatási működésre ellenhatásként a kormány végül is egy – a klasszikus polgári demokráciákhoz képest is – gyenge és eszköztelen törvényességi ellenőrzési jogkört kapott. Ez előbb a kormány képviselőjében eljáró köztársasági megbízottak, majd később a megyei közigazgatási hivatalok által végzett törvényességi ellenőrzés utólagos, eszköztelen volt, mert vélt vagy valós törvénysértés esetén a bíróság vagy – jogszabály esetében – az alkotmánybíróság dönthetett, és nem kezelte a mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés azonnali elhárításának lehetőségeit sem. Ez a törvényességi ellenőrzés pedig még „lyukas” is volt, mert a gazdálkodás jogszerűségének ellenőrzését csak az Országgyűlés szerve, az Állami Számvevőszék végezhetette.

Az említett ellenőrzési jogkörön kívül a kormány irányította az önkormányzatoknál végzett államigazgatási tevékenységet, a helyi köztisztviselők képesítési előírásait pedig rendelettel határozta meg.

A minisztériumok közül a belügyminisztérium vált az önkormányzatok felelős tárcájává, mely tevékenysége az önkormányzatokra vonatkozó jogszabály, valamint a költségvetési döntések előkészítésében, a törvényességi ellenőrzést végző közigazgatási hivatalok, valamint a jegyzők által végzett államigazgatási feladatellátás irányításában nyilvánult meg. A miniszterek hatásköre volt továbbá az önkormányzatok által fenntartott közszolgáltató intézmények működésében a szakmai szabályok előírása és ellenőrzése, a kölcsönös információadás és tájékoztatás.

Az önkormányzati törvény igen nagy teret szentelt a törvényességi ellenőrzést végző – eredetileg regionális köztársasági megbízotti intézmény – megyei és fővárosi közigazgatási hivatalok jogállása, felépítése és működése szabályozására (Ötv. 98. §. – 100. §.). Ennek oka a törvényességi ellenőrzési eljárás garanciális elemeinek minősített eljárásban született törvényi szintű szabályozására való törekvés és az volt, hogy a már említett jegyzői általános államigazgatási elsőfokú hatósági jogkörök tekintetében a felettes szervet megillető felügyeleti jogkörök ne mosódhassanak össze.

A valóságban persze a törvényességi ellenőrzés és a kormány által az alkotmányellenesen működő önkormányzat ellen felosztatás kezdeményezési jogának érvényesítése voltak azok a tényezők, melyeket szűk keretek közé akartak szorítani és garanciális okokból e túlszabályozáshoz vezettek. Mindezen intézmények az 1990-ben megszületett önkormányzati közigazgatási rendszer működésének lényegét védték a közigazgatás hivatali ellenőrzési mechanizmusától.

A helyi önkormányzatokat megillető felterjesztési jog rendeltetése (Ötv. 101. §) annak biztosítása, hogy azok a központi állami szerveknek a helyi közügyekben kezdeményező szerepet tölthessenek be és azokra érdemi választ kapjanak.

Az önkormányzati rendszer létrehozásának és megszilárdításának folyamatában nagyon fontos szerepet töltöttek be az önkormányzatok érdekképviselői szervei, melyek első, alapító szervezete még a tanácsrendszer utolsó éveiben kialakult Európa Tanácsi támogatással.⁴³ A kezdetben egységes szervezet az önkormányzati választásokat követően – az önkormányzati rendszernek megfelelően – differenciálódott és az új szervezetek egymással hol rivalizáló, hol szövetségi kapcsolatban álló viszonyt alakítottak ki.

Mégis e szervezetek érdekképviselői munkája nagyban elősegítette a rendszer továbbfejlesztését, tartalommal töltötte ki az önkormányzatok nemzetközi kapcsolatait és ellátta Magyarország nemzetközi képviseletét, ezzel pedig a magyar önkormányzati rendszer értékeinek közvetítését.⁴⁴

A vázolt új önkormányzati rendszer fejlődésének több szakaszát különböztethetjük meg az 1990-94. közti alapozó időszakot követően.

Az 1994-98. közti második szakaszt azok a korrekciós munkák határozták meg, melyeket a működési tapasztalatok alapján alakítottak ki a BM-ben és melyek a ciklus elején kerültek elfogadásra. Ebben az időszakban a hangsúly az államigazgatás működésének reformjára került, ezért az Ötv. módosítása is csak ennek függvényében történhetett és a közigazgatási hivatalok jogállásának megváltozásához kötődött (a kormány általános hatáskörű területi szervei 1996 után). Ugyancsak ehhez az időszakhoz kötődött a területfejlesztés intézményrendszerének kialakítása, a közigazgatási informatika fejlesztése, valamint az önkormányzati közigazgatás középtávú reformját is tartalmazó középtávú komplex közigazgatási reformprogram elfogadása.⁴⁵

Az 1998-2002 közti időszak az Ötv.-t és az önkormányzati rendszert érintő nagyobb módosításokat nem foglalt magába, az ezt követő változások pedig külön fejezetben kerülnek tárgyalásra.

⁴³ Lásd: KÖLLNER Ferenc: *A tanácsok önkormányzati szövetségének ideiglenes szabályozása*, Budapest, ÁSZI, 1989., 19.

⁴⁴ Lásd TAKÁCS Klára: *Nemzeti önkormányzati szövetségek Európában*, In: *Közigazgatási füzetek* 3. Budapest, MKI, 1992. 142.

⁴⁵ Lásd: A közigazgatás reformjának programja, *Magyar Közigazgatás*, 1996/11.

5. A közigazgatás működésének változásai

5.1. A közigazgatás személyi állománya

A közszolgálat személyi állományára vonatkozó jogi szabályozás alapvető megváltoztatására irányuló tudományos előkészítő munkák a rendszerváltás előtt megkezdődtek,⁴⁶ mégis a konkrét jogi szabályozás elfogadására csak viszonylag későn került sor. Ennek oka többértű volt, szakmai és politikai okok egyaránt felmerültek az előkészítés során. A szakmai problémák között elsődleges volt a modellválasztás. Ahhoz ugyan nem fért kétség, hogy a közszolgálat átalakításának a szakmai alapokon szervezett, élethossziglani pályautat magába foglaló, politikailag semleges és lojális köztisztviselői kart magába foglaló karrierrendszerű közszolgálatnak kell lennie. Abban azonban már igen eltérő vélemények voltak, hogy ezen belül a centralizált zárt modellt vagy a nyitottabb állású, vagy más néven munkaköralapú modellt kell-e választani.

Ugyancsak nagy viták övezték a közszolgálati szabályozás és jogállás személyi, szervezeti és funkcionális hatályát. E vitatott pontok pedig azért voltak meghatározóak, mert a rendszerváltásnak az önkormányzati törvény megalkotásához hasonló fontos elvárása volt a karrierrendszerű közszolgálat gyors kiépítése, miközben az állami szektor még nem került lebontásra és a közszolgálati rendszer széles körre kiterjedő foglalkoztatási és előmeneteli garanciákkal ellátott modelljének bevezetése ezt nagymértékben megnehezítette és megdrágította volna.

Politikai értelemben egyfelől a stabilitás biztosításának igénye gyorsította a munkákat azok részéről, akik a régi rendszerben is a közigazgatásban dolgoztak és az új törvénytől helyzetük jogi stabilizációját várták a rendszerváltás forgatagában. Az új hatalom képviselői részéről ezzel ellentétes törekvések is felmerültek a közigazgatási vezető pozíciók és a politika (párt) korábbi összefonódása miatt. Ezek a szakmai és politikai viták a törvényelőkészítő bizottságban formalizálódtak és lelassították az előkészítő eljárást.

⁴⁶ A munkák irányítója és összefogója Dr. Lőrincz Lajos akadémikus volt, aki az MTA Állam és Jogtudományi Intézetének, az Államigazgatási Szervezési Intézet tudományi kapacitását fogta össze. A BM által megrendelt munka eredménye volt az a közszolgálati koncepció (lásd „Egy koncepció a közszolgálatról„, Budapest, BM ÁSZI 1990. 38.) mely a törvényelőkészítő bizottság munkáját is meghatározta.

Szakmai szempontból komoly igényként fogalmazódott meg a közszolgálat egységes jogállása (statútuma) szabályozásának igénye, mely alapul szolgált volna az állami élet különböző területein tevékenykedő és feladatai, továbbá eltérő államhatalmi ághoz tartozásuk okán differenciálódott alkalmazotti kör speciális szabályozásához. Ugyancsak vita volt az önkormányzati köztisztviselőknek az állami tisztviselőkével azonos vagy külön történő szabályozására.

Az idő sürgetésére ki nem érlelt szakmai viták és a politika bizonytalansága végül is egy olyan szabályozási modellt alakított ki Magyarországon, mely bár a 90-es évek társadalmi-politikai viszonyaihoz adaptált, de sokféle kompromisszumot és ellentmondást magába foglaló és születésétől folyamatos reform alatt álló rendszert vezetett be.

Az 1992-től fokozatosan kialakított hazai közszolgálati rendszerünk⁴⁷ jellemzői a következők voltak:

- Az Alkotmány nem tartalmazott garanciális rendelkezéseket a közszolgálatról.
- A közszolgálatra a munka világtól – a munka törvénykönyvétől – eltérő közjogi (zárt rendszer) szabályozás vonatkozik (differenciált rendszer).
- Az állammal munkaviszonyban állókra nem került elfogadásra egy egységes jogi szabályozás (a közszolgálat általános statútuma), hanem a különböző foglalkoztatási csoportokra vonatkozóan eltérő jogi szabályok érvényesültek (széttagolt, dezintegrált rendszer).
- E rendszerben minden állami szerv önálló munkáltató, köztisztviselői pedig e konkrét munkáltató konkrét állásába, konkrét munkakörébe nyerne felvételt a törvényben meghatározott általános szakmai és a munkakörre megállapított speciális, szakmai feltételek teljesítése esetén (szakmai érdemeken alapuló állásrendszerű, karrier típusú közszolgálat).

⁴⁷

- 1992. évi. XXII. törvény a munka törvénykönyvéről,
- 1992. évi. XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról,
- 1992. évi. XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról,
- a szolgálati jogviszonyról szóló 1996. évi LXXX. törvény,
- az igazságügyi alkalmazottak jogállásáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény.

- Az állam szolgálatában állók differenciált jogi szabályozása a közszolgálati jogviszonyt leszűkíti, az csak a köztisztviselők jogállására vonatkozó 1992. évi XXIV. törvény hatálya alá tartozókat foglalja magába (közhatalmi közszolgálati fogalom).
- A közszolgálat operatív irányítása decentralizált, a közszolgálatért felelős tárca (BM) feladata a jogszabály-előkészítés és a jogalkalmazás ellenőrzése továbbá a közszolgálati információs rendszer működtetése.

Az állammal munkavégzésre irányuló jogviszonyban állók jogi szabályozásának több centruma van.

Az 1990-es politikai rendszerváltozás után tehát a piaci viszonyoknak megfelelő új Munka Törvénykönyvet kellett alkotni. Ennek során olyan politikai döntés született, hogy a fejlett EU országokhoz hasonlóan a törvénykönyv az ún. versenyszférában (piaci szférában) szabályozza a munkaviszonyokat, míg az állami szolgálat (közszolgálat) munkaviszonyait egységesen és külön törvényben kell rendezni. Ennek a koncepciónak a jegyében indultak meg a két törvény szerkesztésének előmunkálatai. Ezeknek azonban új irányt kellett adni, mert kormányzati szinten úgy határoztak – elsősorban költségvetési okokból –, hogy az állami szolgálat (közszolgálat) két törvénynek legyen szabályozási tárgya; az egyik a közhatalom gyakorlásában közvetlenül résztvevő állami szervek hivatali alkalmazottaira, így a közigazgatás alkalmazottaira is kiterjedő, a másik pedig az állami közhatalom gyakorlásában részt nem vevő közszolgáltatást végző költségvetési szervek alkalmazottaira vonatkozzék. Ennek megfelelően a Munka Törvénykönyve (1992. évi XXII. törvény) az ún. közszolgálati jogviszonyt kivette a hatálya alól azzal, hogy azt – a zárt rendszereknek megfelelően – külön törvény szabályozza. Ez a törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény. Az állami szolgálatban álló alkalmazottak másik csoportjára a Munka Törvénykönyvének hatálya kiterjed, ha külön törvény valamely tekintetben nem tartalmaz eltérő rendelkezést. Ez a törvény a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak (határőrség, rendőrség, polgári védelem, tűzoltóság, nemzetbiztonsági szolgálatok, büntetés végrehajtás, vám- és pénzügyőrség, honvédség) szolgálati viszonyát az 1996. évi LXXX. törvény, a bírák jogállását pedig az 1997. évi LXVII. törvény, az igazságügyi alkalmazottakét pedig az 1997. évi LXVIII. törvény szabályozta.

A fent említett jellemzők a dezintegrált rendszer belső arányaiban a következő oldalakon található ábrák és táblázatok szerint alakultak.

A közszektorban dolgozók száma, 1999-2001.*

Megnevezés	1999	2000	2001
Költségvetési intézményekben alkalmazásban állók			

Jogviszony szerint:			
Köztisztviselő	108.100	109.800	109.800
Közalkalmazott	569.300	557.500	550.800
Szolgálati jogviszonyban*	87.300	86.400	86.900
Bíróság, Ügyészség*	11.200	11.400	11.700
Közmunkán foglalkoztatottak	23.800	26.300	29.100
Költségvetési intézmények összesen:	799.700	791.400	788.300

Funkciók szerint			
Közigazgatás, védelem, tb	282.800	277.900	277.500
Oktatás	234.300	232.900	232.400
Eü és szociális ellátás	198.300	194.700	192.900
Egyéb ágazat	60.500	59.600	56.400
Közmunkán foglalkoztatottak	23.800	26.300	29.100
Költségvetési intézmények összesen:	799.700	791.400	788.300

*Forrás: Központi Statisztikai Hivatal

A köztisztviselők létszámának alakulása, 1999-2001*

I. Besorolási osztály: felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselők

II. Besorolási osztály: középiskolai végzettségű köztisztviselők

III. Besorolási osztály: ügykezelők

IV. Besorolási osztály: fizikai alkalmazottak

Köztisztviselők összlétszámának megoszlása besorolási osztályonként és szervtípusonként

		I. oszt	II. oszt	III. oszt	IV. oszt	Összesen
1999	<i>Államigazgatás</i>	28.564	25.436	5.888	4.988	64.876
	<i>Nem kormányservek</i>	829	475	88	299	1.691
	<i>Helyi önkormányzatok</i>	11.396	20.742	3.856	5.371	41.365
	<i>Köztisztviselők</i>	65	56	26	4	151
	<i>Egyéb</i>	60	91	13	2	166
	Összesen	40.914	46.800	9.871	10.664	108.249

2000	<i>Államigazgatás</i>	30.370	26.078	5.531	4.674	66.653
	<i>Nem kormányservek</i>	869	465	79	291	1.704
	<i>Helyi önkormányzatok</i>	12.310	21.603	3.849	5.226	42.988
	<i>Köztisztviselők</i>	78	63	24	4	169
	<i>Egyéb</i>	73	145	11	3	232
	Összesen	43.700	48.354	9.494	10.198	111.746

2001	<i>Államigazgatás</i>	32.885	27.532	-	-	60.417
	<i>Nem kormányzervek</i>	1.005	493	-	-	1.498
	<i>Helyi önkormányzatok</i>	13.965	24.129	-	-	38.094
	<i>Köztisztviselők</i>	69	70	-	-	139
	<i>Egyéb</i>	76	136	-	-	212
	Összesen	48.000	52.360	-	-	100.360

*Forrás: Belügyminisztérium, KÖZIGDAT 2002.

A Ktv.-t megalkotása óta sok kritika és egymástól igen eltérő indíttatású módosítás érte. Így pl. az 1998-as kormányciklus elején cél volt a közszektorra vonatkozó szerteágazó jogi szabályozás áttekintése és az egységesebb és átláthatóbb rendszer kialakítása.

Ezzel a cél a nemzetközileg elfogadottabb egységes elvi alapokon álló (általános jogállás) jogi szabályozás megalkotása volt.

Hamar világossá vált azonban, hogy az egységesebb jogi szabályozás alatt minden érdekcsoport a legkedvezőbb illetmény szinten lévő közszektor terület (bírói-ügyészi) kereseti viszonyainak elérését érte. Ez teljesíthetetlen költségvetési terheket jelentett volna, ezért egyszerre kellett a jogi szabályozás egységesítése felé megtenni a kezdeti lépéseket és egy szektorális illetmény-felzárkóztatási programot megindítani.

Első lépésben, a közszektorban a közvetlen közhatalmat gyakorló civil és rendészeti közszolgálat alkalmazottaira, valamint az államhatalmi szervek köztisztviselőinek összesen mintegy 170.000 fős tömegére – a közszektorban alkalmazott mintegy 800.000 főből – készült el a törvényjavaslat. Ebben a vezérfonalat a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény életpálya reformja jelentette volna azzal, hogy ez terjed majd ki később a többi érintett területre is.

Nem vonatkozott ugyanakkor a reform a legnagyobb tömeget jelentő több mint félmillió közalkalmazotti tömegre. Ennek oka főként az, hogy a közszolgáltatást végző intézmények átfogó reformja még nem fejeződött be. Az ebben a jogállásban ténykedők száma nagy, keresete csekély volt. A terület teljes átalakítása előtt a politikai döntéshozók nem tartották

célszerűnek a nagyobb foglalkoztatási biztonságot adó és nagyobb jövedelmet biztosító köztisztviselői rendszerrel történő harmonizációt.

Tudomásul kellett ugyanis venni azt, hogy az etatizált magyar gazdaság lebontása a rendszerváltást követő első évtizedben csak részben sikerült. Nemzetközi összehasonlításban még mindig igen magas volt azonban a közszektorban alkalmazottak száma (a lakossághoz képest 8 %) és annak a GDP-t terhelő aránya. Az OECD tagországokban ennél csak Dániában [13,4 %], Finnországban [10,4 %] és Svédországban [10,8 %] volt magasabb ez az arány, a hozzánk hasonlítható országokban, pl. Korea [2 %], Csehország [6,8 %], Portugália [7 %], Ausztria [5 %] mindenütt kevesebb, de az USA-ban is csak 7 % volt. A túlsúly viszont a közalkalmazottakat foglalkoztató közintézményekben és nem a közigazgatásban volt, amin pedig mielőbb változtatni kellett.

A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény 1992-es elfogadásakor fő vonalában követte a zárt és karrierrendszerű közszolgálatok porosz-francia típusú modelljét azzal a kis szépséghibával, hogy a valódi karrier (életpálya) hiányzott belőle. Ezért lett volna fontos egy új és modern, világtendenciákat is követő törvény létrehozása.

A teljesen új kereteket jelentő törvény megalkotása végül is lekerült a napirendről, de 2001. év közepén elfogadásra került egy lényeges reformcsomagot tartalmazó módosítás (2001. évi XXXVI. törvény).

Ez a módosítás igen jelentős előremutató lépések mellett csak egy első lépésként volt minősíthető a közszektorra vonatkozó valódi reformok útján. A 2002-ben felállt Kormány a reform folytatását tűzte ki célul, és az egységes közszolgálati szabályozásra kormány-meghatalmazottat nevezett ki. A reform azonban egészen más irányokat vett az „Új közmenedzsment” máshol már leáldozó ideológiájának késői, de annál radikális alkalmazási kísérletével a közigazgatásban. Erről azonban a későbbiekben lesz szó.

5.2. A közigazgatási eljárás és a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának rendszere

A közigazgatási hatósági ügyek intézésének eljárási szabályait az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény az 1981. évi I. törvénnyel elfogadott módosításával (novellájával) korát megelőző módon, magas színvonalon szabályozta.

A rendszerváltás azonban magával hozta a közigazgatás differenciálódását államigazgatási és önkormányzati közigazgatásra és azt a tényt, illetve az ebből adódó sajátosságokat a törvény módosításában⁴⁸ is kifejezésre kellett juttatni. Ezen túl ugyanis a hatósági ügyeknek is két csoportja; az államigazgatási és az önkormányzati hatósági ügyek csoportjai alakult ki. Sajnálatos módon azonban a rendszerváltást követően a törvény általános jellegét lerontotta a külön eljárások növekvő száma. Ez a tény, valamint még sok – a megváltozott közigazgatás okozta körülmények indokolták a törvényt – egyébként sokak által kétségbevonat – újjáalkotásának igényét.⁴⁹

Az Áe.-nek a rendszerváltáshoz kötődő szükséges, de nem reformértékű módosításánál sokkal nagyobb jelentőségű volt a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata addig kivételes lehetőségének általánossá tétele, mely – a jogszabályok alkotmánybírósági felülvizsgálatával együtt – a közigazgatás jogállami működésének alapvető garanciájává vált. A közigazgatás strukturális átrendezése ugyanis a közigazgatási rendszerváltás szükséges, de nem elégséges feltétele volt. A közigazgatás működésének jogi és gyakorlati megváltoztatása a strukturális és hatásköri reformokkal együtt lehetett csak képes a kívánt célok elérésére, mely végül is a jognak alávetett, jogszabályban biztosított hatáskörében jogilag kötött módon eljáró, más hatalmi ágak által ellenőrzött, demokratikusan, minőségi szolgáltatásokat nyújtó és hatékony közigazgatást kialakítja és biztosítja.

A közigazgatási bíráskodás visszatérése nagy reményeket váltott ki⁵⁰ az egész magyar közigazgatásban. Az persze előrelátható gondot jelentett, hogy az Ae. szabályozta kötött közigazgatási jogorvoslati fórumrendszer miatt a választott két (és fél) fokozatú rendes bírósági felülvizsgálati eljárás le fogja lassítani a közigazgatás eljárását. Mindezek következtében pedig az ügyek végleges (jogerős) lezárása időben kitolódik, ezzel pedig az új rendszer a közigazgatási döntések gyorsaságához fűződő társadalmi igényt nem lesz képes kielégíteni. Ennek megfelelően a rendszer működésének első tapasztalatai alapján a közigazgatási eljárás és a bírósági felülvizsgálat korrekciójára sor is került azzal, hogy a közigazgatási bíráskodás

⁴⁸ 1990. évi LXV. törvény 109. §. és 1991. évi XX. törvény 29. §, stb.

⁴⁹ Így pl. FICZERE Lajos – SZALAI Éva: Gondolatok az államigazgatási eljárásjogi kódex felülvizsgálata nyomán, *Magyar Közigazgatás*, 1998/7.

⁵⁰ Erről írt UTTÓ György: A közigazgatási bíró kezdeti tapasztalataiból. *Magyar Közigazgatás*, 1992/4.

rendeltetése feletti vita a szakmai köröket akkor is megosztotta,⁵¹ minek késői következményeként a rendszer negyedszázad múltán sem volt lezártnak tekinthető.

A közigazgatási jogorvoslati rendszert az ügyészi felügyeleti eszközök, és az állampolgári jogok országgyűlési biztosainak működése tette teljessé. A közigazgatás működésének külső ellenőrzését valósította meg továbbá az Állami Számvevőszék ellenőrző tevékenysége is, melyek a jogállami működés alapvető feltételei.

Ehhez képest kevesebb figyelem jutott a közigazgatás működése belső ellenőrzési rendszerének kiépítésére, mely az önkormányzatok működése feletti törvényességi ellenőrzésen kívül csak a pénzügyi ellenőrzés területén bírt többé-kevésbé stabil rendszerrel.

Érdekes módon a szocialista államigazgatásban jogilag szabályozott felügyeleti ellenőrzési rendszer működött, de a jogállamiságot megvalósító új közigazgatásunkban több nekifutás ellenére máig sem kapott hosszú magas szintű jogi szabályozást.

5.3. A közigazgatás működésének átalakítását célzó egyéb jogintézmények

A magyar közigazgatás átalakulásának jelentős feltétele volt az eddigieken túlmenően lényegében az egész külső közjogi környezetének az átalakulása, benne azzal az intézményrendszerrel és jogi környezettel, mely a végrehajtott hatalom tevékenységének egységes kereteit jelentette.⁵²

Tekintettel arra, hogy e munka tárgya a szűkebb értelemben vett közigazgatás, így ennek keretében nincs mód ezen igen fontos változások tételes számbavételére az egész állami intézményrendszer vonatkozásában.

Az egész közigazgatás működése vonatkozásában azonban kiemelést érdemel néhány olyan intézmény, mely ugyan nem speciálisan közigazgatási jellegű, mégis fontos volt az átalakulás folyamatában.

Mindenekelőtt a dereguláció – az elavult jogszabályok hatályon kívül helyezésének a mechanizmusa – és a rereguláció, vagy „szabályozási

⁵¹ A tapasztalatokat, ellentmondásokat és a különböző fejlesztési elképzelések jellemzőit jól foglalja össze CSIBA Tibor: A közigazgatási bíráskodás néhány neuralgikus pontja. Magyar Közigazgatás, 2002/10.

⁵² Ezt foglalja össze TRÓCSÁNYI László: Közjogi változások és a rendszerváltás. Magyar Közigazgatás, 1993/7.

reform” – a megváltozott állami szerepköröknek megfelelő jogi szabályozás kialakítása – volt az a nagyon fontos munka, mely lehetővé tette az új típusú közigazgatás megfelelő jogi környezetének a kialakítását és működését.

Ugyancsak kiemelkedő fontosságú volt az államháztartás rendszerének átalakítása, a költségvetési tervezés, a számvitel, a pénzügyi ellenőrzés stb. rendszerének és a finanszírozás átalakítása.

A közbeszerzési rendszer pedig a jogállamiságnak megfelelően tette átláthatóvá és ellenőrizhetővé a közigazgatás megrendelői minőségét piaci viszonyok közt.

Nagyon fontos volt továbbá a közigazgatás és a magánszféra közti szürke zóna intézményeinek jogi (újra) szabályozása annak érdekében, hogy a közigazgatási feladatok ellátásába külső elemek is részt tudjanak venni a célszerűség, szakszerűség és a hatékonyság jegyében. A köztestületek, közintézetek, közalapítványok, közhasznú társaságok stb. rendszere a közvetett közigazgatás megvalósításának eszközei és egyszersmind a civilszféra közigazgatásba történő bevonását is biztosítani képesek. A nemzetközi közigazgatás-fejlesztési folyamatoknak megfelelően Magyarországon is kezdtek kialakulni az atipikus közigazgatási szervek az autonóm struktúrák, melyek a legkényesebb igazgatási területeken (pl. versenyjog, médiaigazgatás stb.) a közigazgatási tevékenység politikafüggetlenségét lettek volna hivatottak biztosítani.⁵³

A közigazgatás átalakulása soha sehol nem egy lezárható folyamat, hanem tudatos fejlesztési munka eredményeképpen permanensen zajlik, melyben azonban lehetnek reformértékű, illetve a működést jobbító lépések egyaránt, de ezek okainak rövid áttekintése a következő fejezet tárgya.

6. A közigazgatás átalakulásának programjai és perspektívái

Amint az már említésre került, a magyar közigazgatási rendszerváltásnak nem csupán az előkészítése volt tudatos előkészítő munka eredménye, hanem a rendszerváltás után folyó átalakulási folyamat is az egymást követő kormányok által elfogadott fejlesztési és reformprogramok eredményei.

⁵³ Lásd *Alternatív gondolatok a közigazgatásról*, Közigazgatási Füzetek, Budapest, MKI, 1994/3.

Ezeknek a 2010-es kormányváltásig történő tényszerű⁵⁴ összefoglalása történik a következőkben, míg napjaink folyamatairól külön elemzésben lesz szó.

6.1. A közigazgatás fejlesztésének menete és főbb állomásai 2010-ig

Ahogy az már többször említésre került, a magyar közigazgatási rendszerváltás tudatos előkészítő munkája eredményeként 1990 nyár végére Magyarországon is kialakult a plurális polgári demokratikus jogállamokra jellemző osztott közigazgatás, melyben a felülről lefelé szervezett és hierarchikusan működő államigazgatás, valamint a helyben választott testületek által irányított és egymással mellérendeltségben működő önkormányzati típusú helyi közigazgatási szervek együtt jelentik a közigazgatást.

A tudatos rendszerváltó munkákon belül azonban nem sikerült a közigazgatás minden területére azonos figyelmet fordítani, az államigazgatási szervekre, a közigazgatás működésére, valamint személyi állományára kevesebb figyelem jutott, mint az önkormányzati rendszer kiépítésére.

⁵⁴ A különböző közigazgatási fejlesztési és reformprogramokat foglalják össze a következő tanulmányok; VEREBÉLYI Imre:

- A magyar közigazgatás reformja, *Magyar Közigazgatás*, 1992/11.
- A közigazgatás korszerűsítésének programja, *Magyar Közigazgatás*, 1993/1.
- A közigazgatás reformjának programja, *Magyar Közigazgatás*, 1996/11.
- Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és a további tennivalókról, *Magyar Közigazgatás*, 1998/6-7.
- Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, *Magyar Közigazgatás*, 2000/9-10.
- Megbízható és sikeres közigazgatás a jó kormányzásért, *Magyar Közigazgatás*, 2002/7.

KILÉNYI Géza:

- A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény koncepciója, *Magyar Közigazgatás*, 2002/1.
- A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében, *Magyar Közigazgatás*, 2006/1.

LŐRINCZ Lajos:

- A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től, *Magyar Közigazgatás*, 2006/3-4.

A helyi demokrácia alapintézményeinek számító helyi önkormányzatok kialakítása méltán kapott politikai prioritást, a szocialista állam sajátosságának tekintett tanácsrendszerű helyi igazgatás felváltásának nem volt alternatívája. Ezt várta el tőlünk akkor a demokratikus értékeket őrző, közvetítő Európa Tanács, melynek önkormányzati kartáját a hatályos magyar önkormányzati törvény szinte teljes egészében átvette, de ezt követelte meg a politikai rendszerváltás is.

Ahogy azonban a megelőző pontokban láthattuk, mindez nem jelenti azt, hogy az államigazgatásban semmi sem történt volna. A központi közigazgatásban, a miniszteriális struktúrában kialakult a politikai változó és a szakmai állandó struktúra, 1992-re elfogadásra került a karrierrendszerű közszolgálatot bevezető köztisztviselői törvény, a dereguláció eredményeképpen megtisztult és átláthatóbbá vált a hatályos közigazgatási jogrendszer is.

Ezek az eredmények azonban nem változtattak azon, hogy hatásaiban egy hosszabb távra is egyensúlytalan rendszer alakult ki a magyar közigazgatásban, ahol egy komplex és reform értékűen kezelt helyi önkormányzati rendszer mellett egy alulkezelt államigazgatás működött, mely ráadásul koncepciótlanul fejlődött, illetőleg helyenként (pl. területi államigazgatás) túlburjázott.

A rendszerváltás utáni első kormányciklus közepére világossá vált, hogy a jól működő polgári államhoz nélkülözhetetlen hatékony közigazgatás csak úgy építhető ki, ha egymásra figyelemmel, koherens módon fejlődik a közigazgatás mindkét nagy alrendszere. Önmagában pedig nem érték sem az államigazgatás sem pedig az önkormányzati közigazgatás, mindkét alrendszernek demokratikusan, szakszerűen és a polgárokat szolgáló módon kell működnie.

Ennek érdekében fogadta el a Kormány a komplex közigazgatási fejlesztési programját az 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozatában. Ennek maradéktalan megvalósítására azonban a kormányciklus hátralévő idejében már nem volt sem idő, sem mód.

Az 1994-ben hivatalba lépő kormány kiemelt figyelmet fordított a közigazgatás korszerűsítésére, ennek nyomatékosságára létrehozta a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosi intézményét.

Az állami szerepvállalást radikálisan korlátozó „Bokros csomag” keretében kapott megbízást a kormánybiztos a közigazgatás korszerűsítésének középtávú reformprogramja kidolgozására.

Az 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat fogadta el a részletes reformprogramot, ami azonban nem képezte a határozat normatív részét, hanem külön kiadvány formájában jutott el minden közigazgatási szervhez és megjelent szakmai-tudományos kiadványokban is.

Maga a határozat normatív része az 1996-ban esedékes feladatokat, valamint mellékletében a középtávú reformfeladatok 21 pontban foglalt fő irányait tartalmazta.

A fő irányokat pedig külön feladatterv bontotta le a kormányzati ciklusra [2039/1997. (II. 12.) Korm. határozat].

Az 1998-ban hivatalba lépett Kormány változatlanul úgy ítélte meg, hogy továbbra is szükséges a közigazgatás tudatos fejlesztését szolgáló feladattervek elkészítése [2013/1999. (II. 13.) Korm. határozat], az 1999-2000 évekre pedig az 1052/1999. (V. 2.) számú határozat fogalmazta meg a fő feladatokat.

A 2001-2002 évekre szóló konkrét közigazgatás-fejlesztési feladatokat a 1057/2001. (VI. 21.) számú határozat tartalmazta.

A feladattervek sokrétű konkrét intézkedései nagyrészt beleilleszthetők voltak az 1100/1996. (X. 2.) számú kormányhatározat mellékletében foglalt fő irányokba, azonban jó néhány ponton új prioritások és feladatok is kialakultak.

Az 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozatban megfogalmazott középtávú reform célkitűzései az alábbi pontokon aktualizálódtak:

- Az 1990-ben kialakult új típusú közigazgatásnak – melyben az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás együtt jelenti a közigazgatást – véglegesen alakuljanak ki a rendszerkeretei és alapintézményei.
- A stabilizált struktúrájú közigazgatás szolgálhat csak megfelelő alapjául a hatékonyan és magas szakmai színvonalon működő minőségi és szolgáltató közigazgatás számára.
- A rendszerkeretek és alapintézmények közé olyan kiemelt kérdések tartoznak, mint a közigazgatási eljárás újra szabályozása, a területi közigazgatási szervek rendszere, az önkormányzatok törvényességi ellenőrzési mechanizmusa.
- Az új típusú közigazgatási rendszer struktúrájának rögzítését követően a fő figyelem a közigazgatási munka eredményességének

növelésére, a minőség javítására és a szolgáltató jelleg kialakítására kell, hogy irányuljon.

- A struktúra stabilizálása és a működés megjavítása egy korszerűbb, jogszerűbben működő, megfelelően ellenőrzött, ugyanakkor a közigazgatás döntéseit megfelelő szankciókkal kikényszeríteni képes közigazgatás kialakulását szolgálja.
- A korszerűbb közigazgatás jellemzője a bürokratikus jelenségek elleni folyamatos vezetői fellépés, valamint a feladataival arányos létszámú, de az állami és önkormányzati pénzeszközöket (közpénzeket) költségtakarékosan felhasználó, stabil szakmai személyi állományával rendelkező közigazgatás léte, ezért kiemelt feladat ennek megteremtése.

6.2. A kormány közigazgatás-fejlesztési feladattervei 1999-2002 között

Az 1999-2000-es években a Kormány közigazgatási stratégiáját a kormányprogramba foglalt prioritások, a rendszerváltás óta eltelt időszak közigazgatásának tapasztalatai és az európai uniós csatlakozás szándékával az Európai Közigazgatási Térséghez való integráció követelményei határozták meg. A közigazgatás-fejlesztés körében felmerülő, az 1999-2000 évekre megfogalmazott távlati és konkrét feladatokat a Kormány 1052/1999. (V. 21.) sz. határozata (a továbbiakban: Korm. határozat) tartalmazta.

A Korm. határozatban foglalt közigazgatás-fejlesztési stratégiai célkitűzések az alábbiakban foglalhatók össze:

- az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási szervek által végzett szolgáltató típusú,
- polgárbarát, hatékony és átlátható,
- a szakmai tudás által vezérelt politikamentes, teljesítményorientált, stabil közszolgálat kialakítása, továbbá
- az öszkormányzati szempontok, érdekek érvényesítésére alkalmasabb közigazgatás kialakítása és megvalósítása alapvető feltételeinek megteremtése, valamint
- a jogállamiságnak megfelelő, átlátható, gyors és szakszerű közigazgatási eljárások biztosítása.

A nagy strukturális reformok továbbvitele mellett ebben az érintett időszakban előtérbe került a közigazgatás működése hatékonyságának az Európai Unió színvonalára történő fokozatos felfejlesztése, melyhez javítani kellett a kormányzati döntések stratégiai előkészítésének minőségén, a meghozott döntések végrehajtásának koordinációján és a végrehajtás ellenőrzésén.

A Kormány 1999 májusában fogadta el a közigazgatás-fejlesztés 2000-ig terjedő konkrét feladatait. A Korm. határozatban szereplő fontosabb nevesített szabályozási irányelvek csoportjai a következők voltak:

Az államigazgatás tovább fejlesztésének egyik fontos célkitűzése a feladataival arányos létszámú, de a feladatait magasabb szinten megvalósítani képes szervezet kialakítása. Ehhez el kellett végezni az államigazgatási szervek feladat- és hatásköreinek folyamatos felülvizsgálatát. Ahol az állami beavatkozás szükségtelen – vagy más, nem közigazgatási eszközökkel is biztosítható – ott azok államigazgatási jellegét meg kellett szüntetni (dereguláció).

A továbbra is szükséges államigazgatási feladatok esetében törekedni kellett arra, hogy azok az ügyfelekhez legközelebbi szintre kerüljenek: területi vagy helyi államigazgatási szervekhez, illetve települési önkormányzati jegyzőkhöz (dekoncentráció).

Fontos szempont volt a feladat- és hatásköri vizsgálatnál az is, hogy az államigazgatási feladat- és hatáskör nem utalható-e a helyi önkormányzatokhoz (decentralizáció).

A minisztériumokat mentesíteni kellett a konkrét, egyedi államigazgatási ügyektől, helyettük a stratégiát tervező, a koordinációs, információs, ellenőrzési és jogi szabályozási feladatokra kellett a hangsúlyt fektetni. Folytatni kell az 54 nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek még mindig nehezen áttekinthető, egymástól igen eltérően működő és aránytalan méretű rendszerének felülvizsgálatát. Az ilyen típusú szervek főként hatósági tevékenységet végeznek. Ugyanakkor szerepük az Uniós csatlakozás folyamatában fontos volt és a későbbiekben is meghatározó maradt. Az e körbe tartozó szervek önállóságát és szakszerű működését erősíteni szükséges, ugyanakkor irányításukat egy-egy miniszter vagy a kormányfő alá kell helyezni, a személyes felelősség fokozottabb érvényesíthetősége érdekében.

A területi államigazgatási szervek az államigazgatás konkrét cselekvésének legfontosabb szervei. Számuk a korábbi kormánydöntések végrehajtása

eredményeként 1998-ig harmadával csökkent, de a felesleges párhuzamosságokat nem sikerült kialakítani, működési területük pedig nem vált harmonizálttá. A területi államigazgatási szervek működésének összehangolását és ellenőrzését javítani, illetve növelni akarta a kormány a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok, mint a kormány területi szervei útján, megteremtve ezzel a területi államigazgatás integrált működtetésének feltételeit.

Vizsgálni kellett emellett az ország közigazgatási területi beosztását és – ahol ennek a feltételei adottak voltak – a területi államigazgatást fokozatosan a megyék helyett a regionális alapokra kellett helyezni. Ugyanakkor a régiók szintjén működő önkormányzatokat csak később: a területfejlesztési régiók és a regionális szinten működő államigazgatás tapasztalatait figyelembe véve kívánták kialakítani.

Az államigazgatás működéséhez fontos eljárási előírásokat is felül kellett vizsgálni és a piacgazdaság, továbbá a modern közigazgatás igényeinek megfelelően újra kellett szabályozni az akkor már több mint negyven éve hatályban lévő 1957. évi IV. törvény helyett. Az új szabályozásban az átlátható, gyors és szakszerű alapeljáráshoz megfelelő új jogorvoslati rendszert szándékoztak kapcsolni úgy, hogy a közösségi érdekeket kifejező jogszabályokat megsértőkkel szemben a közigazgatás megfelelő, hatékony szankciókat tudjon érvényesíteni.

Cél volt a szolgáltató típusú közigazgatás kiépítéséhez szükséges közigazgatási információs és ügyfélszolgálati rendszerek fejlesztése, a közigazgatási informatika programszerű és egységes kezelése.

A közigazgatást megvalósító emberi tényező szerepe általában is meghatározó fontosságú a közigazgatási célok megvalósításában. A közszektorban foglalkoztatott több mint 800 ezer munkavállaló jogállására vonatkozó több, egymástól eltérő törvényi szabályozást a korábban tárgyalt dezintegrált rendszer miatt az egységesítés irányába kívánták felülvizsgálni.

A közszolgálatban foglalkoztatottakkal kapcsolatos követelményeket úgy szándékoztak tovább fejleszteni, hogy a szaktudás és a hatékony munkavégzés határozza meg az előmenetelt és a foglalkoztatás biztonságát és ezekre alapozva akarták kialakítani a valódi hivatásként működő és szakmai élethosszigan tartó közszolgálati életpályát.

A kulturált, színvonalas munka biztosítása és a korrupció elleni fellépés érdekében meg kívánták alkotni a közszolgálati Etikai Kódexet és az érvényesítéshez szükséges intézményrendszert.

A helyi önkormányzati közigazgatási rendszer alapvetően bevált alapjára, a hatékony működéshez, a további decentralizációhoz, a köz érdekében végzett ellenőrzésük megfelelő szintű kiépítéséhez terveztek új, felügyeleti típusú intézményeket.

A mintegy 3200 helyi önkormányzatot számláló dezintegrált önkormányzati rendszerünkben megfelelő jogi szabályozással, szervezeti és pénzügyi ösztönzőkkel akarták kialakítani, illetve támogatni az önkormányzati feladatok észszerű keretek közötti, hatékonyabb és szakszerűbb ellátásának rendszerét egy új társulási rendszer kialakításával.

Fontos azonban itt is nyomatékosítani azt, hogy az akkor érvényesülő neoliberális felfogásnak megfelelően a vázolt célkitűzéseket a helyi önkormányzati alapjogok sérelme nélkül, elsősorban az önkormányzatok teljesítőképességétől függő differenciált feladat- és hatáskör-telepítéssel, valamint az önkormányzatok kistérségi társulásainak ösztönzésével akarták elérni, az államigazgatási feladatokat pedig körzetközpontokba kívánták szervezni. Ennek egységes alapjainak szánták az önkormányzati központokkal is összehangolt gyámhivatali körzeteket.

Az önkormányzatok finanszírozásának átalakításával meghatározóvá akarták tenni a feladat- és programfinanszírozás szerepét, növelni szándékozták az önkormányzatok bevételében a helyi bevételek arányát.

Fokozott gondot kívántak fordítani a hátrányos helyzetű önkormányzatok kiegyenlítő célú támogatására is.

Cél volt továbbá egy perspektivikusan megvalósuló regionális közigazgatási rendszer koncepciójának kidolgozása, mely keretében akarták meghatározni a megyei önkormányzatok lehetséges jövőbeni szerepköreit is, az államigazgatási és az önkormányzati régiók egyirányú fejlesztése érdekében. E program végrehajtásának azonban már a megkezdése is akadozott, ezért e főbb célkitűzéseket az 1057/2001. (VI. 21.) számú határozattal elfogadott, 2001-2002 évekre szóló közigazgatás-fejlesztési programban újra elő kellett írni.

A 2002 júniusában hivatalba lépett kormány programja egyértelműen a kistérségekre épülő, valamint a regionális közigazgatást megteremtő államreform célkitűzéseit tartalmazta.⁵⁵

⁵⁵ Lásd LAMPERTH Mónika: Az önkormányzati rendszer továbbfejlesztése, *Magyar Közigazgatás*, 2002/11.

A 2003-ban kidolgozott koncepció,⁵⁶ a 2198/2003. (IX. 1.) sz. kormányhatározat szerint a 2004-ben kialakított jogi feltételrendszer alapján 2006-ra alakult volna át a szándékolt irányokba a magyar közigazgatás.

A reformelképzelésekből már 2004-re létrejött a többcélú kistérségi önkormányzati társulásokra vonatkozó jogi szabályozás.⁵⁷ Politikai konszenzus hiányában nem jártak sikerrel viszont a regionális önkormányzatok kialakítására irányuló erőfeszítések.

6.3. A 2002 és 2006 közötti reformelképzelések

A 2002-2006 közti kormányciklusban került elfogadásra a közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásokról szóló 2004. évi CXL. tv., mely a közel fél évszázados korábbi jogi szabályozást váltotta fel a modern jogállami követelményeknek megfelelően.

A törvény hatályba lépésével az addigi fél évszázadon keresztül érvényesülő és európai összehasonlításban is példamutató törvényi szabályozásnál is korszerűbb jogi szabályozással kívánták rendezni a közigazgatás hatósági eljárásának szabályozási területeit. Ez erőteljesebben szándékozott kifejezésre juttatni a közhatalom szolgáltató funkcióját, jelentősen csökkenteni akarta az ügyfelekre háruló eljárási terheket, megnyitva ezzel az utat az ügyek gyors és egyszerű intézése előtt.

Az új szabályozás szándékai szerint összhangot teremtett az Európai Unió tagállamként való működés, így az Európai Közigazgatási Térség követelményeivel, lehetővé téve különösen a külföldi hatóságokkal való közvetlen együttműködést, a nemzetközi kooperáció kiszélesítését.

A törvény olyan új intézményekkel tette teljessé az ügyféli jogokat, mint az értesítés az eljárás megindításáról, hatósági közvetítőnek az eljárásba történő bevonása, egyes közbenső döntések elleni bírói út megnyitása, a bíróság által felülvizsgálható hatósági döntések körének szélesítése. Az addig hatályos szabályozással szemben előírta, hogy az ügyfél nem kötelezhető a szakhatósági állásfoglalás beszerzésére, valamint olyan adatok igazolására, amelyek valamelyik hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásában fellelhetők.

⁵⁶ E munkákat koordinálta a BM mellett létrehozott IDEA (integráció, demokrácia, autonómia) reformbizottság.

⁵⁷ 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól.

Az Európai Unió tagjaként kiemelkedően fontos kérdésnek vélték az eljárás nyelvhasználati szabályainak új alapokra helyezését, mely alapján a hatóságnak kell hivatalból gondoskodnia, hogy a magyar nyelvet nem ismerő külföldi ügyfelet ne érje hátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt.

Kedvezményezett helyzetbe kerültek továbbá a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó magyar állampolgárok, illetve az Unió tagállamának hazánkba letelepedett állampolgárai, akik számára biztosítani kell az eljárásban az ingyenes nyelvhasználati jogot.

A ma már nem hatályos törvény hangsúlyos – néha talán kizárólagos – elemként kezeli az eljárási határidő betartását és a hatóság ismételt mulasztásához fűzött még szigorúbb jogkövetkezményeket azzal is, hogy a mulasztáshoz kapcsolódó intézkedések a szervezet vezetőjével szemben voltak alkalmazhatók.

Ennek alapja az a felelősség, amely a szervezet vezetőjét terheli a munka megszervezése és eredményes, határidőben történő elvégzése érdekében.

A törvény a korábbi szabályozástól eltérően a hatásköri viták elbírálását a Fővárosi Ítéltábla hatáskörébe helyezte azzal, hogy az Alkotmánybíróság alapvető feladata a normakontroll, a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata. Az európai államokban létező gyakorlat szerint pedig nem az Alkotmánybíróság, hanem a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok döntenek hatásköri kérdésekben.

Az új szabályozás megtartotta és tovább erősítette a szakhatósági modellt, miközben rögzítette azt is, hogy az ügyfél nem kötelezhető az eljárás lefolytatásához szükséges más hatóság engedélyének beszerzésére, mivel ez egyértelműen az alapügyben eljáró hatóság kötelezettsége.

Az új törvény szabályai szerint az ügyhöz nem lehetett olyan adat igazolását sem kérni, amely az eljáró közigazgatási szerv nyilvántartásában szerepelt. Az ügyfelek eljárási terheinek további csökkentése érdekében a törvény ezt a szabályozást tovább fejlesztette azzal, hogy az ügyfél nem kötelezhető olyan adat igazolására sem, amely az ország területén működő bármely közigazgatási szerv jogszabállyal elrendelt nyilvántartásában megtalálható.

Új intézményként megnyílt a hatósági közvetítő igénybevételének lehetősége. Ezt a megoldást az Európa Tanács több ajánlása is tartalmazta és egyebek közt már Franciaországban, Svédországban, Németországban is alkalmazták. Feladatuk az, hogy a nagyszámú ügyfél részvételével folyó eljárásban az ügyfelek a kérelmező és a hatóság között a legmegfelelőbb

megoldás keresésével közvetítsenek, az ügyfeleket hiteles tájékoztatással lássák el, és javaslatot tegyenek a kérelmező és a hatóság felé a beruházás optimális, a lakosság érdekeit is szem előtt tartó megvalósítására.

Leggyakrabban környezetvédelmi, ipari beruházások esetében veszik igénybe a közvetítők szakértelmét. A hatósági közvetítő nem ügyfél és nem az ügyfelek meghatalmazottja. Így sem ügyféli jogokkal, sem a meghatalmazott eljárási jogaival nem élhet, és nem veheti át a hatóság szerepét.

A hatósági közvetítő igénybevétele nem volt kötelező, arról az eljáró hatóság minden konkrét ügyben szabadon dönthetett, ha az ágazati szabályozás azt lehetővé tette. A korábbi szabályozás szerint az ügyfél az eljárások túlnyomó részében nem értesült az eljárás megindításáról és így nem mindig volt képes gyakorolni az eljárás kezdeti szakaszában a törvényben meghatározott jogait. Mivel az ügyfelet az eljárás megindításáról csak jogszabályban meghatározott esetben kellett értesíteni, de a különös eljárási szabályok csak ritkán és csak kivételes esetben írtak elő értesítési kötelezettséget, ezért az ügyfél jogainak teljesebbé tétele érdekében általánossá tették az ügyfelek értesítését. Ennek az intézménynek azonban már akkor is léteztek észszerűségi korlátai, így pl. az ügyfél értesítése szükségtelen, ha egyszerű megítélésű ügyben azonnal sor kerül az érdemi döntés meghozatalára, de korlátot jelentett az is, ha az értesítés veszélyeztetné az eljárás eredményességét.

Leglényegesebb cél volt azonban az új szabályozással egy új eljárási kultúra és szemlélet meghonosítása. A nyugat-európai fejlett demokratikus államok közigazgatásában ugyanis ekkorra általánossá vált, hogy a hatóság nem a hatalom pozíciójából tárgyal az ügyféllel, hanem közösen keresnek megoldást a konkrét ügyben. Több európai állam hosszú idő óta sikeresen alkalmazta már a hatósági szerződés jogintézményét is. A kölcsönös előnyökre épülő hatósági szerződéssel ugyanis egyes vélekedések szerint többet lehet elérni, mint amennyit a hatósági határozattal ki lehetne kényszeríteni. A hatósági szerződés kikényszeríthetőségét részben végrehajthatósága, részben bíróság előtti megtámadhatósága biztosítja.

A közigazgatási eljárás csak akkor tekinthető hatékonnak, ha a hatóság döntései kikényszeríthetőek és azok végrehajtására észszerű határidőben és nem aránytalanul hosszú idő után kerül sor. Az új törvény egyik célja ezért a végrehajtási eljárás hatékonyságának fokozása is volt. A végrehajtás eredményességét jelentősen lerontotta a végrehajtásra szakosodott

szakemberek alacsony száma és helyenként az apparátus vonakodása a helyi lakossággal szembeni kényszer alkalmazásától.

Ezen a központosított végrehajtó szolgálat létrehozásával kívántak változtatni úgy, hogy a szakértelem és a költségvetési források koncentrálhatóvá váljanak, ez pedig a hatékonyság növekedését jelentse. A törvény nem kívánta kizárni annak lehetőségét sem, hogy - a központi szolgálat igénybevétele helyett - az önkormányzatok hatósági társulást hozhassanak létre, a végrehajtás foganatosítására.

Abból kiindulva, hogy a modern kor kihívásainak csak egy korszerű, nyitott, megfelelően rugalmas eljárási rend felelhet meg, a törvény teret kívánt nyitni az elektronikus ügyintézésnek, a hatóságok egymás közötti elektronikus kommunikációjának, elektronikus ügyfél-tájékoztató rendszer működtetésének.

Lehetővé vált ezzel, hogy az állampolgárok az ügyeiket elektronikus úton, akár az otthonukból is intézhessék, de megmaradt a hagyományos, papír alapú ügyintézés is, ezért egyetlen ügyfelet sem hoztak hátrányos helyzetbe és nem hártottak anyagi terheket az érintettekre.

Két elektronikus ügyintézési lehetőségről konkrétan is rendelkezett a törvény. Az egyik az elektronikus úton történő ügyintézési időpontfoglalás, a másik az elektronikus tájékoztató-szolgáltatás volt. Ezek érdekében az államigazgatási szervek internetes honlapot voltak kötelesek létrehozni és működtetni, amelyen a hatáskörébe tartozó ügyekről tájékoztatták az állampolgárokat.

Teljessé vált a közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának lehetősége is, így a hatóság bármely ügyben hozott érdemi döntése ellen bírósághoz lehetett fordulni, az addigi kivételek megszűntek.

A törvény két új jogorvoslati formát is létrehozott: az újrafelvételi, illetve a méltányossági eljárást.

Az újrafelvételi eljárás alapján arra nyílt lehetősége az ügyfélnek, hogy ha a számára sérelmes jogerős döntés meghozatalától számított 6 hónapon belül olyan új tény, adat vagy bizonyíték jut a tudomására, mely rá nézve kedvezőbb tartalmú határozatot eredményezett volna, akkor új eljárás lefolytatását kezdeményezheti. Fontos kritérium volt, hogy ennek az új ténynek, adatnak, bizonyítéknak meg kellett lennie már a határozat meghozatala előtt, csak az ügyfél szerezhette róla később tudomást.

Méltányossági eljárásra – mely azóta ebben az általános formájában megszűnt – akkor kerülhetett sor, ha a döntés végrehajtása a kötelezettnek – a döntés meghozatalát követően bekövetkezett okból – igen súlyos hátrányt okozott. Ilyen ok lehetett például az ügyfél szociális helyzetének nagymértékű romlása.

A 2005. november elsejével hatályba lépett törvény alkalmazásának első tapasztalatai jók voltak, de a gyakorlati tapasztalatok alapján már akkor várható volt, hogy néhány területen pontosítani kell még.

Bár a jelzett időszakban mintegy tizenegy különböző, a közigazgatás reformját érintő kormányhatározat született, nagyobb áttörést a többi területen az említetteken kívül nem sikerült elérni.⁵⁸

A 2006 júniusában hivatalba lépett kormány a korábbiaknál határozottabban célozta meg a közigazgatás reformjának ügyét és főként a megelőző ciklusban előkészített döntések alapján⁵⁹ módosította az Alkotmányt és törvényt fogadott el a központi közigazgatási szervekről.⁶⁰

A Kormány törvényjavaslatot nyújtott be a regionális önkormányzatok létrehozásához szükséges Alkotmánymódosításról és a helyi önkormányzatokról szóló törvény módosítására, de az ezekhez szükséges 2/3-os parlamenti többség hiányában az Országgyűlés nem fogadta el.

A javaslatok célul tűzték ki a decentralizációt megvalósító önkormányzati régiók létrehozását oly módon, hogy a központi szervektől jelentős feladat- és hatáskörök és hozzájuk rendelt források kerültek volna leadásra, erre a közigazgatási szintre. Ezzel párhuzamosan pedig a megyei önkormányzatok megszűntek volna, csakúgy, mint a megyei jogú városi kategória. Ez utóbbiak helyébe a nagyváros, mint kiemelt települési kategória lépett volna.

A kormánypártok és az ellenzék egyetértettek ugyan a decentralizáció elveivel, de az ellenzék ezt az ezeréves megyei önkormányzatok bázisán valósította volna meg inkább, semmint a 7 statisztikai-tervezési régió felépülő új regionális önkormányzatok útján.

⁵⁸ Lásd SIVÁK József: Helyben járás vagy lépésváltás? *Magyar Közigazgatás*, 2005 /1.

⁵⁹ Lásd SÁRKÖZY Tamás: Gondolattöredékek a kormányzás modernizálásáról, *Magyar Közigazgatás*, 2006/3-4.

⁶⁰ 2006. évi LXIV. törvény az Alkotmány módosításáról és a 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

6.4. A 2006-ban kezdődött kormányciklus közigazgatás-fejlesztési célkitűzései

A Kormány az elutasított javaslatok ellenére 2007 során újra kezdte a regionális önkormányzatok kialakításához szükséges szakmai-politikai egyeztetéseket.

Ennek első lépéseként a Kormány 2118/2006. (VI. 30.) sz. határozatával elrendelte a területi államigazgatás regionális alapokra helyezését, mivel álláspontja szerint ehhez nem kellett minősített parlamenti többség.

Ennek keretében – a mezőgazdasági szakigazgatási szervek kivételével – a területi államigazgatási szervek általános illetékességi területe, a 7 statisztikai-tervezési régió szerinti régió úgy lett kialakítva, hogy a regionális hivatalok közül a székhely régió lett a központ, a régiót alkotó megyékben pedig területi kirendeltségek működtek.

Az alkalmazott megoldásokat végül az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését végző kormányhivatalok, a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok tekintetében alkotmányellenesnek minősítette, minek következtében – mivel az ellenzék az újra szabályozáshoz nem járult hozzá – közel két évig szünetelt a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése.

A közszektor átalakítása érdekében a Kormány Államreform Bizottságot hozott létre, mely feladata az állam és a közigazgatás reformjának kidolgozása, a szükséges döntések előkészítése és végrehajtása lett volna. Ennek keretében tervezték a közszféra humán erőforrásainak reformját is. A közigazgatás működésében legnagyobb változtatást a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó, alig két éve hatályba lépett törvényi szabályozás módosításával kívánták elérni az ügyféli jogok kiterjesztése és az elektronikus ügyintézés általánossá tétele útján.

A tervezett intézkedések az akkor egyébként már világszerte visszaszoruló „Új Közmenedzsment” (NPM) közigazgatás-fejlesztési irányvonalat követve magukba foglalták volna a nagy ellátórendszerek és az államháztartás piaci típusú reformját is.

A 2006-2010 közti kormányciklus közigazgatás-fejlesztési célkitűzéseit az erőltetett regionalizáció és az „Új Közmenedzsment” piaci mechanizmusokat a közigazgatásban alkalmazó kései, de még a mintaadó

országokénál is radikálisabb alkalmazása, valamint az állami szerepvállalás felülvizsgálatában határozták meg.

Ezeket az államtalanítási szándékokat pedig – ellentétben más országokkal – nálunk még tovább erősítette az időközben kitört pénzügyi-gazdasági világválság.

A tervezett intézkedések egy jelentős része azonban csak papíron maradt, a megvalósulókból pedig hiányzott a koherencia. A gyakran egymással ellentétes irányú döntések és az „Új Közmenedzsment” rossz, a közigazgatást és a közszolgálatot leértékelő alkalmazásával elbizonytalanította és elgyengítette az államot és a közigazgatást, miközben a válság fokozottabb szerepvállalásukat indokolta volna. A 2010. évi választások és kormányváltás tehát egy, a rendszerváltás óta tiszteletreméltó fejlődésen átesett, az Európai Közigazgatási Térségbe integrálódott, hatékony és stabil olyan közigazgatást örökölt, melyet azonban a megelőző néhány év elhibázott közigazgatás-politikája alaposan kikezdett.

Mindez pedig előre vetítette a bevezetőben jelzett és az óta is tartó, egyre inkább a „hungaricum” kategóriába sorolható új intézményeket létrehozó, radikális közigazgatási reform szükségességét.

6.5. Kísérletek a területi államigazgatás átalakítására a fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer létrehozásáig⁶¹

6.5.1. A területi államigazgatás tovább fejlesztésének kiindulási pontjai

A rendszerváltást követően kidolgozott és a területi államigazgatás reformjáról szóló szakmai állásponatok kiindulópontja az volt, hogy a területi államigazgatás továbbfejlesztése alternatíváit nem lehet a közigazgatás egészéből kiemelten kezelni és problémáit megoldani. Márpedig a magyar közigazgatás egyik legnagyobb problémája maradt a rendszerváltás óta⁶² a közigazgatási térszerkezet szétaprózottsága és kiegyensúlyozatlansága. A közel 3200 települési közigazgatási egység megfelelő szintű közszolgáltatásokat biztosítani nehezen tudott, fenntartása pedig drága volt. Ezen ugyan valamit oldott az önkormányzatok többcélú kistérségi társulási

⁶¹ Lásd bővebben; BALÁZS István: A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái, *Magyar Közigazgatás*, 2006/2.

⁶² Bővebben; BALÁZS István: *A közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig*. In: KULCSÁR Kálmán – BAYER József (szerk.): *Magyar Tudománytár 4. Társadalom – politika – jogrend*. Budapest, MTA, Kossuth Kiadó, Budapest, 2003., 594-606.

rendszerének fokozatos térhódítása, de a helyi államigazgatási feladatellátás rendszerét e konstrukció nem érintette.

Másfelől a kistérségi rendszer újabb kvázi közigazgatási szintet jelentett, méghozzá a középszintű közigazgatást jelentő megyéket alulról ostromolva és nyomva a nagyobb területi közigazgatási egységek felé. A megyei közigazgatásban pedig egy gyenge önkormányzati középszint volt jelen és mellette – illetve szintben sok esetben felette (pl. a regionális dekoncentrált szervek) – egy szervezetében túlburjánzott, működésében széttagolt, ellenőrizetlen és koordinálatlan területi államigazgatás működött. Ez utóbbit érintő több évtizedes múltra visszatekintő reformkísérletek pedig több, politikai és szakmai okra visszavezethetően sorra elbuktak.

A tárgykörben szerzett nem túl pozitív tapasztalatok egyebekben azt mutatták, hogy csak a középszintű közigazgatást a közigazgatás többi eleme nélkül önmagában átalakítani nem lehet. Ehhez fel kellene vállalni a települési és a központi szintű közigazgatás egészének átértékelését. Ugyanakkor helyre kellene állítani a civil közigazgatás két alrendszerének, az államigazgatásnak és az önkormányzati közigazgatásnak az egyensúlyát a jogi szabályozás oldaláról is. A túlszabályozott helyi önkormányzati rendszerhez képest ugyanis az államigazgatás 2006-ig alulszabályozott volt és ez főként a működésére hatott károsan.

A polgári demokráciák államának közigazgatása ugyanis rendszerint olyan osztott közigazgatás,⁶³ melyben az államigazgatás és a helyi önkormányzati közigazgatás egymással mellérendeltségben, együtt alkotják a civil közigazgatást. A rendészeti közigazgatás általában elkülönül a civil közigazgatástól és az főként a kormány által irányított államigazgatáshoz, kisebb mértékben pedig a helyi önkormányzati közigazgatáshoz (pl. helyi tűzoltóság, önkormányzati rendőrség stb.) kötődik. Közigazgatási feladatot azonban nem csak közigazgatási szervek látnak el, hanem – egyre nagyobb mértékben – más, attól elkülönült közvetett közigazgatást ellátó szervek: közigazgatási intézetek, közigazgatási testületek, közhasznú társaságok, közalapítványok, sőt természetes személyek és a civil szféra szervezetei is. Mindenfajta reform ezek harmonizált, együttes kezelését igényli.

Magyarországon is ez a vázolt struktúra alakult ki a rendszerváltást követően azzal, hogy sem a szűk közigazgatási sem pedig a tágabb értelemben vett, a közigazgatási feladatokat ellátó nem közigazgatási

⁶³ Lásd: LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, Budapest, HVG-Orac, 2005.

szervekkel kiegészült közigazgatási intézményi struktúra nem egy természetes fejlődési folyamat eredményeképpen jött létre, hanem a rendszerváltás politikai körülményei által determináltan. Ennek azért van még ma is jelentősége, mert azokban a tradicionális demokráciákban, ahol a történelmi fejlődés és a polgári államfejlődés töretlen és folyamatos volt, ott a közigazgatás térszerkezete és feladatmegosztása is a reális igények és lehetőségek mentén haladt.

A nemzetállamot építő polgári demokrácia megörökli a feudális abszolutizmustól az erős és szakszerűsége épülő kincstári és rendészeti közigazgatást és ezekre az alapokra építi fel a nemzeti jogot mindenütt a helyi befolyástól mentesen intéző, felülről lefelé épített, hierarchizált államigazgatást a közhatalmi (főként hatósági jogalkalmazói) feladatokra. Ehhez képest a helyi közszolgáltatásokat szervező önkormányzati közigazgatás szintén a feudalizmusban kialakult községi közbirtokossági és városi közös tulajdonosi igazgatásra alakult autonómiagyökerekre csak időben később kezdett kialakulni az állam közszolgáltatási funkciónövekedésével összhangban.

Mindebből az következik, hogy a feladat-ellátási munkamegosztás és annak térbeni dimenziói logikus egységet alkottak és alkotnak ma is. A tradicionális polgári demokráciákban az államigazgatás és a helyi önkormányzati közigazgatás egymással párhuzamosan van jelen azzal, hogy az államigazgatás települési szinten önálló szervezettel (mert abból több van, mint ahol az államigazgatási feladatellátás feltételei észszerűen és célszerűen biztosítható) csak kivételesen van jelen, a helyi önkormányzatok pedig értelemszerűen központi szinten nincsenek jelen, mert érvényesülési területük a települési és a területi szint.

A legnagyobb közös találkozási felülete tehát a két eltérően szervezett közigazgatási alrendszernek a középszinten van, ez a területi szint. Csakhogy a területi szint egy-egy országban igen differenciált is lehet, a központi szint és a települési szint között a szövetségi államokban eleve közbeiktatódik a tagállami vagy tartományi szint, míg az egységes államok egyikébe, másikéba több területi szint is kialakul. Akárhogy is van, a területi államigazgatási szervek fő feladata a végrehajtó típusú jogalkalmazó feladatok ellátása, míg az ezen a szinten jelenlévő területi önkormányzati szervek a települési szinthez képest szubszidiárius, térségi közszolgáltató feladatokat látnak el. Éppen ezért viszonylag hosszabb történelmi időszak alatt a közigazgatási középszint domináns eleme az ágazatilag tagolt, szakigazgatásként működő államigazgatás, míg a területi önkormányzatok

viszonylag gyengék, a frankofón rendszerekben a XX. század utolsó harmadáig saját végrehajtó szervezettel sem rendelkeztek. E funkciókat a történelmi fejlődés során sokáig a központi kormány területi képviselője látta el az általa koordinált területi államigazgatáson keresztül.

A területi önkormányzatiság felerősödése a XX. század 80-as éveitől számottevő, mikor is a központi államhatalom decentralizációjának igénye, valamint a területfejlesztés optimális térszerkezete együtt vezetett a regionális önkormányzatiság kialakulásához. Csakhogy a regionális állam gondolata megkérdőjelezi az egész közigazgatási térszerkezetet, mivel - valódi decentralizáció esetén - a területi önkormányzati új feladatok nem a korábbi, meglévő, zömében megyei feladatok aggregátumai, hanem a központi szintről decentralizált új típusú feladatokból áll, melynek más területi illetékesség felelhet meg. Ezért is van az, hogy eddig szinte sehol sem szüntette meg a korábbi területi szinteket, hanem ráépült azokra (tehát több önkormányzati szint lett). Nem jobb a helyzet az államigazgatási feladatokkal sem, mert azok a megyei és azon belül járási ellátása nem, vagy csak nehezen, negatív politikai hatással távolítható el az ügyfelektől távolabbi területi szintre (ne feledjük, zömében hatósági ügyekről van szó). Így a területi államigazgatás végrehajtó funkciói nagyrészt itt is megmaradnak a korábbi szinteken, az újonnan létrejövő területi (főként regionális) államigazgatási szervek pedig a központi szintről dekoncentrált, új típusú, a területfejlesztéshez és a gazdasági igazgatáshoz kötődő tervezési, irányítási és ellenőrző feladatokat lát el.⁶⁴

A regionalizáció tehát közigazgatási értelemben nem feltétlen szünteti meg a meglévő területi szinteket, hanem azokra ráépül, és – optimális esetben – a központi közigazgatást gyengíti. Magyarországon az említett tendenciáktól eltérően alakult a területi közigazgatás. A polgári átalakulásban lemaradásunk egyik következménye volt az, hogy nálunk a polgári államigazgatás működési területét nem az észszerűség határozta meg, hanem az a feudális nemesi vármegyére épült. Ugyancsak erre épült a sajátos feudális vonásokkal termelt önkormányzati közigazgatási rendszer is. A települések helyett a megye az erős önkormányzat, a megyében a települések rovására nagy közigazgatási hatalom összpontosult mind az államigazgatási, mind az önkormányzatiság vonatkozásában.

⁶⁴ Erre jó példa a legutóbbi francia területi közigazgatási reform. Lásd bővebben; BALÁZS István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban, *Állam- és jogtudomány*, 2016. 16-39.

Az államigazgatási feladatok ellátásának igazi észszerű keretei pedig nem a megyék, hanem a járások voltak. Az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás azonban együtt volt jelen középszinten és a koordinációs mechanizmus, a közigazgatási bizottság – igazgatási értelemben – magas szinten működött.

Ezen a vonáson pedig nem változtatott a szocialista állam tanácsigazgatási rendszere sem, erős és egységes kereteket biztosító megyei közigazgatás és járások nyomták el a települési szintet. A nagyobb városok pedig már nem szabad királyi, vagy törvényhatósági jogúak voltak, hanem megyei jogúak a privilégiumok oldaláról, de ez a lényegen nem változtatott.

A városkörnyéki közigazgatás bevezetése ugyan kedvező fordulatot hozott a maga korában, de összes előnyét e rendszernek már nem volt ideje érvényesíteni, mert elsodorta a rendszerváltás gyakran túldimenzionált önkormányzati önállóság-felfogása.

A rendszerváltás ugyanis közigazgatási értelemben is ellenhatásokra épült, gyakran a korábbi állapotok ellentétét hozta ki. A gyenge települési szint helyett erőset alakított ki és nem csak önkormányzati, hanem államigazgatási értelemben is. A jegyzők igen széles államigazgatási hatáskörére más országokban – pláne hasonló jogállásban – alig van példa.

A korábbi erős megyei tanácsi szint szétesett, a megyei önkormányzatok hosszas politikai viták eredményeként épphogy csak megmaradtak és teljes (az adóztatási jogot is magába foglaló) önkormányzatiság nélkül. Ugyancsak szétesett a központi államigazgatási feladatok területi ellátásának addigi egységes rendszere, az önállóvá vált egykori megyei tanácsi szakigazgatási szervek tovább osztódással elszaporodtak. Ennek pedig egyik oka az volt, hogy a helyi önkormányzatok jegyzői által történő államigazgatási feladatellátásban – a meglévő erős helyi befolyásolás lehetősége miatt – nem bíztak a tárcák, helyette inkább saját irányításuk alá rendelt területi államigazgatási (dekoncentrált) szerveket hoztak létre. Ez azonban egyszerre sértette a jegyzőközpontú helyi államigazgatási feladatellátás rendszerének elvét és a helyi politika ellenőrző szerepét egyaránt.

A rendszerváltással – a Megyei Tanács Végrehajtó Bizottsági rendszer és az arra gyakorolt minisztertanácsi ráhatás megszüntetésével – megyei szintről kivonult a kormány is és 1996-ig nem gondoskodott a felelősségkörébe tartozó területi államigazgatás helyi koordinációjáról és ellenőrzéséről sem. Amikor pedig ennek szükségessége nyilvánvalóvá vált, akkor nagy politikai

viták eredményeként csupán egy politikai kompromisszumra épülő befejezetlen rendszert, a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokra épülő területi kormányhivatali rendszert tudott létrehozni. Ennek a gyakorlati megvalósítási tapasztalatai azt mutatták, hogy a palackból (megyei tanácsok) kiszabadult területi államigazgatás „szellemét” már nem lehetett egykönnyen az egységes megyei közigazgatási hivatali szervezeti keretek közé visszazárni, hiába hozták létre éppen ettől a céltől vezérelve azokat a kormány általános hatáskörű területi szerveiként.

A rendszerváltást követő magyar közigazgatás térszerkezetének és munkamegosztásának kialakulása tehát eltért a tradicionális polgári demokráciák folyamatos fejlődésétől és a területi közigazgatás reformjának is ebből kellett kiindulni.

A dilemma azonban nagy volt, mivel egyes álláspontok szerint az új, észszerű és célszerű közigazgatási területi munkamegosztás nem épülhetett a régi torz (trianoni) megyeszerkezetre, mert akkor maga is azzá válik. Ha azonban a régi elemeket megváltoztatták volna, úgy, hogy közben a folyamatos működés feltételei is biztosítottak legyenek, ahhoz pedig igen nagy szakmai és politikai elhivatottságra és támogatásra lett volna szükség, ami ebben az időben nem állt rendelkezésre.

A közigazgatási közpolitikai bizonytalanságok miatt a középszintű államigazgatást érintő legfontosabb megoldandó feladatok a rendszerváltástól kezdve több évtizeden át azonosak voltak.⁶⁵ Ez a regionális szintű közigazgatás kialakítását megcélzó és most tárgyalt regionális reform esetében is igaz volt.

Így:

- kevesebb, tevékenységében áttekinthetőbb, ellenőrzöttebb és koordináltabb területi államigazgatás megteremtése,
- ennek érdekében egyes, eddig települési szinten ellátott államigazgatási feladatok észszerű koncentrációja a kistérségi szintre,
- a megyei államigazgatási szervek által ellátott feladatok felülvizsgálata és ezek észszerű letelepítése kistérségi szintre (vagy egy kistérségen belül működő több körzeti szintre) illetve – ha az

⁶⁵ E témát dolgozza fel FOGARASI József (szerk.) (1996): *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*. Budapest, Unió.

ügyek előfordulási gyakorisága engedi – fellelítése regionális szintre,

- a megyei szinten kiüresedett területi államigazgatás regionális szintre telepítése,
- a területi államigazgatás regionális keretek közti integrációja, koordinációja és ellenőrzése új, az eddigieknél erősebb rendszernek kialakítása,
- a dekoncentráció jegyében központi szintről regionális szintre telepítése egyes államigazgatási feladatoknak,
- mindezek következtében, egy szervezetében és működésében megtisztított, racionalizált területi (települési és területi) államigazgatási feladat-ellátási rendszer kialakítása.

6.5.2. A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái

A területi államigazgatás továbbfejlesztésére több alternatíva is kidolgozásra került, így az ún. dezintegrált ágazati modell, a területi önkormányzatokba integrált modell, a kvázi szövetségi tagállami modell és a koordinációs modell kiterjesztése.

E továbbfejlesztési alternatívák vázlatos kifejtése előtt azonban fel kell tenni a kérdést, hogy vajon a 2010-ig tartó reformkísérletek relatív sikertelenségének közigazgatási szempontból mik voltak az okai? Vajon rosszak voltak-e a kiindulópontok (lásd előző pont), vagy a megoldás módszereiben volt a hiba?

Az, hogy kevesebb területi államigazgatási szervre van szükség nehezen volt vitatható, mivel nemzetközi összehasonlításban a legtöbb területi államigazgatási szervvel mi rendelkezünk az OECD országok körében, amit semmi nem indokolt.

Hogy az integrációt ágazatokon belül kell-e végrehajtani, vagy ezt tovább kell vinni egy egységes kormányhivatal szervezeti keretei közé, leginkább ebben oszlott meg a szakmai közvélemény. A generalisták egyöntetűen kiálltak az erősebb szervezeti integráció és ellenőrzés mellett, míg az ágazati specialisták elutasították e koncepciót.

Akkori fő hivatkozásuk szerint az Alkotmány alapján a miniszter irányítja az ágazatát és felel azért a kormány előtt. Bármilyen területi koordináció és ellenőrzés ellentétes tehát e felelősséggel - vélték az integráció ellenzői.

Tény, hogy a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének a létrehozását követő időszakban, az ezt célzó kormánydöntések, sőt jogszabályok ellenére a tárcák többsége sikerrel küzdött a szervezeti integráció ellen, akik pedig végrehajtották azt és „bennragadtak” a közigazgatási hivatalok szervezetében, többnyire sikeres „szabadságharcot” folytattak a kikerülésük érdekében.

A területi államigazgatás felett a közigazgatási hivatalok által gyakorolt ellenőrzési és koordinációs jogkörök alól pedig a területi szervek különböző módszerekkel próbáltak kibújni mindenféle szankciók elszívódása nélkül.

Az egymást követő kormányok pedig saját területi szervüket a kormány államigazgatást irányító és ellenőrző feladatába sem vonták be, feladatot is csak ritkán adtak számukra, akkor is csak végszükségben (lásd az érettségi körüli botrányokat 2005-ben).

Ha viszont ez volt a valós helyzet, akkor meg mégiscsak annak volt inkább realitása, hogy szakmailag lehet konzisztens egy koncepció, de ha a gyakorlatban az egyes kormányoktól függetlenül sincs megvalósítására valós politikai igény, vagy lehetőség, akkor azt szakmai alapokon pláne nem lehet erőltetni.

Ebben a helyzetben az egyik alternatíva nyilván az lehetett volna, hogy visszaalakítsák a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokat egyszerű belügyi területi szervvé, tehát az ágazati dezintegrált modell ismételt, vagy újra történő alkalmazása.

A minisztériumi ágazati irányító szervek közül sokan úgyis azt tételezték e hivatalokról, hogy azok valójában a belügy ágazati dekoncentrált szervei. Az ágazati dezintegrált megoldás esetén a hivatalok által ellátott nem belügyi ágazati feladatokat is el lehetett volna telepíteni tőlük, hiszen a közigazgatási hivatalok többé már nem a kormány általános hatáskörű területi szerveiként működtek volna. Ebben az esetben viszont a visszarendeződéssel hamar elérték volna a területi államigazgatás dezintegrációjának rendszerváltás utáni rekordját (1994), amikor 48 különböző területi szerv látta el e kis ország területi államigazgatási feladatait. Persze, ha a miniszter ágazati felelősségébe és főleg költségvetésébe ez is belefér, akkor mondhatni lehetett volna azt is, hogy önmagában nem a szervezetek száma, hanem a feladatellátás hatékonysága a fontos, ezért nem kell foglalkozni vele, ám a költségvetés helyzete nem ezt mutatta akkor sem.

A regionális önkormányzati rendszer kialakítása kapcsán is felmerült, de az akkori megyei önkormányzati vezetők részéről is felvetődött néha az a további alternatíva, hogy az egész területi államigazgatást – a települési önkormányzatok mintájára – a megyei főjegyzők alá kellene rendelni, szervezetileg pedig a megyei önkormányzati hivatalokba integrálni.

Az ezzel kapcsolatos ellenérvek azonban talán a legerősebben manifesztálódtak, mivel a megyénként és fővárosi szinten többezres létszámot eredményező egységes hivatalok gondolata erősen hasonlított a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokba történő 1995-96-os integrációs kísérletek bukására.

Ennél nyomósabb érv volt azonban, hogy a megyei önkormányzatoknál átruházott hatáskörbe intézett államigazgatási ügyek helyi befolyástól mentes szakszerű és hatékony intézése éppen úgy megkérdőjelezhető lett volna, mint az a települési önkormányzat esetében folyamatosan történt. Az még csak fokozta az ellenérzéseket, hogy a polgári Magyarország közigazgatásában a vármegyei igazgatás sokáig így működött, sőt éppen ezek a központi államigazgatási hatáskörök akadályozták a valódi önkormányzatiság kibontakozását és teremtették meg az „államfelügyelet”⁶⁶ szigorú rendszerét.

Bár európai dimenzióban a helyi önkormányzatok politikaformáló szerepe az ezredfordulóig szinte mindenütt növekedett, azonban a területi államigazgatás tekintetében a helyi befolyásolástól mentes, a nemzeti (és EU-s) jogszabályokat szakszerűen és egységesen alkalmazó működés változatlanul az európai integráció egyik fő elvárása volt.

Bár a regionális önkormányzattal összekötött regionális kormányzás alternatívája nálunk is szerepelt a 2003-as IDEA kutatások eredményei közt,⁶⁷ de elvileg csak a legkisebb politikai, szakmai támogatás mellett. Egy olyan kis országban, mint Magyarország semmi nem indokolta volna ugyanis a kvázi szövetségi állami struktúrát, nem lehetett ezért olyan atipikus megoldásokat követni, mint például Belgiumban, ahol ennek etnikai okai voltak. A kvázi szövetségi állami struktúra különben sem közigazgatási ügy, hanem az a politikai hatalommegosztás területi érvényesítésének egy magasabb szintje, mely az állami szervek összességére

⁶⁶ Lásd EGYED Istvánnak a tárgykörben írt munkáját; „Jogállam” XII. évfolyam 1913/4. Füzet.

⁶⁷ HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *A regionális politika közigazgatási feltételei*. Budapest, MKI-IDEA, 2004.

kihat, így a közigazgatási reformok ezzel általában nem is foglalkoznak, vagy csak következményeként felmerülő közigazgatási vonzataival.

A területi államigazgatás addigi fejlesztési folyamataihoz szervesen illeszkedő alternatíva ezért a kormányhivatali koordinációs rendszer kiterjesztése lett inkább.

Ez a korábban már kidolgozott – a 2002-2006 közti kormányciklusban is megújított, de végre nem hajtott – megoldás szerint, az igen széttagolt és nagyszámú államigazgatási szervezeti kört alapos felülvizsgálat eredményeképpen ágazati integrációval radikálisan csökkentették volna. Az ily módon kialakított területi államigazgatási struktúrából pedig a létszámukban kisebb szervek önálló hatáskörű szakigazgatási szervként épültek volna be a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok szervezeti keretei közé az akkor már így működő szociális- és gyámhivatalok vagy a fogyasztóvédelmi felügyelőségek, mint szakigazgatási szervek mintájára.

A feladatában és hatáskörében felülvizsgált, lecsökkentett területi államigazgatási szervezeti kör ugyanakkor teljesen nem épült volna be a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokba, mint kormányhivatalokba, hanem a nagyobb – ágazatilag integrált – területi államigazgatási egységek szervezeti és működési önállóságuk változatlan megtartásával, de a régióközpont megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok vezetői által gyakorolt erős koordináció és ellenőrzés alá kerültek volna. Ezzel elkerülhetővé vált a többes és egyszemélyi vezetés alatt álló hivatali struktúra létrehozása, bár kétség kívül keveredtek benne a szervezeti és működési integrációs elemek, ami rontotta az átláthatóságot és az irányíthatóságot egyaránt. Ugyanakkor a kellő óvatosságot igazolják a 2010-es kormányciklusokban megvalósított külső és belső integráció nyomán létrejött és napjainkban is működő területi államigazgatás problémái.

Visszatérve a 2004-2006-os regionális elképzelésekre, a koncepció megvalósítását tovább nehezítette az, hogy annak megvalósításához a közigazgatás működésének térszerkezetét is meg kellett volna változtatni, azaz regionális közigazgatási hivatalokat kellett létrehozni minősített parlamenti többséggel.

Egy másik megoldás szerint viszont megmaradtak volna a megyei (fővárosi) hivatalok és csak a régióközpont megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal vezetői kaptak volna többletjogosítványokat. Ehhez viszont nem kellett minősített parlamenti többség, kényes politikai kérdés volt azonban a

régióközpont hivatalok meghatározása, ezért erre több alternatíva is kidolgozásra került.

Ennek egyik változata az volt, hogy a régióközpont megyei közigazgatási hivatalvezetőket az akkor hatályos 35/1998. (III. 20.) OGY határozat II/5.2. pontjában meghatározott tervezési statisztikai régiók szerint, azok alapulvételével jelöli ki a rendelet. Bár felmerült korábban e lehatárolás megváltoztatásának igénye is, de végül az NFT-II 2007-2013 közti időszakára maradt a jelzett rendszer. E megoldás szerint tehát a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok az Ötv. alapján megmaradtak volna ezen a szinten, abban az esetben pedig a 2/3-os Ötv. módosítására sem lett volna szükség. Mindössze a 35/1998. (III. 20.) OGY határozat II/5.2. pontjában meghatározott tervezési-statisztikai régiók keretei közt működő megyei és fővárosi közigazgatási hivatalvezetők közül kellett a közigazgatási hivatalok jogállását szabályozó kormányrendeletnek felsorolni azt, hogy – a rendelet alkalmazása szempontjából – régióközpont hivatalvezető alatt melyik régióba tartozó megyei (fővárosi) hivatalvezetőt kell érteni.

Ennek megfelelően:

- a Nyugat-Dunántúli régióban a Győr-Moson-Sopron megyei,
- a Közép-Dunántúli régióban a Fejér megyei,
- a Dél-Dunántúli régióban a Baranya megyei,
- a Közép-Magyarországon a Fővárosi (Budapesti),
- az Észak-Magyarországi régióban a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei,
- az Észak-Alföldi régióban a Hajdú-Bihar megyei,
- a Dél-Alföldiben pedig a Csongrád megyei

hivatalok vezetői lehettek volna ezek.

E megoldás jogilag és technikailag tiszta volt, alkotmányossági problémák sem adódhattak, hiszen a kormány államigazgatást irányító alkotmányos jogkörében államigazgatási illetékességi területet külön törvényi felhatalmazás nélkül rendeletben is szabályozhatott. E megoldás esetében is erről lett volna szó, mert egyes közigazgatási hivatalvezetők egyes új államigazgatási hatásköreinek regionális illetékességgel való gyakorlása a szabályozási tárgy.

A területi államigazgatás kormány általi erőteljesebb ellenőrzését és összehangolását célzó új egyes elemei, valamint a régióközpont megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalvezetői jogosítványok a következők lehettek volna:

- A dekoncentrált területi államigazgatási szervek létesítésének, átszervezésének, megszüntetésének kezdeményezéséhez járuló kötelező véleményezési jog.

E hatásköri koncepció abból indult ki, hogy a területi államigazgatás reálfolyamatait legjobban e szerveket ellenőrző és koordináló közigazgatási hivatalvezetőknek kell(ene) ismerni. Az akkor hatályos jogi szabályozás szerint is a hivatalvezető véleményezte az ellenőrzése és a koordinációs jogköre alá tartozó területi államigazgatási szervek vezetőinek kinevezését és felmentését. Ezt a jogkört a kinevező központi szervek vezetői általában nem tartották tiszteletben, de több bírósági döntés szerint ez nem is jelentett érvénytelenségi okot. Egy kormányrendeletben foglalt jogi kötelezettség be nem tartása viszont a miniszterek esetében a kormányzati felelősségi, a döntéseket előkészítő köztisztviselők esetében pedig közzolgálati fegyelmi felelősségi kérdéssé vált volna. A tárgyban született előterjesztés szerint a hivatalvezető véleménye kikérésének hiánya a vezetői megbízás érvénytelenségét eredményezte volna.

A területi államigazgatás helyzetéről szóló rendszeres kormány előtti beszámoló az a fórum, melyen keresztül az ilyen jellegű mulasztásokat a nyilvánosság eszközeivel is erősíteni lehetett volna. A tervezet szerint a területi államigazgatási szervek létesítéséhez, átszervezéséhez és megszüntetéséhez járuló kötelező véleményezési jog keretében a regionális közigazgatási hivatalvezetőt ezekről írásban kellett értesíteni. Az akkor még tervbe vett és készülő államigazgatási szervezeti törvény koncepciója szerint államigazgatási szerveket csak törvény, vagy kormányrendelet hozhatott volna létre. Mindegyik esetében kormány-előterjesztést kellett készíteni a kormány ügyrendjében foglalt előírásoknak megfelelően, melybe az érintett közigazgatási hivatalvezetőket is be kellett volna vonni.

Ebből következik az is, hogy az előterjesztőnek kellett gondoskodni a kötelező véleményezésről és annak eredménye előterjesztésbéli megjelenítéséről (esetleges ellenvélemény esetében az egyeztetési

lapon és a fennmaradt vitás kérdések rovatban). A kötelező véleményezés ellenőrzése a hivatalokat irányító BM feladata lett volna, ennek elmaradását a közigazgatási államtitkári értekezleten vagy a kormányülésen a BM közigazgatási államtitkára, illetve a miniszter vethette fel. E tekintetben pedig nem annak volt jelentősége, hogy az érintett hét hivatalvezetőből mennyien támogatják, vagy éppen ellenzik a létrehozást, átszervezést, vagy a megszüntetést, hiszen a vélemények az előterjesztőt nem kötötték volna, hanem magának a véleménynek, ami alapján a kormány diszkrecionális jogkörében dönthetett.

- A létszám és a költségvetés megállapításának kötelező véleményezési joga.

A költségvetési tervezés folyamatában, az ott szereplő határidők szerint nyílt volna mód a régióközpont közigazgatási hivatalvezetők számára megismerni és véleményezni az irányító tárca által a PM felé igényelt létszám és költségvetési kereteket. A véleményt az évközi változtatásoknál is ki kellett volna kérni - így különösen a fejezeten belüli átcsoportosítások esetében.

A véleményezés célja a területi államigazgatási szervek feladatai és az azok ellátásához szükséges személyi és anyagi feltételek összhangjának biztosítása, illetve annak elősegítése. A területi tapasztalatokat közvetítő hivatalvezetői vélemények kikérése az irányító tárca részéről kötelező lett volna tehát, de a vélemény elfogadása nem. A közigazgatási hivatalvezetők véleményei segíthették az irányító tárcát a tervezésben, illetve a döntéshozatali mechanizmusban. A véleményeket pedig az érintett tárcák mellett a PM-nek is meg kellett volna küldeni.

A véleményezési jog esetleges megsértésének közvetlen szankciója nem lett, de ennek ténye tételesen rögzítésre került volna a területi államigazgatás helyzetéről szóló éves megyei (fővárosi) jelentésekben, valamint a régió államigazgatásának helyzetéről szóló ciklusonként egyszer a kormány elé terjesztett beszámolóban. E mechanizmus érvényesítésén keresztül perspektivikusan csökkent volna az a különbség, mely akkor az egyes államigazgatási feladatok ellátásában területi szinten kimutatható volt az egyes szervek között.

A régióközpont hivatalvezetőt megillető jog érvényesítésében a megyei hivatalvezetők a régióközpont hivatalvezető irányítása szerint vettek volna részt a megyei illetékességű szervek létszám és költségvetési kereteinek véleményezésében.

- A közigazgatási hivatalok által meghatározott egységes ügyfélfogadási, informatikai és információs rendszer működtetése.

Ez a jogosítvány lényegesen túlment volna az akkor hatályos kormányrendelet 9. § d), 12. § e) pontjaiban, valamint 17. § a) és d) pontjában foglaltakon.

A cél itt is egyértelműen az volt, hogy olyan kompatibilis rendszer jöjjön létre, amely az elektronikus kormányzás alapvető feltétele. E tekintetben is csak a fokozatos bevezetés jöhetett azonban szóba, mely több egymásután következő fázist feltételezett.

Az első fázisban a közigazgatási hivatalok vonatkozásában el kellett volna érni azt, hogy a gazdálkodási és az informatikai feladatok ne minden megyében, hanem a régióközpont hivatalba összpontosuljanak.

A második lépésben az összes belügyi szerv ilyen típusú tevékenységét kellett volna regionális szintre emelni, míg végül a területi államigazgatási szervek egésze vonatkozásában kellett e feladatot megvalósítani.

A jogi szabályozás szintjén azonban az is gondot okozott, hogy a közigazgatási hivatalok milyen jogi aktussal rendeljék el, majd irányítsák e tevékenységet, amikor a szervezetükbe nem integrált más területi államigazgatási szervek irányítását a felettes szervek végzik (pl. költségvetési fejezetgazda)?

Az akkori jogi környezet szerint ez csak megállapodás formájában történhet, de a megvalósításra maga a jogszabály kötelezte volna a feleket (közigazgatási szerződés). Az ügyfélfogadási és ügyfélszolgálati tevékenység összehangolása szintén az államigazgatási kollégium feladata volt, esetleges megegyezés hiányában az érintett közigazgatási hivatalvezető felterjesztésére a kormány határozattal döntött.

- A közigazgatási hivatalok által működtetett egységes közbeszerzési, valamint műszaki ellátó rendszer alkalmazása.

E pont tekintetében az előzőekben leírtak az irányadóak arra, hogy a legtöbb fejlesztésnél már akkor is központosított közbeszerzés volt. E jogkört kellett volna a régióközpont közigazgatási hivatalvezetőkre dekoncentrálni.

A műszaki ellátó szolgálat regionális szintre telepítése azonban más jellegű feladat volt, mert itt alapvetően nem köztisztviselőkkel ellátható feladatokról volt szó. Sok helyen e feladatot eleve kiszervezték; így a vázolt célkitűzést mindenütt eltérő módon lehetett volna megvalósítani.

Mindezekre tekintettel először itt is az államigazgatási kollégium keretében előkészített megállapodásból kellett kiindulni és ennek hiányában lehetett a kormányhoz fordulni.

További kérdés volt azonban, hogy regionális vagy megyei szinten valósuljon-e meg az integráció. A válasz itt is a megyei körülményektől függött volna, a cél a regionális szint volt, de ha ez a megyei szervektől messze van, úgy azon a szinten is megvalósítható lett volna. A helyzetet nem könnyítette meg az, hogy az Áht., valamint a közjogi intézményrendszer módosítása akkor állt kidolgozás alatt, így a számba vehető megoldási módok is változhattak.

- A működésre vonatkozó beszámoltatási jog, mely szerint minden régió közigazgatási hivatalának vezetője ciklusonként egyszer a belügyminiszter előterjesztésében beszámol a kormány előtt a régió államigazgatásának helyzetéről.

A Kormány államigazgatását irányító munkájához akkor is szükséges volt az, hogy szembesüljön a végrehajtási szinteken végzett közigazgatási munkával, mert a Kormány működése nem lehet hatékony és jó minőségű akkor, ha az eredményességet szavatoló végrehajtási szint (települési és területi) nem képes megfelelő munkát végezni. E célkitűzés egyben az EU tagországi működés sikerének feltétele is volt.

Ilyen jellegű beszámolók persze a tanácsrendszer idején is voltak, de célkitűzéseiben és tartalmában akkor más volt, az főként az egypárt

rendszer hatalmi mechanizmusához illeszkedett és a Megyei Tanácsok Végrehajtó Bizottságai kettős alárendeltségéhez igazodó jogintézmény volt.

Ezzel együtt még az akkori beszámolási rendszernek is fontos szakmai hozadékaik voltak közigazgatási szempontból. E kereteken belül ugyanis egy szigorú hatósági statisztikai, valamint felügyeleti ellenőrzési rendszer létezett, amely pedig hozzájárult ahhoz, hogy fegyelmezettebb, jobban ellenőrzött és átláthatóbb közigazgatás működjön.

A rendszerváltást követően kialakult új közigazgatási rendszerünkben több probléma is felmerült, melyek megoldása során több korábban bevált jogintézmény is megszűnt, mint az új rendszerrel összeegyeztethetetlen. Ilyen volt a felügyeleti ellenőrzések tervszerű és jogilag szabályozott rendszere, a hatósági statisztika egységes, minden ágazatra kiterjedő kezelési rendszere, a közérdekű bejelentések és panaszok komplex szabályozása és maga a szóban forgó, egymásra épülő beszámoltatási rendszer is, melynek csúcán a már említett megyei beszámolók álltak.

Mindezekre tekintettel több kormány is célul tűzte ki e hiányosságok pótlását, de - főként a tárcák ellenállása miatt - eredmény nélkül.

A 2004 tavaszán készült területi államigazgatás reform-konceptiójának megfelelően az egyes szándékolt új intézmények modellkísérleteként történő alkalmazásáról döntött a BM szakmai vezetése úgy, hogy a közigazgatási hivatalokkal rövid, három hét alatt felméri a megyei, fővárosi államigazgatás helyzetét.

E jelentések elkészítése pedig visszaigazolta azokat az addig csak feltételezéseként jelentkező aggodalmakat, melyek a magyar területi államigazgatás átláthatatlanságát valószínűsítették. A jelentések tapasztalatainak részletes elemzése megalapozta a jövőbeni változtatás sürgető igényét.

A helyi (települési és területi) szinten ellátott államigazgatási feladatok helyzetéről szóló jelentéseknek egy időben és térben egymásra épülő rendszert kellett volna alkotniuk. E rendszeren belül jogszabályban és kormányhatározatban meghatározott szempontrendszer alapján a folyamatosságnak kellett volna dominálni. Így a közigazgatási hivatalok a Kormány által meghirdetett szempontrendszer alapján folyamatosan gyűjtötték az

információkat az érintett szervek által kötelezően szolgáltatott adattartalom és indikátorok alapján.

Az országos érdeklődésre számot adó tényekről, jelenségekről a szükséges időben, de legalább a havi hivatalvezetői értekezlet keretében, rendszeresen tájékoztatni tervezték a Kormányt a belügyminiszter útján.

Évente egyszer pedig, február hónap közepéig készítették volna el az előző évről szóló megyei (fővárosi) összegző jelentéseket, melyeket a megyei (fővárosi) államigazgatási kollégium – kibővítve a kistérség központi települési jegyzőivel – megtárgyalását követően felterjesztett a belügyminiszternek.

A belügyminiszter országos összegzést készíttetett a tapasztalatokról és tájékoztatta volna a kormányt ezekről. A megyei (fővárosi) és az országos összesítéseket minden év május elsejéig a sajtó útján is nyilvánosságra kellett hozni. A megyei (fővárosi) éves jelentések alapul vételével a régióközpont közigazgatás hivatalvezetője – a kormány által meghatározott időben, de ciklusonként legalább egyszer – beszámol a régió államigazgatásának és a helyi önkormányzatok törvényességének helyzetéről a kormány előtt.

Az eredeti elképzelésekkel szemben – amikor is a beszámoló jelentések hatálya csak a közigazgatási hivatalok koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartozó szervekre terjedt volna ki – az előkészítés során tett javaslatok alapján néhány fontos korrekciót tettek.

Egyfelől a jelentéseknek ki kellett terjedniük minden, az adott megye (főváros), illetve a régió területén államigazgatási feladatot ellátó szervre és személyre, így különösen a rendészeti szervekre, az önkormányzati tisztségviselőkre, valamint a központi szervek bármilyen jogállású kirendeltségére is. E szervek a rendelet alapján kötelesek voltak a szükséges információkat megadni. A szervi hatály tehát funkcionálisra változott. Másrészt megfontolandónak tartották azt is, hogy a közigazgatási hivatalok a jelentésbe foglalják bele a helyi és a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzési tapasztalatait, valamint a területfejlesztési tanácsok törvényességi felügyeleti munkája értékelését is. A javasolt korrekciók a területi folyamatok teljesebb képéhez, átláthatóságához lettek volna szükségesek.

A beszámoló-jelentések a nyilvánosság és a kormány folyamatos tájékoztatásának eszközeivel élve összességében alkalmasnak tűntek egy jobban működő, összefogottabb, hatékonyabb államigazgatás megteremtésére, melyben valóban érvényesülnek az „Európai Közigazgatási Térség” elvei.

- A regionális hivatalvezető kivételes esetben javaslatot tehetett volna a belügyminiszter útján a Kormánynak az Alkotmány 35. § alapján az alárendelt szervek törvénysértő határozatának és intézkedéseinek megsemmisítésére, illetve megváltoztatására.

A javasolt lehetőség kivételes jellege abból adódott, hogy alapvetően a jogorvoslati rendszer rendeltetése a törvénysértések közérdekből vagy az ügyfél érdekéből történő korrekciója. Emellett a szóban forgó intézmény ezeket nem pótló, hanem kiegészítő jellegű és azokra az esetekre szólt volna, amikor az egyébként rendelkezésre álló jogorvoslati eszközök nem tudtak érvényesülni. Akkoriban ugyanis a panaszügyintézkések kapcsán gyakran merültek fel olyan esetek, amikor – bár észlelhető volt a jogszabálysértő állapot, de – fellépni ellenük az államigazgatási eljárásban már nem volt mód. A Kormány az Alkotmányban rögzített jogkörével pedig egyébként is csak akkor tudott volna élni, ha valamilyen mechanizmus a törvénytelenégeket színe elé viszi.

Mivel azonban ilyen szabályozás korábban nem volt, így most ezt a célt szolgálta volna a regionális közigazgatási hivatalvezető számára biztosított intézkedési lehetőség. Az előzőekben ismertetett információs rendszer alapján ugyanis a közigazgatási hivatalok vezetői rendelkeztek olyan információkkal, melyek alapján e rendkívüli eszközzel élni lehetett. Ehhez persze az is szükséges volt, hogy a közigazgatási hivatalvezetők a Kormánynak alárendelt bármely államigazgatási (rendvédelmi) szervtől, valamint államigazgatási feladatot ellátó személytől bármely határozatot vizsgálatra beérhessenek, illetve intézkedésről tájékoztatást kérhessenek.

Ezek alapján a hivatalvezető – amennyiben a törvénysértés gyanúja alaposnak bizonyult – köteles volt megkísérelni a közigazgatási hatósági eljárásban foglalt jogorvoslati eszközök igénybe vételét,

alkalmazását ösztönözni (pl. visszavonás, módosítás, felügyeleti intézkedés, ügyészi intézkedés kezdeményezése stb.).

Ezen eszközök hiányában részletes indokolással ellátva, valamint az érintett határozatot, vagy intézkedést hozó szerv és felettes szerve tájékoztatása mellett tehetett volna kezdeményezést a Kormánynál a belügyminiszter útján a törvénysértő döntés megsemmisítésére, illetve megváltoztatására.

A kivételes kezdeményezés hatálya szervei és nem funkcionális, tehát nem volt elég a határozat vagy intézkedés államigazgatási jellege, hanem az is szükséges volt, hogy az azokat hozó szerv a Kormány irányítása alatt álljon. Ez az irányítás azonban nem korlátozódott a közvetlen irányítás alatt álló központi szervekre, hanem az összes államigazgatási és rendészeti szervre egyaránt kiterjedt.

A kivételes kezdeményezés törvénysértő határozatokra és intézkedésekre irányultsága nem csak az effektív törvénysértésre irányulhatott, hiszen az Alkotmány alapján a jogszabályok betartása mindenki számára kötelező volt akkor is (alkotmányos köteleesség).

Mivel a kivételes kezdeményezés alapos mérlegelést igényelt, a közigazgatási hivatalok vezetői – a törvényességi ellenőrzéshez hasonlóan – arra nem voltak utasíthatók. Ezt a lehetőséget nem minden hivatalvezetőnek akarták megadni, hanem csupán a régióközpont hivatal vezetőjének azzal, hogy a megyei hivatalvezetőknek is joguk és kötelezettségük volt az e jogkör gyakorlásában való részvétel, javaslat formájában a régióközpont hivatalvezetője felé.

A vázolt folyamat és új jogintézmények eredményeképpen a területi közigazgatási reform alakulásának megfelelően középtávon a megyei szintről regionális szintre kerülhetett volna a közigazgatási hivatalok működésének meghatározó része. Ezen alternatíva lényege tehát a fokozatos, a teljes körű közigazgatási hivatalokba történő szervezeti integráció nélküli átalakítás regionális szinten.

Előnye lett volna e megoldásnak a fokozatosságban megnyilvánuló körültekintő, az ágazati sajátosságokat figyelembe vevő, kevesebb konfliktusforrást teremtő és olcsóbb végrehajtás.

Hátránya volt viszont a végrehajtás elszabotálásának már addig is jól ismert veszélye, a tárcák lobbizása azért, hogy egyes szerveik vagy maguk az ágazatok kivételt képezzenek.

A többségi szakmai álláspontok szerint a közigazgatási hivatalok regionális szintre szervezése maga is a kétharmados Ötv. módosítását igényelte, a bemutatott megoldással viszont ez elkerülhető lett volna, amire pedig szükség lett volna a kétharmados parlamenti többség hiányára tekintettel. A többi változtatás azonban egyszerű törvényekkel, illetve kormánykompetenciában is végrehajtható lett volna, tehát a kormányciklus elején azonnal lehetett volna lépni, ha van rá egyértelmű politikai akarat.

Ez utóbbi fontos feltétele lett volna a sikernek, mert az addigi rossz tapasztalatok a reformok végrehajthatóságának terén főként abból adódtak, hogy hiányzott az egységes végrehajtáshoz szükséges erős elkötelezettség és nem volt a döntések elszabotálásának sem jogi, sem politikai következménye.

Ugyanakkor el kell ismerni azt is, hogy ha szakmailag konzisztens is volt ez az alternatíva, azt nem lehetett kiemelni a közigazgatás egészéből, megvalósíthatósága összefüggött a többi elem reformjával.

E körből kiemelkedett a regionalizáció kérdése, mely – szakmai meggyőződésünk szerint – elsődlegesen nem közigazgatási ügy, csak vannak közigazgatási aspektusai is.

Az, hogy kellenek-e és milyen régiók Magyarországon, az a társadalmi-gazdasági reálfolyamatok területi megjelenésétől, változásától függő kérdés volt már akkor is. A regionális önkormányzatok problematikája pedig ezen túl az államhatalom területi megosztása szükségességének a függvénye. Ezekhez viszonyítva pedig nyilván az a jó közigazgatás, mely harmonizált a területi reálfolyamatokkal és nem szakad el tőlük.

Az államigazgatás spontán regionalizációja persze már korábban elkezdődött, mert a saját működési logikájukat követve az ágazati dekoncentrált szerveknek egy jelentős része, sőt többsége a megyei szintet meghaladó területi illetékességgel működött a reformtól függetlenül is. Önmagában már ez a tény is felvethette a közigazgatási hivatalok esetében a megyénél nagyobb területi egységeket átfogó koordináció és ellenőrzés igényét.

Nagy dilemma volt tehát az, hogy ha az államigazgatás területi átrendeződése a régió szintjére nem jár együtt a területi önkormányzatok hasonló irányultságú fejlődésével, úgy hiányozni fog belőle a területi közigazgatás szinkronizációja, mellőle pedig a területi demokratikus kontroll. Az újonnan tervezett régióközpont megyei közigazgatási hivatalvezetői jogkörök pedig komoly hatalmi eszközökként is kezelhetők

voltak, így – megfelelő területi kontroll hiányában – érvényesülésük esetén fokozni kellett a hivatalvezetők kormány általi ellenőrzését. E dilemmák feloldására tehát nagy politikai és szakmai támogatás kellett volna, ami azonban – lévén szó koalíciós kormányzásról – eleve kérdéses volt.

6.5.3. A koncepció gyakorlati megvalósítása

A vázolt koncepció mentén a Kormány 2007. január 1-jével jelentősen átszervezte az államigazgatási struktúrát. Az átalakulás révén a területi államigazgatási szervek regionális integrációja valósult meg, azaz a korábbi megyei illetékességű szervek helyett egyetlen régiós illetékességű szerv jött létre a hét területfejlesztési régió mentén.

A regionális átalakítás célja a hatékonyabb szervezeti keretek biztosítása, az optimális intézményi és szervezeti egységméretek kialakítása, a tevékenységi és kapacitás béli párhuzamosságok megszüntetése, a döntési szintek számának csökkentése, a működési-gazdálkodási formaváltások, a szervezetek átláthatóvá és ellenőrizhetővé tétele volt.

Fentiekre tekintettel 2007. január 1-jétől az addig megyei és fővárosi keretek közt működő közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezése is megtörtént, melyek ekkortól regionális közigazgatási hivatalként működtek tovább.

Az alkalmazott megoldás az volt, hogy előbb az Alkotmány módosítására került sor, miszerint az új 34. § (2) alapján közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezést feles törvénnyel is lehet módosítani. Ez alapján került sor az önkormányzati törvény 98. § (1) olyan módosítására feles törvénnyel, ami a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok elnevezés helyett csak közigazgatási hivatalokat tartalmazott. Egy más törvényhely pedig felhatalmazást adott a közigazgatási hivatalok működésének Kormány általi szabályozására [297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet]. Az Alkotmánybíróság azonban arra való tekintettel, hogy egyszerű, feles törvénnyel került sor a közigazgatási hivatalok jogállásának szabályozására kétharmados törvény helyett, 2008. június 30-i hatállyal megsemmisítette a törvényi szabályozás érintett bekezdését és az ennek alapján kiadott, regionális államigazgatási hivatalok szervezetét, működését, feladatait részletesebben szabályozó kormányrendeletet is.⁶⁸

⁶⁸ 90/2007. (XI. 14.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság ezt a szabályozási technikát azért minősítette alkotmányellenesnek, mert a fővárosi és megyei jelzöt nem megjelölésnek, hanem a helyi önkormányzatok működéséhez kötődő illetékességi kérdésnek minősítette, melyhez pedig csak kétharmados törvénnyel lehetett volna nyúlni. Az Alkotmánybíróság tehát 2008. június 30-i hatállyal megsemmisítette a törvényi szabályozás érintett bekezdését és az ennek alapján kiadott, regionális államigazgatási hivatalok szervezetét, működését, feladatait részletesebben szabályozó kormányrendeletet is.⁶⁹

Az Alkotmánybíróság megállapította az Országgyűlés alkotmánysértő mulasztását és 2008. június 30-ig előírta az érintett törvényhely kétharmados többséggel elfogadott pótlását, időt adva ezzel a szükséges politikai konszenzus kialakítására.

Bár a helyzet rendezésére 2008 májusáig több törvénymódosító javaslat is benyújtásra került, a törvénymódosításra - megfelelő politikai konszenzus hiányában - végül nem került sor.

A Kormánynak ebben a helyzetben alkotmányos kötelezettsége miatt biztosítani kellett a hivatalok feladatainak folyamatos ellátását, így a helyi önkormányzatoknak az Alkotmányban előírt törvényességi ellenőrzését, valamint a hatósági ügyek intézését, hogy a jogállami törvényességet és az ügyfeleket hátrány ne érje. Ezért a Kormány az Alkotmányban biztosított államigazgatás irányítási és szervezetalakítási jogkörében létrehozta a regionális közigazgatási hivatalokat. Alkotmánybíróság azonban megsemmisítette a regionális közigazgatási hivatalok létrehozását lehetővé tevő törvényi szakasz érintett bekezdését és az ennek alapján kiadott, regionális államigazgatási hivatalok szervezetét, működését, feladatait részletesebben szabályozó kormányrendeletet is.

Az Alkotmánybíróság döntésében ismét rögzítette azt, hogy – a helyi önkormányzatokra irányuló törvényességi ellenőrzésre tekintettel – a közigazgatási hivatalokra irányuló bármiféle törvényi szabályozás csak minősített törvénnyel lehetséges. Ez alapján újlag megállapította az Országgyűlés alkotmánysértő mulasztását, és 2008. december 31-ig újra előírta a szükséges törvényhely minősített többséggel elfogadott pótlását.⁷⁰ A helyzet rendezésére még 2008 decemberében két törvénymódosító javaslat is

⁶⁹ Lásd, mint előző jegyzet.

⁷⁰ 131/2008. (XI. 3.) AB határozat.

benyújtásra került.⁷¹ A törvénymódosításra azonban a szükséges politikai konszenzus hiányában ismét nem került sor.

Mivel pedig nem született meg a kétharmados törvényi szabályozás, emiatt alkotmányos keretek között az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését ellátó közigazgatási hivatal sem működhetett tovább.

2009. január 1-től a kialakult kényszerhelyzetben a regionális közigazgatási hivatalok jogutódjaként létrehozott regionális államigazgatási hivatalok⁷² – az Alkotmánybíróság döntésére figyelemmel – a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat nem láthattak el. A közigazgatási hivatalok korábbi törvényességi ellenőrzési feladatokat ellátó dolgozóinak a munkaköri leírását is módosítani kellett. 2009. január 1-jétől ugyanis a helyi önkormányzatok nem voltak kötelesek megküldeni a regionális államigazgatási hivatalok részére a testületi, illetve a bizottsági ülésekről készült jegyzőkönyveket.

A törvényességi ellenőrzés helyreállításáig új feladatuk lett ezért a hivataloknak a helyi önkormányzatokért felelős miniszter önkormányzatokkal kapcsolatos feladatai ellátásában való közreműködés. A törvényességi ellenőrzés „helyett” az azt igénylő helyi önkormányzatok számára a működésükhöz szükséges szakmai segítségnyújtást kérésre, szolgáltatásképp biztosították a hivatalok. Ezért amennyiben a jegyzőkönyveket az önkormányzat döntése alapján mégis megküldték, azokat nyilvántartásba vették a hivatalok, illetve kérés esetén szakmai véleményt adtak ki az önkormányzat részére.

A központi közigazgatás felé ily módon „megmaradhatott” a helyi önkormányzatokhoz legközelebb álló hivatali kapcsolatrendszer. Természetesen emiatt 2009-ben jóval kevesebb jegyzőkönyv került megküldésre, mint az előző évben. A csökkenés 35 %-os volt, így a felküldött jegyzőkönyvek száma 71.000 lett a korábbi 109.000-hez képest.

Az önkormányzatok által önkéntesen igényelt szakmai segítségnyújtás a döntések jogszerűségének megállapításához viszonylag magas, közel 18.000 volt.

A jogállamban megengedhetetlen törvényességi ellenőrzés hiányára tekintettel, kiemelt kormányzati feladattá vált a közigazgatási hivatalok jogállásának minősített törvénnyel történő rendezése és ez alapján a

⁷¹ T/7015, T/10022 stb.

⁷² 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet.

törvényességi ellenőrzés újjáélesztése. Ennek érdekében 2009 novemberében újabb törvénymódosító javaslat került a Parlament elé benyújtásra, amiről azonban az Országgyűlés e ciklusában már nem döntött.⁷³

Az új Országgyűlés a választásokat követő megalakulását követően a legsürgősebb ügyek között volt kénytelen tárgyalni e kérdést.

Fontos megjegyezni azonban azt, hogy már ekkor is közismert tény volt az, hogy a törvényességi ellenőrzésnek nincs időbeni korlátja, így, ha az visszaáll, akkor visszamenőleg is gyakorolható.

Ezért az önkormányzatoktól önkéntesen megküldött jegyzőkönyvek, és egyéb, a hivatalokhoz érkezett anyagok feldolgozását prioritásként kellett kezelni azzal, hogy a törvényességi ellenőrzés visszaállításakor mielőbb meg lehessen tenni a jogsértésekre a szükséges intézkedéseket és ez nagyjából így is történt.

⁷³ T/11296 indítvány.

III. FEJEZET

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 2010-ES KORMÁNYVÁLTÁST KÖVETŐEN ÁTALAKULT HELYZETE

1. A közigazgatás átalakításának céljai, elvei és irányai

A 2010-es kormányváltás céljai közt prioritást élvezett a közigazgatás radikális átalakításának szándéka. Ez a területi államigazgatást érintően nyilvánult meg először abban, hogy a megelőző fejezetben tárgyalt korábbi kormányok regionális közigazgatást preferáló politikája helyett a megyék területi keretei közt működő és szervezetenként integrált államigazgatás létrehozása valósuljon meg. Ez pedig egyaránt jelentett visszatérést a polgári, sőt a szocialista korszak magyar közigazgatásának hagyományaihoz, ugyanakkor bizonyos ragaszkodást is jelentett az akkor már letűnőben lévő Új Közmenedzsment ideológiához is, mindenképp a nagy, integrált mega-szervezetek létrehozásával a közszférában.

A közszolgálat újra szabályozásában pedig, a kormánytisztviselői jogállás sajátosságaival egyfajta kontinuitás is felfedezhető volt az előző kormányok által elkezdett, a zsákmányrendszer felé elmozdított közszolgálati törekvéseivel, de ennek az iránynak a sokkal radikálisabb és nyíltabb felvállalásával.

A kormányváltás politikai céljait megvalósító, de még koherencia nélkül megindult átalakításokat próbálták összefogni később a már hivatkozott Magyar programok, melyek kihatottak az alkotmányos szabályozásra is.

Az új Alaptörvény közigazgatást érintő részeit vizsgálva első látásra látszólag nem láthatóak nagy változások a közigazgatás államigazgatást érintő részei tekintetében, azonban a mélyebb elemzések egyértelműen a centralizáció irányába mutatnak. Ezt támasztja alá a Kormány feladat- és hatáskörének meghatározása is, ami a negatív módszert követve mindent oda sorol, melyet az Alaptörvény, vagy más jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Ez a rendelkezés a Kormány mozgásterét igen nagymértékben megnöveli, sőt nehezen behatárolhatóvá teszi, miközben nincs hozzárendelve alkotmányos garanciarendszer.

Az Alaptörvény a Kormányt a közigazgatás legfőbb szerveként határozza meg,⁷⁴ de a korábbi alkotmányos szabályozással szemben még érintőlegesen

⁷⁴ 15. cikk (2).

sem utal annak tartalmi mibenlétére, így az alárendelt szervek irányítására és törvénysértő döntéseinek megsemmisítésére, megváltoztatására vagy – legalább is a kormányfejezeten belül – a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére sem. Ehhez képest viszont kissé érthetetlen módon korlátozza a Kormány szabad államigazgatási szervezetalakítási jogát azzal, hogy azt törvény keretei közé helyezi. Bár a közigazgatás felépítése a korábbiakhoz képest nem változott, az továbbra is a Kormány által irányított államigazgatásból és a helyi önkormányzatokból áll, az autonóm államigazgatási szervekre viszont nincs utalás, így hiányzik az alkotmányos lábuk. Ezzel szemben az új elemként megjelenő önálló szabályozó szerveket az Alaptörvény a Kormánnyal együtt szabályozza, az általuk ellátott feladatokat pedig a végrehajtó hatalomban helyezi el, melynek viszont általános szerve a Kormány. Az önálló szabályozó szerv vezetője hasonló eljárással kerül kinevezésre, mint a miniszterek, így kormányzati függetlenségük a szakirodalomban⁷⁵ és a gyakorlatban egyaránt ismert autonóm közigazgatási struktúrákhoz képest gyengébb. Érdekes és dogmatikailag is nehezen kezelhető változás az is, hogy a civil közigazgatáson kívül eső korábbi fegyveres erők és rendvédelmi szervek helyett most a Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok képezik e kört. Ugyanakkor a Kormány általános hatáskörű területi szerveként intézményesíti az Alaptörvény a kormány fejezetben a fővárosi, megyei kormányhivatalokat. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének kormányhatásköre mégsem itt a kormányfejezetnél, hanem a helyi önkormányzatoknál kerül nevesítésre a fővárosi, megyei kormányhivatalokkal összefüggésben.

A helyi önkormányzatok Alaptörvénybeli szabályozása az államigazgatásnál határozottabban magán viseli a centralizáció nyomait, ezért ez – mint a rendszerváltást követő legnagyobb közigazgatási irányváltatás – külön kerül tárgyalásra.

A 2010-es kormányváltáskor problémát jelentett az, hogy komplex program hiányában a közigazgatást érintő határozott, de összehangolatlan változtatási törekvések egymással ellentétes folyamatokat is elindíthattak, ezért ezeket a 2011 júniusában bemutatott Magyar program első változata⁷⁶ próbálta

⁷⁵ Lásd bővebben: BALÁZS István (1991): *Közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák*. In: *Alternatív gondolatok a közigazgatásról* (Közigazgatási Füzetek 3. szám). Budapest, MKI.

⁷⁶ Magyar Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési program* (MP 11.0) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011. június 10.

egységes keretek közé szorítani. A már korábban is említett program bár nem fogta át a közigazgatás minden területét, jellemzőit tekintve mégis a középtávú és komplex programok közé volt sorolható. Érdekesen szövegezte ugyanakkor a program önmeghatározása, miszerint az „... nem terv, hanem program, mely meghatározza a célokat, a beavatkozási területeket és a soron következő intézkedések sorát”. A programot tanulmányozva valóban megállapítható volt az, hogy egy igen jól szerkesztett technokrata dokumentumról van szó, melyből azonban a legtöbb esetben hiányoztak a konkrétumok, így leginkább egy kifestő-könyvre emlékeztettek, melyből a később alkalmazandó színekkel és azok összhatásával igen sokféle eredményre lehetett jutni.

A program deklarált átfogó célja a hatékony nemzeti közigazgatás kialakítása volt. A célrendszer fő elemei az eredményes szervezeti működés, a feladatrendszer megújítása, a belső eljárások megalapozása és racionalizálása, az ügyfélkapcsolatok javítása, a személyzeti igazgatás fejlesztése és a kiszámítható életpálya. Ez a célrendszer határozta meg a beavatkozási területeket is. A program megvalósítására intézkedési tervet tartalmazott, mely sajátos függeléke volt az érintett sarkalatos törvények felsorolása egyféle törvényalkotási programként.

A program tartalma számos, már korábban megkezdett fejlesztési irányt (pl. az integrált ügyfélszolgálati rendszer, a kormányablak, a kormányhivatali integráció, járási rendszer kiépítése stb.) konkrétan tartalmazott, míg mások (pl. új közszolgálati életpálya, új közigazgatási hatósági eljárási szabályozás stb.) irányai az elfogadásakor még kidolgozás alatt álltak.

Az anyag felidézte ugyan a közigazgatás-fejlesztés nagy, nemzetközileg kialakult irányait, de rögzítette azt a nemes célt is, hogy „bármilyen megoldás alkalmazása akár a piacról, akár külföldről csak kellő kritikával és hatásvizsgálattal történhet”. A program tehát hangsúlyozottan egyfajta új, a nemzeti hagyományainkhoz és körülményeinkhez adaptált irány keresését jelentette a magyar közigazgatásban.

A 2010-es kormányváltást követő időszak közigazgatását meghatározó programban – korunk közigazgatás-fejlesztési dilemmáinak megfelelően – a konkrét elképzelések közt találhattunk példát az időközben letűnt „Új Közmenedzsment” (NPM) egyes elemeinek tovább élésére a hatékonyság, teljesítmény, minőség követelményének középpontba állításával. Ugyanakkor az erősebb állami fellépéshez szükséges eszközrendszer kiépítésének a szándéka is domináns elem a „neoweberi” államról és

közigazgatásról írt jellemzők⁷⁷ irányába pl. az államigazgatási hatósági koncentráció és integráció erősítésével.

A fentiekben jelzett szándékok konkrét megvalósítása ebben az időszakban leginkább a következőkben tárgyalt területeken valósult meg.

Az államigazgatás integrációja nem csupán kevesebb és nagyobb területet átfogó miniszteri feladatköröket eredményezett, hanem ezen belül az egyes szakigazgatási területek ágazati integrációja is megvalósult. Az integráció mellé a központi közigazgatás irányításának centralizációja is járult a Miniszterelnökség és 2014-ig főleg a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kormányzati munkájának összehangolásában a többi tárca felé kapott többletjogosítványain keresztül, melyek a miniszteri szervezetalakítási szabadságot éppúgy korlátozták, mint a személyzeti jogköröket. Ehhez járult még a területi államigazgatás nagyobb részének a fővárosi és megyei kormányhivatalokba történő integrálása (külső integráció), ami a szakigazgatási szervek hatásköri önállóság ellenére is megfosztotta a tárcákat saját végrehajtó mechanizmusuktól, a 2015-től megvalósult ún. belső integráció pedig azóta már ezt is megszüntette. A korábbi jegyzői államigazgatási feladatok jelentős részének a járási hivatali rendszerbe integrálása pedig csak befejezte a teljes államigazgatási koncentrációt, ami kétség kívül rendkívüli lehetőségeket jelent az erős állam cselekvését megvalósító államigazgatásnak.

Ezeket a hatásokat tovább erősítette a közzszolgálati rendszer egyébként még ma is tartó gyökeres átalakítása, valamint különösen a helyi önkormányzati rendszer jellegét alapvetően megváltoztató átalakítása.

A közzszolgálati rendszer alapvető átalakuláson ment keresztül, mely szinte azonnal követte a kormányváltást. A 2010 májusában hivatalba lépett Kormány előterjesztésére ugyanis az Országgyűlés törvényt fogadott el (2010. évi LVIII. törvény) az államigazgatásban dolgozó köztisztviselőkre kormánytisztviselői kategóriát képezve e körből. Ezek vonatkozásában a Ktv. mögöttes törvénnyé vált. (Ez az akkori 116.000 köztisztviselő nagyobb részét, mintegy 70.000 főt érintett). Az indokolás nélküli felmentés intézményével és a vezetői kinevezéseknek a kormányzati koordinációért felelős tárca közigazgatási államtitkára általi jóváhagyatásához kötésével és további hasonló, a korábbi garanciális szabályokat oldó szabályozás miatt

⁷⁷ Lásd erre G. FODOR Gábor – STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2008/2.

tartalmilag ez további elmozdulást jelentett a nyíltrendszerű közszolgálat felé. A 2010. évi CLXXIV. törvény pedig a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény újabb módosításával e szabályozás tartalmi elemeit a teljes köztisztviselői karra kiterjesztette.

A szinte követhetlenné vált szabályozást a 2011 decemberében az Országgyűlés által elfogadott 2011. évi CXCV. törvény próbálta egységes keretek közé szorítani. A törvény új kategóriát vezetett be; a közszolgálati tisztviselő fogalmával, újra egyesítve ezzel a korábbi köztisztviselőket (közszolgálati jogviszony) és kormánytisztviselőket (kormányzati szolgálati jogviszony). A törvény olyan új elvek betartásának kötelezettségét írja elő, mint a köz szolgálatának elsődlegessége, a jó közigazgatásba vetett bizalom fenntartása, valamint további általános magatartási követelményeket fogalmaz meg. Egyértelműen jellemző az új szabályozásra olyan munkajogi elemek adaptálása, mint pl. az érvénytelenség, a határidők számítási módja, a jognyilatkozatok szabályozása. Az új szabályozással átalakult az érdekegyeztetés rendszere és létrejött az állami közszolgálat szakmai kamarája, a Magyar Kormánytisztviselői Kar (a tagságkötelező) és a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum. Régi törekvésként pedig szabályozásra kerültek a törvényben az etikai alapelvek és kötelezettségek.

Miközben az egész közszolgálatra érvényes egységes életpálya modellel indokolták a rendszer megújítását, melyben a nemzeti érdekek előtérbe helyezése, a pártsemlegesség, a szakmai ismeretek, a nemzettudatra épülő és értékelt működés és a kiszámítható életpálya a kulcsszavak. Ez utóbbinak gyökeresen ellentmond pl. az a törvényi szabályozás, miszerint a közszolgálati tisztviselő jogviszonyát felmentéssel a vezető bizalmának elvesztésére hivatkozással is meg lehet szüntetni, a vezetői kinevezés is bármikor visszavonható, a szakmai vezetők pedig eleve indokolás nélkül felmenthetők.

Magának a rendszernek a munkaköri, vagy állás jellege alapvetően annak ellenére sem változott a karrier típus felé, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony az állam, valamint az állam nevében foglalkoztatott kormánytisztviselő között jön létre és kötelező köztestületi tagságot eredményez az MKK-nál. A munkakör megszűnése esetén ugyanis más munkakör felajánlási kötelezettség csak az adott közigazgatási szervet terhelte, és ezen nem változtatott – csak enyhített – a tartalékállomány rendszere. Az akkor létrehozott, majd később megszüntetett személyügyi központ feladatai sem változtak lényegesen a korábbiakhoz képest, így összességében - az időközben létrejött állami tisztviselői szabályozás

ellenére is - maradt a korábbi kormányoktól megörökölt bizonytalanság a közszolgálat preferált rendszerét illetően.

A Magyar program 2012-es változata (MP 12.0) III. fejezetében foglaltak alapján az életpálya alapú zárt rendszer és a nyílt rendszernek nyilvánított munkaköralapú rendszer egyfajta elegye adta az új közszolgálati rendszert. Ez az addigi nemzetközileg is elfogadott kategóriákat felülírva egy sajátos magyar közszolgálatot vizionált. Ebben pozitív törekvés volt eredetileg a különböző típusú közszolgálati alkalmazások közti harmonizációra és átjárhatóságra való irányultság, bár az általános közszolgálati tisztviselői státútum szerepét inkább a kormányzati szolgálati jogviszony adta.

A már említett egységesítésre való törekvés messze túlment a jogi szabályozás keretein azzal, hogy a közszolgálat minden területére érvényes új általános közigazgatási és menedzsment ismereteket alakított ki és vitt be a képzési rendszerbe. Ennek központi eleme a szintén unikumnak számító Nemzeti Közszolgálati Egyetem lett, mely feladata a közszolgálat humán erőforrásának teljes átalakítása és generációváltása egy teljesen megújított közszolgálati pragmatika és tudásanyag mentén.

A közszolgálati rendszer átalakítása azonban ezzel nem zárult le, mert az addigi fejlődési tendenciákat nagyrészt felülírta a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, melyről a következőkben lesz szó.

2. A kormányzati irányítás és igazgatás változásai

A témakör vizsgálata előtt mindenekelőtt azt szükséges tisztázni, hogy - legalább is e munka keretében - mit értünk kormányzati irányítás alatt. A kormányzás alatt tág értelemben az állami szervek összessége által végzett tevékenységet értjük. Szűkebb értelemben a kormányzás a kormányok által végzett tevékenységet foglalja magában, azonban ez belülről is differenciált, sokrétű.⁷⁸ Ebből kiemelhető a kormányoknak a közigazgatás felé megnyilvánuló irányító, felügyelő, ellenőrző tevékenysége, melyre jelen munka is koncentrálna - elismerve azt, hogy vannak más, nem kevésbé fontos területek is.

⁷⁸ Lásd bővebben; BALÁZS István szerk. (2017): *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

Ugyanakkor a közigazgatás, mint az állam cselekvése méltán érdemel kiemelt figyelmet, hiszen a kormányzás eszköz- és egyben célrendszerének is meghatározó eleme.

A vizsgált tárgykör másik eleme, az irányítás sem egyszerűen meghatározható fogalom és tartalom. Szociológiai értelemben az irányítás azt a meghatározó befolyást jelenti, amely meghatározza az irányított viszonyait. Eszközrendszerében ez jogi és nem jogi eszközök összességéből áll, melyek szerves egységet képeznek.⁷⁹ Egy jogi jellegű feldolgozásnak értelemszerűen a jogi eszközökre kell koncentrálnia, de nem lebecsülve, hanem összefüggéseiben vizsgálva a nem jogi eszközök alkalmazásával, azoknak mintegy jogállami környezetét adva.

Bármennyire is fontos a kormányzati irányításban a közigazgatás szerepe, fontos kiemelni, hogy a kormányzás nem azonos a közigazgatással, sőt jogállami körülmények közt élesen elkülönítik egymástól a kormányzati és a közigazgatási aktusokat, azok alkotmányos és jogi különbözősége miatt.

Nem véletlen az, hogy általában külön szabályozzák a kormányok közigazgatással kapcsolatos feladat- és hatásköreit. Így van ez Magyarországon is, ahol az Alaptörvény szerint „A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve [...], a közigazgatás legfőbb szerve [...], törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hoz létre [...]. A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját, [...] a miniszter a Kormány általános politikájának megfelelően irányítja az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágazatait. A Kormány általános hatáskörű területi szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal.”⁸⁰

A vázolt szabályozásból kitűnik, hogy ez a szabályozás nem túlrészletező, keretjellegű inkább. Ugyanakkor még mindig nagyobb garanciát tartalmazó, mint a kormányzás tágabb kereteit meghatározó azon szabályozás, miszerint a Kormánynak, mint a végrehajtó hatalmi ág általános szervének „feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény, vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.”⁸¹

A végrehajtó hatalmi ági feladatok így negatív meghatározással, azaz meg nem határozással tág keretet adnak a kormány már említett kormányzati

⁷⁹ Az irányítás és felügyelet sokrétű, komplex tartalmára lásd bővebben FAZEKAS Mariann szerk. (2014) *Közigazgatási jog. Általános ré I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 121-139.

⁸⁰ Alaptörvény 15. cikk.

⁸¹ Alaptörvény 15. cikk (1).

cselekvéseinek; tekintettel arra, hogy a közigazgatás nem azonos azzal, sőt intézményrendszerét a jog pontosan szabályozza.

Témánk szempontjából ez a szabályozási megoldás már előrevetíti mindazon lehetőségek közös alapját, melyek egy igen határozott kormányzati irányítást tesznek lehetővé Magyarországon.⁸²

2.1. A Kormány közigazgatás irányításával és felügyeletével kapcsolatos jogi eszközeinek főbb forrásai

Az előzőekben említett jogi keretek Magyarországon a közigazgatás nagy alrendszerei szerint igen differenciáltak. A Kormány irányítása alatt álló államigazgatásra, a rendvédelmi szervekre és az autonóm államigazgatási szervekre a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény⁸³ vonatkozik, melyet a Kormány működése tekintetében a kormány ügyrendje⁸⁴ részletez. Ezeket írta felül részben a kormányzati igazgatásról szóló, korábban hivatkozott törvényi szabályozás,⁸⁵ mely ilyen módon keretszabályozássá és egyben gyűjtőfogalmává vált a kormányzati irányításnak és felügyeletnek is.

A helyi önkormányzati rendszer felé - a hatalommegosztás elve érvényesülésének megfelelően - a Kormány közvetlen irányítási jogkörökkel nem rendelkezik, hanem törvényességi felügyeletet gyakorol az általános hatáskörű területi kormányhivatalain keresztül. Ennek kereteit az Alaptörvény,⁸⁶ részleteit pedig sarkalatos törvény⁸⁷ szabályozza.

Sajátos kategóriát képeznek az Alaptörvény által intézményesített önálló szabályozó szervezetek, melyek az autonóm államigazgatási szerveknek egy olyan fajtáját jelentik, melyek jogi szabályozási jogkörrel rendelkeznek, de velük szemben a kormányfőnek mégis van fontos szerepköre.⁸⁸

⁸² Lásd erre pl.; Sárközy Tamás: Magyarország kormányzása 2010-2014, *Új magyar közigazgatás*, 2015/2. 1-7.

⁸³ 2010. évi XLIII. Törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

⁸⁴ 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozata a Kormány ügyrendjéről.

⁸⁵ 2018. évi CXXV. törvény

⁸⁶ 34. cikk (4) a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéről.

⁸⁷ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Mötv.) 132-142. §.

⁸⁸ Alaptörvény 23. cikk: „Az önálló szabályozó szerv vezetőjét a miniszterelnök, vagy – a miniszterelnök javaslatára – a köztársasági elnök nevezi ki.”

Hangsúlyozandó azonban az, hogy a Kormány közigazgatással kapcsolatos konkrét feladat- és hatásköreit számos más jogszabály rendezi a fentiekben vázolt főbb jogforrások mellett.

A Kormány közigazgatást irányító tevékenységében meghatározó szerepet játszanak a kormányzati segédszervek, ezek közt is a kormányközpont szerepet betöltő szervek, így jelenleg a minisztériumi jogállással bíró Miniszterelnökség, illetve a Miniszterelnöki Kabinetiroda, illetve legújabb szervként a Miniszterelnöki Kormányiroda. Ezen kívül kiemelendő még a Kormánynak az Alaptörvényben is nevesített általános hatáskörű területi szerveinek, a fővárosi és megyei kormányhivataloknak a jogállása⁸⁹ és ennek révén betöltött szerepe.

A témakörre a későbbiek során még visszatérünk, azonban már itt jelezni szükséges azt, hogy a területi államigazgatás e koncentrált hatáskörű és a végtelékig integrált mamut szervezeti rendszere a maga formájában szintén hungarikum, mely a centralizáció egyik legfontosabb intézménye.

Bár hasonló szerv létrehozása szinte minden megelőző Kormány törekvéseiben megjelent valamilyen formában, hiszen a területi államigazgatás túlburjánzásának megállítása és visszafejlesztése, valamint a végrehajtás szintjének koordinációja valós szükségleteket foglaltak magukban.

Az integráció módszereiben és az irányítás koncentrációjában azonban nagy eltérések mutatkoztak a jelenleg működő megvalósult rendszerhez képest.⁹⁰

A kormányzati irányítás jogi keretei fontosak, sőt jogállami keretek közt meghatározóak kell, hogy legyenek, de annak minőségét és irányultságát, módszereit számos más tényező is befolyásolja.

Ezek egyben a jogi eszközök érvényesülésének feltételrendszerét is jelentik, ezért még egy jogi jellegű feldolgozás sem hagyhatja őket figyelmen kívül akkor sem, ha azok mélyebb vizsgálata meghaladja a feldolgozás kereteit.

2.2. A kormányzati irányítást meghatározó tényezők.

⁸⁹ 2010. évi CXXVI. tv.

⁹⁰ Lásd bővebben: Balázs István (2016): *A közigazgatás változásai Magyarországon és az Európai Unió országaiban a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

A kormányzati irányítást meghatározó tényezők közt nehéz lenne fontossági sorrendet felállítani már csak azért is, mert egy konkrét kormány tevékenységének jellemzője egyebek közt az is, hogy mely tényezők milyen szerepet játszanak, illetve játszhatnak egy adott időszakban.⁹¹

Mindezek mellett talán az tűnik leginkább elfogadottnak, hogy ha a kormányzást azok a közpolitikai feladatok határozzák meg, melyeket azzal kezelni kíván, vagy kényszerül az adott Kormány. Ezeket is két nagy csoportra lehet osztani, melyekből az elsőt a globalizált világ kívülről érkező impulzusai, vagy éppen válságai határozzák meg, míg a második csoportot egy országnak az előbbiektől egyre kevésbé elvonatkoztatható belső körülményei töltik ki tartalommal leginkább. Az így meghatározható közpolitikai feladatok különböző közigazgatási funkciókon (állandó és változó, általános és specifikus) keresztül realizálódnak az általuk megkövetelt, illetve a kormányzás által priorált eszközökkel.

Mindezek számára általános keretül szolgál az adott ország politikai rendszere, benne nem csupán a pártok helyével és szerepével, hanem a politikusok személyes kvalitásaival is.⁹²

A személyiség ugyanis egyre inkább rányomja bélyegét a politikai életre és különösen így van ez azokban a kormányzati rendszerekben, ahol a kormányok testületi jellege, vagy működése kevésbé érvényesül (pl. elnöki, fél-elnöki, kancellári stb. rendszerek).

Míg korábban ennek a körülménynek igazán csak a vezető nagyhatalmak és a diktatúrák esetében volt jelentősége, mára ez szinte általánossá vált.

A kormányzást egy ország történelmi tradíciói is meghatározzák, de ennek a mértéke is nagyban függ az előzőekben említett tényezőktől. Jogállamban a történelmileg kialakult intézmények is jogszabályi keretek közt élnek tovább, ideértve az angolszász rendszerek szokásjogát is. Magyarországon ilyen történelmileg kialakult intézmény pl. a megyerendszer azzal, hogy ezen a szinten minden politikai rendszerben - a rendszerváltást követő első ciklus kivételével - erős kormányképviselő működött, vagy legalább ilyen törekvések voltak. Napjainkban a fővárosi és megyei kormány megbízottak ennek a folyamatosságnak a képviselői.

⁹¹ Sárközy im.83. jegyzet.

⁹² Lásd pl. Sárközy Tamás (2014): *Kétharmados túlkormányzás, vagy gólerős csatár a mély talajú pályán*. Budapest, Park Kiadó.

Mindezen eddig felsorolt tényezők persze egy adott alkotmányos környezetben kell, hogy érvényesüljenek, mint ahogy ez határozza meg a kormányzás teljes intézményrendszerét is.

Ide tartozik maga a kormányforma is, mely azt határozza meg, hogy mi a végrehajtó hatalmi ág csúcsszerve és az hogyan jön létre, illetve működik az egyes államformákon belül.

A parlamentáris monarchiák és köztársaságok esetében a kormányoknak, mint testületnek van meghatározó szerepe, de ez korántsem jelenti azt, hogy azok valóban testületi döntést is hoznak. A minisztertanácsi típusú kormányzásban a kormányfő elnökként valóban első lehet az egyenlők közt a minisztertársaival való viszonyában, de ehhez az is kell, hogy ez utóbbiak legitimitásukat a parlamenti többségtől kapják. Ilyen megoldásból viszonylag kevés van, ezért a kormányfők szerepe – a miniszterelnöki szereptől a kancelláriig – relatíve széles skálán mozog, de általában meghatározó.⁹³ A fél-elnöki és elnöki (prezidenciális) rendszerekben a kormány, mint testület vagy nem is működik, vagy hatásköre osztott az elnökkel.

Ezeken az alkotmányos környezet által meghatározott kereteken belül azonban érvényesül egy bizonyos mozgástér a konkrét kormányok működésének modellválasztásához.

Ez egyrészt azt foglalja magában, hogy a kormányok mennyire működnek testületként és hoznak valóban testületi döntést, de ezzel összefüggésben szól arról is, hogy a kormányzati segédszerveknek (kormányközpontok, kabinetek, kormánybizottságok, tárcaközi testületek, kormánybiztosok stb.) milyen konkrét szerepe van.

A kormányzati irányítás jellemzőit főként ezek a sajátosságok határozzák meg, illetve töltik ki, mert ezekben van legálisan diszkrecionális lehetőség a meglévő alkotmányos és jogi kereteken belül.

A kormánystruktúrát ebből a körből külön is szükséges kiemelni még akkor is, ha erről a parlamentáris rendszerekben valamilyen formában (bizalmi szavazás, a minisztérium törvénnyel történő létrehozása stb.) a törvényhozás dönt és formálisan nem a Kormány vagy a kormányfő. Nyilván ez is sok, az előzőekben már érintett tényező függvénye, amit tovább bonyolíthat az a körülmény, ha a kormány koalíciós jellegű, valódi koalíciós partnerekkel,

⁹³ Lásd: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Budapest, Wolters Kluwer, 2016.

akik kormányzati szerepükért kormánytagságokat várnak. Ez pedig esetenként nem olyan kormánystruktúrát jelent, amit a közfeladatok határoznak meg, hanem személyre szabott jellegű.

Bármilyen fontosak is az eddig vázolt tényezők, a kormányzati irányítás fő eszköze és megvalósítója maga a közigazgatás. Éppen ezért van jelentősége annak, hogy annak milyen a felépítése és szervezése, mennyire érvényesül benne a kormányzati irányítást korlátozó decentralizáció, vagy áttételekre terelő dekoncentráció.

A decentralizáció egyfelől a helyi önkormányzati rendszer államszervezetben elfoglalt alkotmányos helyétől és szerepétől függ, de ezt egészítik ki az autonóm államigazgatási szervek, illetve a közigazgatási feladatok ellátásában résztvevő nem közigazgatási szervek, így különösen a köztestületek.

A decentralizált közigazgatási szervek felé a Kormányt irányítási jogkörök közvetlenül nem illetik meg, de különböző felügyeleti jogokkal, így a helyi önkormányzatok felé törvényességi felügyeleti, vagy ellenőrzési jogkörökkel rendelkezhet.

Az egy más kérdés, hogy közvetve pl. a helyi önkormányzati feladatellátás szakmai szabályainak megállapításával továbbá a finanszírozás rendszerén keresztül így is jelentős befolyás maradhat. (Lásd pl. Magyarországon a feladatfinanszírozás rendszerét, vagy éppen a „modern városok” program elosztási rendszerét.

A dekoncentráció a központi közigazgatási szervektől a végrehajtó helyi szint felé történő hatásköri „szétpontosítást” jelent, melyben a Kormány államigazgatást irányító szerepe a végpontokon nem sérül, de a közvetlen operatív beavatkozási lehetősége a konkrét ügyekben legitim módon a dekoncentrált szervek által hozott döntésekbe nincs.

Ennek is több mechanizmusa létezik azonban, így nálunk pl. a hatósági ügyekben kötött fórumrendszer van, míg más pl. a frankofon rendszerekben⁹⁴ ilyen nincs, a felettes szerv beavatkozási lehetősége nagyobb.⁹⁵

⁹⁴ Lásd RIVERO, Jean (1990): *Droit administratif*. Paris, DALLOZ, 390-418.

⁹⁵A közigazgatás szervezési elveiről lásd bővebben; MAGYARY Zoltán (1942): Magyar közigazgatás. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 103-129.

Demokratikus jogállami körülmények közt azonban – a kormány kettős, politikai és közigazgatási jellege miatt – sem a Kormány, sem a miniszterek nem járnak el egyedi, főként hatósági ügyekben, hanem erre alakult ki a köztisztviselők által irányított központi hivatalok (ügynökségek) és a területi államigazgatási szervek változatos rendszere.

Ezek működése azonban nagymértékben meghatározza a kormányzati irányítás jellegét, ezért számbavétele kiemelten fontos.

Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy az említett viszony nem egyoldalú. Az említett közigazgatás-szervezési elvek érvényesülése meghatározza a kormányzati irányítást, de ez fordítva is igaz. A Kormány a mögötte álló parlamenti többség támogatásával képes a céljainak alárendelve a közigazgatás működésének átalakítására, bár ez konszolidált jogállami viszonyok közt nem egy-egy kormányciklus igényei szerint történik, a közigazgatás stabilitása és kiszámíthatósága ennél többnyire magasabb rendű közügy.

Bár az utolsónak tárgyalt szempont, de nem utolsó a közigazgatás személyi állományának, a közszolgálatnak a rendszere.

Napjainkban még mindig meghatározó a fejlett demokratikus jogállamokban a közszolgálat történetileg kialakult differenciált modellje. Ebben zárt közjogi szabályozás alatt, a szakmai érdemekre alapozott, politika semleges munkaköri, vagy nagyobb folyamatosságot és biztonságot jelentő karrierrendszerű közszolgálat érvényesülése a jellemző.

Bár a közigazgatást piacósítani szándékozó „Új közmenedzsment” irányzat ezt a kialakult zárt rendszert megpróbálta „munkajogiasítani”, de csak megbontani tudta, lebontani nem.

Bár a maga tiszta formájában egyik rendszer sem működött egyetlen konkrét ország közszolgálatában sem, hanem a két megoldás egyes elemei keverednek, a közszolgálatot a politikától távontartó alapelvek azonosak, a politikai zsákmányelv érvényesülése a közszolgálati állások betöltésénél főszabályként kizárt.⁹⁶

Léteznek szűk körben a kormány diszkrecionális jogkörébe tartozó vezetői kinevezések, azonban azok is szigorú képesítési előírások mentén és jogi keretek közt történhetnek. A közszolgálat személyzeti politikája így nem

⁹⁶ Lásd; OECD (2015), *Panorama des administrations publiques 2015*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-fr.

eszköze a kormányzati irányításnak és nem is tárgya. Mindezek ellenére a munkaköri rendszer, mely a közigazgatás feladatai szerinti állásokra épül, és ezek szerint változik, nagyobb teret enged a kormányzati befolyásnak, mint az ettől elvileg független szakmai élethosszigan tartó karrierrendszer esetében.

A többnyire vegyes rendszerek esetében a vezetőknél van jobban jelen a munkaköri rendszer, míg az ügyintézőknél és ügyviteli alkalmazottaknál a karrierrendszer érvényesül.

2.3. A Kormány működésének választott modellje és a kormánystruktúra Magyarországon

Az előző pontokban történt, a fogalmi kört és a kormányzati irányítás jellegét meghatározó főbb tényezők áttekintését követően az aktuálpolitikai szándékok kizárása mellett sem kerülhető meg a hazai kormányzásunk néhány sajátosságának számbavétele és értékelése.

A rendszerváltást követően kialakított alkotmányos és jogi környezet egy olyan kormányzati modellt eredményezett, amit fél-kancellári jelzővel is lehet illetni.

Ez a testületi kormányzás és a kancellári kormányzás közt elhelyezkedő olyan berendezkedés, melyben egyértelmű a kormányfő meghatározó szerepe, ám a Kormány feladat és hatáskörét testületként gyakorolja.⁹⁷ Ennek pedig – különösen egy valódi koalíciós kormányzás esetében – a szótöbbségre épülő testületi döntésekben valós szerepe is lehet.

Ehhez képest a kancellári modellben csak kivételes a testületi döntéshozatal, mely kötelező eseteit jogszabály rögzíti.⁹⁸

Mindezek ellenére jogos lehet az a felvetés is, hogy az elmúlt két kormányzati ciklus tapasztalatai alapján, valamint az Alaptörvény nyújtotta, alábbiakban részletezett alkotmányos keretek közt a „fél” jelző akár el is hagyható lenne.

Ennek alapján ugyanis „A Kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll [...] a miniszterelnököt az országgyűlés választja meg [...] a minisztert a

⁹⁷ „A Kormány feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével, testületként gyakorolja”, lásd a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010.(VII.7) Korm. határozat 1. pontját.

⁹⁸ Lásd; FAZEKAS im.149-152.

miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. [...] A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját, a miniszter a Kormány általános politikájának megfelelően irányítja az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágazatait.”⁹⁹

„A Kormány ülésén jelenlévők az előterjesztésről, illetve az egyéb döntést igénylő kérdéssel tanácskozást folytatnak, melyet követően a miniszterelnök összefoglalja a tanácskozás során elhangzottakat és kimondja a Kormány döntését.”¹⁰⁰

A miniszterelnök tehát gyakorlatilag egyedül dönt a Kormány összetételéről, meghatározza annak általános politikáját, a miniszterek ennek keretei közt fejthetik ki tevékenységüket, igaz önálló hatáskörben.

A Kormány ügyrendje, azonban - ami nem jogszabály ugyan - látszólag ellentmondást tartalmaz az 1. pontjában és a 66. pontjában foglalt szabályozásával, holott csak a kialakult gyakorlatot rögzíti.

Ez pedig miniszterelnöki kormányzást jelent, témánk szempontjából pedig a személyéhez kötött centralizált kormányzati irányítás lehetőségét foglalja magába. Ezt erősíti a kormányzati igazgatásról szóló törvény azon rendelkezése, miszerint „A miniszterelnök az Alaptörvényben meghatározott feladatkörében eljárva a Kormány irányítása alatt álló, illetve a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek vezetői számára feladatokat határozhat meg, továbbá tőlük tájékoztatást kérhet. A feladatmeghatározásról, illetve a tájékoztatáskérésről a szerv vezetője az irányító vagy felügyelő minisztert tájékoztatja [...] A miniszterelnök az Alaptörvényben meghatározott feladatkörében eljárva más politikai felsővezető, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár számára feladatot határozhat meg, valamint e tisztségviselőket a feladat- és hatáskörükbe tartozó kérdésekről jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezheti. A politikai felsővezető, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár ezekről az őt e törvény szerint irányító személyt tájékoztatja.”, valamint „A Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében az államigazgatás egyes ágazatait, illetve egyes központi államigazgatási szervek vagy azok vezetőinek az irányítására a miniszterelnököt is kijelölheti [...] A miniszterelnök részletes feladat- és hatáskörét a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletben

⁹⁹ Alaptörvény 15-17. cikk.

¹⁰⁰ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010.(VII.7) Korm. határozat 66. pont. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A10H1144.KOR&mahu=1> (2019.10.25.).

állapítja meg [...] a miniszterelnökhöz átkerülő feladat- és hatáskörök tekintetében – az ellátásukhoz kapcsolódó egyéb feladatokra, jogosultságokra és kötelezettségekre kiterjedően – a feladat- és hatáskört korábban ellátó miniszter által vezetett minisztérium jogutódja a Miniszterelnöki Kormányiroda.”¹⁰¹

A mindenkori Kormány azonban egy új ügyrendi szabályozással persze át is rendezheti ezt az eljárást, feltéve, ha az ügyrendjéről testületként szavaz és szótöbbséggel dönt.

Az eddig tárgyaltakhoz képest a kormánystruktúra látszólag nem a kormányfő,¹⁰² sem pedig a Kormány hatásköre, hiszen a minisztériumok felsorolását törvény tartalmazza.

Nehéz lenne ugyanakkor a kormányprogramot bemutató és megválasztott miniszterelnök meghatározó szerepét vitatni ebben a kérdésben is, bár egy valódi koalíciós kormányzás esetében az azt alkotó parlamenti pártok erősen korlátozhatják, de legalábbis befolyásolják.

2.4. Kormánystruktúra és a kormányközpont választott modellje

Ha a kormányzás alkotmányos környezete szempontjából nincs is túl nagy szerepe a kormánystruktúrának, a kormányzati irányítás szempontjából ez másképpen merül fel.

A kormánystruktúrát sok tényező határozza meg, de ebből három biztosan kiemelkedik. Egyfelől a kormányzati feladatok és azok prioritásai, másfelől pedig a közpolitikák megvalósításához szükséges politikai feltételek, ideértve a Kormány mögött álló parlamenti erőviszonyok belső struktúráját. A harmadikként említett, de a valóságban első helyen is jegyezhető tényező ugyanakkor magának a miniszterelnöknek a politikai akarata, illetve választása.

Ezek a szempontok nem mindig érvényesíthetők kiegyensúlyozott módon. A gyors és stratégiai jellegű döntések kis létszámú kormányt igényelnének, ami gyakran ütközik a többi szemponttal. Ezért aztán majdnem minden kormányzati rendszerben kialakult a többszintű kormányzás lehetősége,

¹⁰¹ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 5-6. §, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800125.TV> (2019.10.25.).

¹⁰² Alaptörvény 17. cikk.

kabinetkormányzással, a delegált miniszterek rendszerével, kormánykabinetek közbeiktatásával stb.

A kis létszámú kormányral működő csúcsmisztériumi modellnek 2010-ig nem volt nálunk komolyabb hagyománya, mikor is a korábbi kormányok átlagos minisztériumi számának fele került alkalmazásra.

A 2010-es kormányváltás tízfős kormányához képest, a megelőző Bajnai Kormányban 18 tagja volt, hasonlóan a második Gyurcsány Kormányhoz, de az Antall Kormányban is 20 tagja volt.

Ez önmagában se nem érték, se nem hátrány, a kormányzati működés eredményessége egyedül, ami minősíthető.¹⁰³

Ebben persze nagy szerepe lehet annak is, hogy a kormányzati segédszervek milyen szerepet játszanak a Kormány működésében.

Ezek közül is kiemelkedik, az ún. kormányközpontok¹⁰⁴ megszervezésének módja és szerepe.

A kormányközpont az OECD által használt terminológia magyar megfelelője, mely alatt a kormányok működését közvetlenül szolgáló hivatali szervezetet értik, melynek feladata a döntések előkészítésének és végrehajtásának politikai és adminisztratív koordinálása. E két funkció lehet egy szervezetben (integrált modell) és külön szervezetben (dezintegrált modell), de elláthatja valamelyik szaktárca is (minisztériumi modell).

Magyarországon minden lehetséges változat kipróbálásra, illetve alkalmazásra került már. Így működött 1990-1998 közt közigazgatási államtitkár által vezetett Miniszterelnöki Hivatal, majd 1998-tól referatúrákkal bővített, miniszter által vezetett Miniszterelnöki Hivatal. Ezek integrált modellek voltak, mert a politikai és az adminisztratív koordináció egy szervezetben valósult meg. Ezt követően került sor 2010-től a minisztériumi modell (KIM) alkalmazására, míg 2014-től előbb újra egy integrált modell jött a Miniszterelnökséggel. Később ebből kivált a Miniszterelnöki Kabinetiroda, majd a Miniszterelnöki Kormányiroda, mellyel a dezintegrált modell valósul meg jelenleg is.

¹⁰³ A 2018 május 18.-án megalakult új kormányban szintén 10 minisztérium volt. Lásd: 2018. évi V. tv.

¹⁰⁴Lásd pl.; OECD (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, OECD Publishing, Paris. 120. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr (2020.05.09.).

A 2018-as választásokat követően felálló új kormánystruktúrában is maradt ez a modell, sőt a Miniszterelnökségből kivált Kormányiroda a miniszterelnökhöz kapcsolva új funkciókat tölt be.¹⁰⁵

A kormány munkáját segítő szervek köréből és alkalmazásainak rendszeréből a politikai munkát segítő kabinetek (jelenleg a Stratégiai és Családügyi Kabinet, a Gazdasági Kabinet, a Nemzetbiztonsági Kabinet, Nemzetpolitikai Kabinet) érdemelnének külön figyelmet, de csak akkor, ha azok működése a Kormány munkáját valóban tehermentesítik pl. azzal, hogy ritkábban kell ülést tartania.

Az ilyen típusú kabinetkormányzásra azonban a Kormány üléseinek rendszerességéből következtethető módon eddig nem került sor.

A 2018-as választásokat követően a kormányközponti szerepkörök további differenciálása és közvetlen miniszterelnöki irányítás alá helyezése kapcsán – a kormányzati irányítás centralizációja a kancellári típusú kormányzás irányába még tovább növekedett és a már többször hivatkozott kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényben manifesztálódott.

Ennek látszólag ellentmondhat a három miniszterelnök-helyettes új intézménye, de mivel vélhetően kabineteket is vezethetnek, ezért benne rejlik a kétszintű kormányzás lehetősége is.

2.5. A centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció érvényesülése a közigazgatási rendszerben

A kormányzati irányítás és igazgatás jellegét hazánkban nagymértékben meghatározza az, hogy a 2010-es kormányváltás elsődleges célul tűzte ki a közigazgatás radikális átalakítását¹⁰⁶ és azóta ezekből számos elem megvalósult. Ennek hatásai előbb a kormánystruktúrában jelentek meg a már korábban említett csúcsmisztériumi modell alkalmazása keretein belül a kevesebb, de több ágazatot átfogó nagy integrált minisztériumok létrehozásával. Ez már önmagában is centralizációt jelentett a feladatellátás oldaláról, koncentrációt az erőforrások terén és integrációt a szervezeti

¹⁰⁵ https://index.hu/belfold/2018/04/27/nemsokara_lesz_miniszterelnoki_kormanyiroda_is/ (2020.05.09.).

¹⁰⁶ Lásd Nemzeti Ügyek Programja. http://static-old.fidehu/download/481/nemzeti_ugyek_politikaja_8481.pdf 91-92., valamint a Nemzeti Együttműködés Programja <http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf> 82. (2017.11.13.).

rendszeren belül. Ezt követte a területi államigazgatás integrációja, ami azzal valósult meg, hogy a megyék területi keretei között működő és egy szervezetbe összevont dekoncentrált struktúra jött létre az addig önállóan működő területi szervek nagyjából felére kiterjedő módon.

Amint az a korábbi fejezetekben említésre került, területi államigazgatás integrációja nem volt új célkitűzés, sőt egyfajta folyamatosságot is jelentett azért, mert hasonló mechanizmus működött a magyar polgári állam helyi szinten működő közigazgatási bizottságaiban és a szocializmus tanácsrendszerű közigazgatásában is. A rendszerváltás után szétesett területi államigazgatás tekintetében pedig a korábbi kormányok különböző közigazgatás-fejlesztési elképzelései, sőt döntései között is szerepelt ez a célkitűzés. Önmagában tehát a fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer 2011-től megvalósult rendszere nem volt új stratégiai elképzelés, hanem inkább visszatérést jelentett a korábbi magyar közigazgatás tradícióihoz, de a megelőző kormányok programjaihoz is.¹⁰⁷ A részleteket illetően persze már adódtak lényeges különbségek, így a megvalósításnak az a módja, minek következtében a szervezeti integráció eredményeként nagy létszámú, de egyszemélyi vezetés alatt álló óriáshivatalok jöjjenek létre, a korábbi kormánydöntésekben már lekerült a napirendről,¹⁰⁸ helyette a működési integráció került előtérbe.

A központi közigazgatás és annak területi szervei, tehát már a 2010-ben kezdődő kormányciklus elején komoly szervezeti integráción estek át, mely szükségképpen olyan működési koncentrációhoz is vezetett, mely megkönnyítette a kormányzati irányítást is.

A Kormány irányítása alá tartozó államigazgatásnak az ilyen irányú változásai nem voltak öncélúak, hanem egyebek közt megteremtették azokat a feltételeket is, melyek a központi állami szerepkörök megerősítése jegyében alkalmassá tették a várható többletfeladatok ellátására. Ezek közül kiemelendő a helyi önkormányzati rendszer átalakítása nyomán az önkormányzati (saját és a központi közigazgatástól átruházott államigazgatási) feladat- és hatáskörök jelentős részének recentralizációja.

Ez igazából nem minősíthető államosításnak, hiszen a helyi önkormányzatok is az államszervezet részét képezik, így ezekben az

¹⁰⁷ BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat. 25-45.

¹⁰⁸ BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 78-96.

esetekben nem a feladatok állami jellegének visszaállításáról volt szó, hanem az államhatalmi és közigazgatási szintek közti feladat-átrendezés valósult meg.

Hozzá kell azonban tenni azt is, hogy ezzel nem csupán a helyi önkormányzati rendszer autonómiájának erőteljes korlátozására került sor, hanem a Kormány és az általa irányított államigazgatás viszonya is megváltozott, a több államigazgatási feladat új, a területi szintekre erősebben koncentráló kormányzati irányítást is magával hozott a kormány megbízotti rendszerrel. A helyi önkormányzatok felé jogi értelemben ugyan nem jött létre irányítási viszony, de a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének új rendszere, kiegészítve a feladatfinanszírozási rendszer bevezetésével, a korábbiaknál lényegesen erőteljesebb hatalmi pozíciókat eredményezett a Kormány számára. E hatalmi viszonyt pedig még tovább erősítették az olyan operatív jellegű beavatkozási eszközök, mint a helyi önkormányzatok hivatali működési feltételeinek meghatározása, ideértve az informatikai és ügyviteli rendszerek koncentrációját is, vagy az ASP rendszer. A helyi önkormányzatok stratégiai döntéseit azóta főként az határozza meg, hogy a fejlesztési források elosztása szinte teljes egészében a Kormány kezébe került.

A kormányzati befolyást erősítő új intézmények egyben megnövekedett kormányzati kapacitást, ezen belül közigazgatási erőforrásokat igényeltek. Az ezt szolgáló intézményfejlesztések biztosítása lehet az egyik oka annak, hogy az OECD által végzett vizsgálatok szerint a közigazgatás nemzetgazdaságot terhelő súlya sem a GDP-ben, sem pedig a foglalkoztatottak arányában nem csökkent, hanem jóval az OECD átlag felett maradt.¹⁰⁹

Az átalakítások azóta is folynak, ám az eredményesség és hatékonyság várat magára, ami nem okoz gondot addig, amíg a gazdasági növekedés fedezi ennek költségeit.

Ha azonban e feltételek kedvezőtlenül alakulnak, akkor előbb-utóbb ismét felmerül az átalakításba befektetett közpénzek megtérülése elszámoltatásának fokozott igénye. Ennek keretében pedig szembesülni kell azzal, hogy a közigazgatási centralizáció, integráció és koncentráció egy jobb, hatékonyabb, olcsóbb és átláthatóbb közigazgatást eredményezett-e.

¹⁰⁹ <http://www.oecd.org/gov/govtaglance.htm> (2019.10.25.).

2.6. Az alkalmazott közszolgálati modell

A kormányzati irányítás és igazgatás szempontjából is fontos körülmény, hogy minden szervezetet, így a közigazgatásit is emberek, azaz személyzet működtet. A közigazgatás humánerőforrás-gazdálkodását meghatározó, ma is érvényesülő nagy rendszertípusok a XX. század során már kialakultak. Így ismeretes az, hogy az osztályozás szempontrendszerének függvényében a jogi szabályozás jellege szerint megkülönböztethetünk a munkajog által szabályozott asszimilációs, vagy a közjogi rezsim alatt működő differenciált rendszereket. Más szempontból nézve, a közszolgálati állások betöltésénél alkalmazott kiválasztási mód szerint beszélhetünk szakmai érdem-, vagy zsákmányrendszeréről. Az eddigi szempontok alapján megkülönböztethetünk nyitott, vagy zárt rendszereket. Ez utóbbiakon belül pedig munkaköri (állás) rendszerű, vagy karrier-rendszerű közszolgálatot.¹¹⁰

A választott és alkalmazott megoldás függvényében alakítható ki a stabil, kiszámítható és megfelelő szolgálati tudással rendelkező közszolgálat, ami nélkül nem lehet jó kormányzati irányítás sem. Mindegyik kialakult rendszernek megvannak azonban a belső logikai összefüggései, ezért, ha a különböző rendszerelemek keverednek, akkor az eltérő logikára épülő modelleknek sem tudnak érvényesülni a pozitív vonásai, sőt derogálják egymást.

Márpedig a Kormány közszolgálati stratégiai döntéseiben eddig ennek lehettünk tanúi, ami egyben bizonytalanságra is utal.

Ennek persze objektív hordozója is van azzal, hogy a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválságig érvényesülő „Új Közmenedzsment” irányvonal a versenyszféra módszereinek a közigazgatásra erőltetésével negatív hatással volt a közszolgálat területére is annyiban, hogy elbizonytalanította és klasszikus értékeit kikezdte. Az erős államnak azonban szüksége van a stabil, kiszámítható és jól képzett közszolgálatra, ezért a Magyar programokban megjelent célkitűzések a különböző életpályamodellekkel, majd azok egységesítésének szándékával megcsillantották a kiutat ebből a helyzetből. A valóságban azonban ennek éppen az ellenkezője kezd megvalósulni és a szerteágazó jogi szabályozás kapcsán nem is lehet látni azt, hogy pontosan milyen rendszer felé, zsákmány, vagy karrier, munkaköri, vagy munkajogiasított stb. irányba halad a magyar közszolgálat.

¹¹⁰ BALÁZS (2016): *i.m.* 182-200.

Anélkül viszont nehéz a továbblépés, mert egyebek közt a választott rendszernek megfelelően kell alakulnia a közszolgálat előmeneteli, képzési és továbbképzési rendszerének, a teljesítményértékelési és/vagy minősítési rendszerének is. Ebből a nézőpontból is meglehetősen ellentmondásos elemek jellemzik a magyar közszolgálatot, mert pl. a képzési és továbbképzési rendszer egyre centralizáltabbá válik, a generalisták helyett egyre inkább specialistákat képez, miközben a szakigazgatást éppen felszámolja a rendszer azzal, hogy nagy integrált szervezeti rendszereket hoz létre. A sokszor hangoztatott életpályamodellekben pedig a jogi szabályozás oldaláról éppen a karrier (a közszolgálatban szakmai élethosszigan végzett munka) hiányzik leginkább, amit a kormányzati igazgatásról szóló törvény (Kit.) még tovább árnyal.

Az alkalmazott közszolgálati rendszer egyik alapkérdése, hogy a köztisztviselőkkel szemben támasztott követelmények közt a gyakorlatban milyen prioritások érvényesülnek. Így egy szinte örök probléma az, hogy a szakszerűség és a jogszerűség milyen viszonyban áll a hatékonysággal és teljesítménnyel, a politikai lojalitással megelőzi, vagy fordítva? A közigazgatás-tudomány nagy irányzatai azt mutatják számunkra,¹¹¹ hogy ez a viszony pár dinamikusán változó, de egyszerűen és azonos módon érvényesülni nem igazán tud.

A kormányzati irányítás és igazgatás szempontjából viszont alapkérdés az, hogy a pillanatnyi politikai érdekek, vagy a közérdek határozza-e meg a közszolgálat felé irányuló elvárásokat.

Ez az ellentmondás kitapintható napjainkban is, mert pl. a Magyar programokat, illetve a jelenleg hatályos közigazgatás-fejlesztési programot is a hatékonyság és a teljesítmény priorálása és a lojalitás hatja át.¹¹² A szakszerűség és hatékonyság viszont újra kiemelt és egyenrangú célkitűzésként jelennek meg a Kit.-ben,¹¹³ ám a közszolgálat stabilitása és kiszámíthatósága nem kap ilyen prioritást.

Ugyanakkor a „hatékonyság” elvét priorálja az a felmentési ok, hogy „a kormányzati igazgatási szerv a feladatok hatékonyabb biztosítása érdekében

¹¹¹ Koi Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási és Tankönyvkiadó.

¹¹² 2018. évi CXXV. törvény 65-66. §.
http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (2020.04.23.).

¹¹³ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. tv. (Kit.)

a kormánytisztviselő álláshelyére másik kormánytisztviselőt alkalmaz”,¹¹⁴ de hasonló aggályok az érdemtelenység bizonytalan jogfogalmánál is felvethetők.¹¹⁵

A kormányzati irányításnak ez egy igen komoly deficitje lehet, melyet mielőbb orvosolnia kell.

A 2019-es helyi önkormányzati választások nyomán kialakult helyzet jól mutatja a zsákmányrendszer tényleges érvényesülését akkor, amikor az eddigiektől eltérő politikát reprezentáló új polgármesterek érkezése előtt egész hivatali apparátusok álltak fel.

2.7. Konklúziók

A témakört érintő rövid elméleti és nemzetközi kitekintést követően rögzíthető az, hogy a kormányzati irányítás és igazgatás változásai politikafüggők, melyhez változatos jogi és intézményi eszközök állnak rendelkezésre minden országban, illetve kormányzati rendszerben.

Így van ez Magyarországon is, ahol a 2010-es kormányváltástól egyre centralizáltabbá vált a kormányzati irányítás és várhatóan ez még tovább fokozódik a közeljövőben megalakuló új Kormány esetében.

Bár a centralizáció sem értékelhető önmagában, szerepe az adott körülmények közt eltérően alakulhat, de mindig felmerülő kérdés az, hogy mi a hozadéka és meddig fokozható anélkül, hogy a kívánt célokkal ellentétes hatásai legyenek?

A magyar kormányzás esetében azonban mindenesetre figyelmeztető lehet az, hogy a Kormány megrendelésére készült OECD jelentések szerint sem igazolhatók a 2010 óta megvalósított centralizáció hozadékai, még a közkiadások csökkentésének oldaláról sem.

Ez még akkor is elgondolkodtató, ha kétségtől eredmények is tapasztalhatók, így mindenekelőtt a közigazgatás versenyképességét növelő e-közigazgatás szervezeti, működési feltételeinek megteremtésében,¹¹⁶ továbbá a helyi önkormányzati alrendszer adósságrendezésében.

¹¹⁴ 2018. évi CXXV. törvény 107. § (1) g.

¹¹⁵ Kit. 109. §.

¹¹⁶ Ezzel kapcsolatban lásd még: VESZPRÉMI Bernadett: *Az információs társadalom kihívásai és a közigazgatás reakciói*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015.

Mindezek ugyanis nem változtatnak azon, hogy a kormányzati irányítás egyik alapkérdése marad mindenhol az, hogy a túlzott centralizáció hogyan hat ki a kormányzás rezilienciájára, az valóban elveszi-e az alkotó kezdeményezést?

A másik ezzel összefüggő alapkérdés egy olyan országban, ahol a kormányzás és a közigazgatás centralizációja több kormánycikluson átívelő folyamat, hogy lehet-e a centralizáció önmagában a hatékonyság záloga és ez elég-e a jó kormányzáshoz és közigazgatáshoz?

Más olyan szempontok, mint a szakszerűség, jogszerűség, a tisztességes eljárások fontossága, a kiszámíthatóság, átláthatóság, az innovációra való nyitottság a közérdek érvényesítésében stb. nem legalább ennyire fontosak?

A centralizáció tehát önmagában se nem érték, se nem annak hiánya, hanem dinamikus alkalmazandó eszköz, nem visszafordíthatatlan egyirányú utca.

3. A helyi önkormányzati rendszer változásai

Kiindulásként rögzíthető, hogy Magyarország Alaptörvénye a megelőző alkotmányos szabályozástól formailag és tartalmilag is eltérően szabályozza a helyi önkormányzati rendszert. Ennek eredményeként formailag szakít a korábbi Alkotmányban a rendszerváltáshoz kötődő, főként garanciális okokból született és az autonómia-elemeket részletező szabályozással, többnyire csak keretszabályokat állapít meg sarkalatos törvényre bízva a további részletes szabályozást.

Tartalmilag az Alaptörvény már a helyi önkormányzás meghatározására is az előzőtől eltérő fogalmat használ, amikor célként rögzíti, hogy „a helyi közügyek intézése és közhatalom gyakorlása érdekében működnek önkormányzatok”.¹¹⁷ A hatályon kívül helyezett régi alkotmányos szabályozás szövege pedig alapjogias jellegre koncentrálna úgy szövegezt,¹¹⁸ hogy: „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”.

¹¹⁷ Alaptörvény 31. Cikk.

¹¹⁸ 1949. évi XX. törvény 42. §.

A korábbi alkotmányos szabályozás így a helyi önkormányzashoz való jogot kollektív alapjogként szabályozta, ami kimaradt az Alaptörvényben szereplő új normaszövegről. Ez akkor is komoly hiány, ha a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CXCVIII. törvény sarkalatos törvényként szinte szó szerint megismétli a helyi önkormányzashoz való alapjognak a korábban hatályos Alkotmányi szabályozását, miszerint: „a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg,¹¹⁹ ettől azonban az még nem vált alkotmányos alapjoggá, bár az Alkotmánybíróság azt korábban is kétségbe vonta, de legalább foglalkozott vele.

Mégis, amikor indítványt terjesztettek elő konkrét ügyben, akkor alapjogsérelem hiányára hivatkozva, be sem fogadta azt a jelenlegi körülmények közt.¹²⁰

A helyi önkormányzashoz való jog értelmezésének tartalmi változását jelenti továbbá az, hogy a törvény a helyi választópolgároknak, mint a helyi önkormányzás alanyainak kötelezettségeket is megállapít, így: „a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. [...] A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”¹²¹

Lényeges változás még, hogy nyomatékosítja a törvény azt, hogy „a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként” működnek, lezárva ezzel minden olyan, az elmúlt évtizedekben fel-felbukkanó vitát, mely a helyi önkormányzatok állami szerv jellegét megkérdőjelezte. Az egy más kérdés, hogy egy ilyen fajsúlyos kérdés rendezése inkább az Alaptörvénybe lett volna való, mert így ennek a preambulumi rendelkezésnek hiányzik az alkotmányos lába. Ez annál is inkább igaz, mert a határozottnak tűnő deklarációt az Alaptörvény 34. cikkének szabályozása lerontja, mivel az „a helyi önkormányzat és az állam” megfogalmazást alkalmazza, amiből az előbbiekhöz képest akár

¹¹⁹ 2011. évi CLXXXIX. törvény 3. § (1).

¹²⁰ Lásd bővebben; BALÁZS István (2018) *Helyi önkormányzashoz való jog*. In: Lamm Vanda (szerk.) *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 385-390., valamint a 3105/2014. (IV.17.) AB határozat.

¹²¹ 2011. évi CLXXXIX. törvény 2. § (1).

ellenkező következtetésre is lehet jutni a helyi önkormányzatok hatalommegosztásban elfoglalt helyét illetően. Következetlenné tűnik a szabályozás akkor is, amikor a helyi közügyek fogalmát szűkíti azzal, hogy az Alaptörvénytől eltérően kihagyja a közhatalom helyi önkormányzati típusú gyakorlását. Ez azért furcsa, mert – túl azon, hogy az Alaptörvény tartalmazza¹²² – a helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga csakúgy, mint az önkormányzati hatósági ügyek intézése tartalmilag megmaradó alapvető jogintézmények.

A helyi önkormányzatok feladatellátásának rendszere a feladattípusokat illetően nem változott. Ugyanakkor részletesebben szabályozza az Mötvt. a saját és az önként felvállalható feladatok ellátásának feltételeit és a korábbiakhoz képest lényegesen szűkíti a helyi közügyek keretében ellátott és sarkalatos törvényben szabályozott helyi önkormányzati feladatok körét. Ezzel nagyfokú szabadságot adott a jogalkotónak arra, hogy egyszerű többséggel elfogadott törvényekkel kiüresítse a helyi önkormányzás tartalmát, amit azóta meg is tettek.

Az önként felvállalható feladatellátást nehezíti az is, hogy annak feltételei szigorodnak a korábbiakhoz képest és meglétük a törvényességi felügyeleti eljárásban kerül vizsgálatra. Ugyanakkor pozitívan értékelhető az az új szabályozás, hogy a kötelező feladat- és hatáskör-telepítés esetén a gazdasági teljesítőképesség, a településnagyság és teljesítőképesség mentén kötelezően differenciálni kell azokat.

A kötelező feladatok körében került szabályozásra az a sajátos új jogintézmény, hogy az Európai Unió, vagy más nemzetközi szervezet felé fennálló kötelezettség nem teljesítése esetén az azzal összefüggő beruházásról a Kormány is gondoskodhat az érintett helyi önkormányzat tulajdonát illetően is. Részletszabályok hiányában, valamint az eddigi joggyakorlat alapján még nem dönthető el az, hogy ez a súlyos rendelkezés a törvényességi felügyelet részeként működő - a korábbi változatokban szereplő - mulasztás pótlása, vagy „sui generis” intézmény?

Bár a helyi önkormányzatok típusai (települési és területi) nem változtak az Alaptörvényben, a járási közigazgatási térszerkezetben való gondolkodás az új önkormányzati törvényi szabályozásban is megjelenik a „járásszékhely város” új települési önkormányzati típusában és az általuk ellátott körzeti jellegű közszolgáltatások ellátásában.

¹²² 31. cikk (1).

Nem változott a fővárosi helyi önkormányzati rendszer azon megoldása sem, miszerint egy területen két különböző típusú települési önkormányzat működik, de az eddigieknél egyértelműbben történik a köztük lévő feladatmegosztás irányainak kijelölése. Ugyanakkor a részletszabályozást külön jogszabályra bízta a törvény, ami a korábbiakhoz képest lényegesen nagyobb szabadságot ad a feladat- és hatáskörök egyszerű többséggel elfogadható törvényekkel történő mozgatására az egyes szintek között.

A megyei önkormányzatok, mint területi önkormányzatok feladata radikálisan átalakult és csupán a területfejlesztésre és -rendezésre, vidékfejlesztésre, valamint közelebről meg nem határozott koordinációs feladatokra korlátozódik az eddigi közszolgáltató-intézményfenntartás helyett, ami alapvető felfogás béli különbség a korábbiakhoz képest a területi önkormányzatok szerepkörét illetően.

A helyi önkormányzatok működésére vonatkozó hatályos szabályozás részletesebb és korlátozóbb jellegű a korábbiaknál és új elemeket pl. méltatlansági eljárás stb. is tartalmaz.

A polgármester pozíciója általában is erősödött, de azzal, hogy ő nevezi ki a jegyzőt, egyértelműbb irányítási-vezetési viszonyok jönnek létre a hivatali szervezet működésében.

A hivatali szervezet tekintetében viszont lényegesen korlátoltabb a helyi önkormányzatok szabad szervezetalakítási joga, mivel az Möt. a 2000 fő lakosság szám alatti települések számára kötelezően rendeli el az „önkormányzati közös hivatal” létrehozását. Minden bizonnyal ezt a fontos autonómia-elemet az Alaptörvény társulásokra vonatkozó szabályai alapján korlátozza a törvény, de erre igazán nincs utalás.

A helyi önkormányzatok társulásait az Möt. a korábbiakhoz képest részletesebben, de egyszerűbben szabályozza, az Alaptörvényben megjelenő kötelező társulás részletkérdéseiről pedig e sarkalatos törvény semmit sem mond. Ezzel a kötelező társulást esetleg előíró külön törvény, ami nem sarkalatos, nagyfokú szabadságot ad. Az már egy más kérdés, hogy mire lehetne illet elrendelni, amikor a saját és kötelező önkormányzati feladat- és hatáskörök lényegesen lecsökkentek.

A területszervezés esetében az önálló községalakítás feltételeinél megszűnik a lakosság szám alapulvétele, igaz, a többi feltétel szigorúsága miatt gyakorlatilag igen nehéz új község létrehozása.

A helyi önkormányzatok gazdasági alapjainak szabályozása alapvetően változott a központi állami beavatkozás lehetőségeinek alapos kiterjesztése

és a fejlett országokban már a XX. század utolsó harmadában meghaladott feladatfinanszírozás bevezetése mentén.

Erősödik viszont a helyi önkormányzatok gazdálkodásának tervszerűsége, a gazdálkodás belső kontrollrendszere, a pénzügyi ellenőrzés tervszerűsége.

Ugyanakkor jelentős korlátozás alá esik az önkormányzatok hitelfelvétele, melynek nem csupán a maximális mértéke kerül meghatározásra, de – a nemzetközileg ismert megoldásokhoz képest érdekes új elemként – szükséges ahhoz a Kormány hozzájárulása.

A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatban a legnagyobb változás a Kormány jogkörébe tartozó törvényességi ellenőrzés helyett a felügyelet bevezetésében mutatkozik.

A változások egyik része az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatában van, melyek egy része az Alkotmánybíróságtól a Kúriához került.

Ennél jelentősebb azonban azon felügyeleti eszközök új elemként történő megjelenése, melyek eddig teljesen hiányoztak a rendszerből.

Ezek közül kiemelkedik az a nemzetközi összehasonlításban is új megoldás, miszerint a helyi önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettsége elmulasztása esetén – igaz a bíróság döntése nyomán – a rendeletalkotás pótlására a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője jogosult.

Ehhez képest meglepetés viszont, hogy arra a nemzetközi gyakorlatban széles körben alkalmazott intézmény átvételére viszont nem került sor, hogy az önkormányzati határozatok törvényességi ellenőrzésének folyamatában lehetőség lenne az önkormányzati határozat végrehajtásának felfüggesztésére, hanem azt továbbra is csak a bíróságtól lehet kérni.

A törvényességi felügyeleti eljárás szabályozása részletező jellegűvé vált, ami érthető az új felügyeleti eszközök bevezetéséhez kapcsolódó garanciális követelmények miatt.¹²³

A változások lényege tehát a korábbi széles feladatkörre alapozott liberális szabályozás feladása és egy, az állami szervezeti rendszerbe mélyrehatóbban integrált olyan önkormányzati rendszer létrehozása, melyben a központi állami szervek helyi önkormányzatokat befolyásoló eszközrendszere erős és operatív jellegű.

¹²³ Lásd még: ÁRVA Zsuzsanna: Experience with the Legal Supervision of the Hungarian Local Governments. *Curentul Juridic*, 2020/1. 34-46.

Ezt a megváltozott helyi önkormányzati autonómia-felfogást támogatják a hatékonyabb és észszerűbb működtetést, valamint a fenntartható finanszírozás központi biztosíthatóságának célját szolgáló új jogintézmények.

Ellensúlyozandó talán a centralizációt szolgáló felügyeleti eszközöket, az Möt.v.-ben érdekes és újszerű kísérletek találhatók a jogállami értékrend és intézményi rendszer védelmére, így pl. azzal, hogy a bíróság döntése szükséges egyes felügyeleti eszközök alkalmazhatóságához.

A helyi önkormányzatokat érintő új jogi szabályozás tartalmának vonatkozásában az összkép tehát vegyes, de az új intézmények összességében a korábbi helyi önkormányzati autonómiának szűkítését, centralizációt és a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét illetően egy új államfelfogás érvényesítését jelentik.

A kétharmados tárgykörök csökkentése főként a konkrét feladat- és hatáskörök meghatározásában mutatható ki, ami akár pozitív is lehetne. Jelenleg azonban ez – a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog megszüntetése mellett – az egyik fő eszköze a helyi önkormányzatiság kiüresítésének.

Az Alaptörvény keretjellelű szabályozására való tekintettel nagy várakozások előzték meg a helyi önkormányzatokról szóló sarkalatos törvény előkészítését, társadalmi-szakmai vitáját és elfogadását. A célokat illetően a 2011 júniusában megjelent első szabályozási koncepció abból indult ki, hogy „a jelenleg hatályos szabályozás igen komoly vitákat záró politikai kompromisszum eredményeként született”. Az önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta. Abban a történelmi korszakban ez teljesen természetes volt, de ennek köszönhetően a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe”.

Ezen értékelés kapcsán meg kell azonban jegyezni azt is, hogy bár a jogi szabályozás szintjén valóban sikerült Európa egyik legliberálisabb és legszélesebb felelősséggel rendelkező önkormányzati rendszerét megalkotni 1990-ben, ami nem problémamentesen, de alapvetően jól működött. A több mint két évtizedes működés ugyanakkor számos megalapozott hiányosságot is feltárt, amelyekre a kidolgozott szakmai alternatívák már hosszabb ideje

rendelkezésre álltak, de azok nagy része a hiányzó kétharmados parlamenti többség miatt korábban nem tudott megvalósulni.

Az Möt. elfogadását megelőző szabályozási koncepcióban főként ezek a korábbi felvetések jelentek meg. Így a törvényességi ellenőrzés felügyeleti típusú eszközökkel való megerősítése, az ellenőrzési rendszer kiteljesítése, a kötelező társulási rendszer kivételes eszközként történő bevezetése, a feladat- és hatáskörök tisztább rendszerének kialakítása, a finanszírozási rendszer reformja, a feladattal együtt mozgó önkormányzati tulajdon, vagy használat, a megyék jogállásának a rendezése, vagy éppen a fővárosi közigazgatási rendszer felülvizsgálata stb. az elmúlt húsz év önkormányzati reformprogramjainak állandó elemei voltak.

A koncepciótól várt igazi nagy kérdés megoldása az lett volna, hogy ezekből az elemekből miképpen lehet olyan koherens rendszert építeni, ami nem jelent visszalépést a helyi demokrácia adott állapotából? A koncepcióban tézisszerűen vázolt elképzelésekből azt látni lehetett, hogy a tervezett változtatások a korábbi liberális kereteket szigorúbb korlátok közé helyeznék.

A 2011. november elején a Kormány által az Országgyűléshez benyújtott T/4864 számú törvényjavaslat általános indokolása ezeket a várakozásokat igazolta, amikor elismerte azt, hogy „az elmúlt 21 év során a demokratikus önkormányzati rendszer betöltötte hivatását [...] de napjainkra szakmai és politikai síkon is egyértelművé vált, hogy hazánk önkormányzati rendszere átfogó megújításra szorul.”

Az okok is világosnak tűntek az indokolásból, miszerint „az átalakítás során figyelembe kell venni a folyamatban lévő államszervezeti reform hatásait is, különös tekintettel az állam szerepének átértékelésére, bizonyos területeken az állam feladatvállalásának növekedésére és az ehhez kapcsolódó szervezeti változásokra. A megújulást sürgeti a sok elemében radikálisan megváltozott társadalmi, gazdasági, közjogi környezet, az Európai Unió tagságból fakadó követelmények és lehetőségek közti összhang megteremtése”.¹²⁴

Ezeket azonban az indokolás nem részletezte, ami sajnálatos, mert igen érdekes lehetett volna ez pl. az Unió kötelezettségek viszonylatában már

¹²⁴ T/4864 számú törvényjavaslat.

csak azért is, mert a közigazgatás szabályozása közismerten nem az Unió hatáskörébe tartozó tárgykör.¹²⁵

Az indokolásból ezért inkább az tűnik ki, hogy a neoliberalis állam és az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazását preferáló közmenedzsmentre épülő közigazgatása helyett, az állam cselekvését jobban megvalósító és a közhatalmi eszközöket ismét a rangján kezelő új típusú közigazgatás kell, melynek része egy mérsékeltebb autonómiával rendelkező helyi önkormányzati rendszer.

A törvényjavaslat preambuluma ezt egyértelművé is tette, amikor deklarálta azt, hogy „a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcéllok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését”.

A helyi önkormányzati rendszer 1990-es újra indításától felgyülemlett tapasztalatok alapján sok olyan új intézmény van, melyek bevezetése a rendszer racionalizálása érdekében már korábban a tudományban és a gyakorlatban egyaránt felmerült (pl. törvényességi felügyelet, kötelező társulás, a kötelező feladat- és hatáskörök kétharmados szabályozásának mérséklése stb.), de kétharmados többség hiányában nem tudott megvalósulni. Ha azonban az egész önkormányzati reformot vizsgáljuk, és azt belehelyezzük az államreform szélesebb összefüggései közé, akkor az új szabályozásnak a közigazgatási rendszeren belül érvényesülő hatásai inkább a helyi demokráciát és önállóságot csökkentő,¹²⁶ a centralizációt előtérbe helyező negatív hatásúak, melyekkel e formájukban és egészében nehéz lenne egyetérteni. Mindez nem jelenti azt, hogy az új szabályozás a maga logikája szerint ne alkotna egy konzisztens rendszert és a rendszer egyes elemei (pl. a feladat- és hatáskörök kötelező differenciálása, egyes felügyeleti eszközök stb.) pedig kifejezetten pozitív elmozdulást jelentenek a korábbiakhoz képest.

A magunk részéről külön kiemelendőnek tartjuk a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét illető új szabályozást azon korábbi túlzó felfogáshoz képest, hogy a helyi önkormányzatok nem is képezik részét az

¹²⁵ Lásd részletesebben; BALÁZS István (2013) *Az „Európai Közigazgatási Térség” és az európai közigazgatási jog*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.), *Közigazgatási jog*. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. Kötet. Budapest, Complex, 43-78.

¹²⁶ Ennek tételes igazolására lásd; BALÁZS István; *Az autonómia-felfogás változása az új magyar helyi önkormányzati szabályozásban*. Állam-és Jogtudomány 53 (2-3) pp. 213-214. (2012).

állami felépítménynek, hanem önmagukban álló értéket képviselnek. Az azonban már egy másik kérdés, hogy ebből nem feltétlen kellett volna következnie egy igen határozott elmozdulásnak a másik véglet felé a re-centralizáció irányába. A két véglet között talán nagyobb és bölcsőbb egyensúlyt kellett és lehetett volna teremteni.

Az új szabályozás vizsgálatánál kétségkívül felmerül az előidéző okok közt a hatékonyságra törekvés, hogy nem arról van-e szó, hogy a pénzügyi-gazdasági világválság következményeit felszámolni akaró és a jövő fejlődési útjait kereső államoknak általában is át kell értékelnükhöz az állam és annak cselekvését megvalósító közigazgatás minden elemét?

A neoliberais államfelfogást a közigazgatásban érvényesítő „Új Közmenedzsment” irányvonal legyengítette a közigazgatást és alkalmatlanná, eszköztelenné tette az új kihívásokra adandó adekvát cselekvésre. Ellenreakcióként a világ fejlett országaiban mindenütt keresik az új típusú állam paradigmáit¹²⁷ és az azt megvalósító új közigazgatást,¹²⁸ benne a helyi önkormányzati alrendszerrel.

A helyi önkormányzati autonómia megőrzésére kötelezettséget vállaló Európa Tanácsi tagországgként Magyarország is ezt tette és teszi sok más országgal együtt, helyenként tudatosan, máskor inkább a helyzet és az aktuális politikai célok által determinált körülményekhez rögtönözve a megoldásokat. Ez utóbbi nagyobb mértékű jelenlétét sejteti az a tény, hogy az egész közigazgatás reformjának irányt szabó közigazgatás-fejlesztési programunk¹²⁹ a helyi önkormányzati rendszerrel – ami pedig mégis csak a közigazgatási intézményrendszer egy meghatározó eleme – szinte nem is foglalkozik.

Ebből és az azóta megvalósult intézkedésekből arra lehet következtetni, hogy prioritása a Kormány irányítása alatt álló közigazgatási alrendszereknek van és ezeknek a hatékonyabb és racionálisabb működés irányába történő átalakítása és működése függvényében alakul a helyi önkormányzati rendszer.

¹²⁷ G. FODOR Gábor – STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás, *Nemzeti Érték* II. évf. 3. szám, 2008. 18.

¹²⁸ BALÁZS István, Globális problémák és nemzeti szabályozás: a szabályozási stratégiák kihívásai. *Magyar Közigazgatás, Új folyóirat* 2011/2. , 59-65.

¹²⁹ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10, Budapest.

4. A közigazgatás működése

A közigazgatás működésében 2010 óta a legnagyobb prioritást az egyablakos ügyintézés bevezetése, illetve ehhez kapcsolódóan az elektronikus közigazgatás és ügyintézés kiterjesztése, valamint a közigazgatási hatósági eljárás megújítása jelentették.

A központi elem ezek közül nyilván a Ket. folyamatos módosítása volt, mely a 2005-ös hatálybalépését követően amúgy is egyik jellemzőjévé vált, jelezvén azt, hogy nem sikerül egy valóban időtálló rendszert létrehozni. Ennek számos oka van, melyek közül az egyik legfontosabb az lehet, hogy korunk megváltozott körülményei közt miképpen lehet és érdemes-e fenntartani az ún. általános eljárási modellt.

A másik ilyen, minden kormányciklusban prioritást élvező kérdés az ügyintézési határidők fetisizálása keretében a határidők radikális csökkentésére való törekvés.

E folyamaton belül előbb az ügyintézési határidők munkanapokról napokra történő visszaállítására került sor a 2010. évi CXXVI. törvénnyel. Ennek értelmében az ügyintézési határidő a korábbi szabályozásban szereplő 22 munkanapról 30 napra, míg a fellebbezési határidő a korábbi szabályozásban szereplő 10 munkanapról 15 napra változott.

Ezen túlmenően az alapelvek között hangsúlyosan megjelent a gazdasági érdek figyelembevétele, módosításra került a kisebbségi nyelvhasználat, a hatásköri átruházás szabályai, a jegyzőkönyv és az egyszerűsített jegyzőkönyv intézménye, a szakhatóság közreműködése, az idézés, valamint a hatósági szerződés kötelező tartalmi elemeinek meghatározása, meghatározásra kerültek továbbá a közigazgatási bírság kiszabásának eljárásjogi keretei.

Ezt követték a 2013-as változtatások, melyek háttérben¹³⁰ a kormányablakok rendszerének kiterjesztése és az általuk intézhető ügytípusok bővítése állt, mivel szükségessé vált a kormányablakokra, mint integrált ügyfélszolgálatokra vonatkozó előírások bővítése, pontosítása.¹³¹

¹³⁰ Lásd a T/12939. számú törvényjavaslat Ket.-re vonatkozó rendelkezéseit.

¹³¹ A kérdéskör kapcsán lásd még: BARTA Attila: Messze-e a távol? Pillanatkép területi államigazgatásunk aktuális rendszeréről és ügyfélszolgálati megoldásairól. *Új Magyar Közigazgatás*, 2018/11. 11-19.

2015 második felében számos kormányzati anyag és fejlesztési dokumentum látott napvilágot, melyek mindegyike a hatósági eljárásjog átalakítását vetíti előre. Várhatóan módosul a közigazgatási hatósági eljárás felépítése, az ügyintézés határideje, a jogorvoslatok és döntés-felülvizsgálati eszközök köre, illetve a Vht.-vel való viszony is. A korrekciók egy része, az állami bürokrácia-csökkentés jegyében már 2016. elején realizálódott, az átfogó, rendszerszintű változtatásokra ugyanakkor minden valószínűség szerint csak 2016. második felében, illetve azután került sor.¹³²

A közigazgatás működését radikálisan megváltoztató törekvések közt folynak a közigazgatási bíráskodás koncepcionális megváltoztatásával kapcsolatos kodifikációs munkák is. Ezek jelentősége annyira nagy, hogy kihatással vannak a közigazgatási hatósági eljárás eddig alkalmazott modelljére is. Éppen ezért a közigazgatási bíráskodás rendszerének felülvizsgálata nem önmagában folyó munka, hanem az „Államreform”¹³³ szerves részét képezte. Ezen belül pedig legközvetlenebb kapcsolódása a Kormány 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozatával elfogadott közigazgatás-fejlesztési stratégiájához emelhető ki.

A stratégia megvalósítása ugyanis alapvető változtatásokat hozhat a közigazgatási szervezetrendszeren belül az államigazgatás integrációját érintően és ehhez kapcsolódóan a már hivatkozott közigazgatási hatósági eljárás rendszerében is.

Ebben a közigazgatás rendes jogorvoslati rendszerének, a fellebbezésnek a megszüntetése vagy legalább is eddigi általános jellegének kiiktatása az, ami a bírósági felülvizsgálat garanciális jelentőségét a szubjektív – az ügyfelek jogát, jogos érdekeit védő – jogvédelemben felértékeli.

A koncepció szerint¹³⁴ ugyanis „[...] az új szabályozás kialakításakor a legújabb európai tendenciákhoz hasonlóan a jogállamiság elvének inkább megfelelő közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típust, a közigazgatási

¹³²

<https://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelentés%20az%20általános%20közigazgatási%20rendtartás%20koncepciójáról.pdf> (2020.04.23.).

¹³³ Lásd; <http://www.allamreform.hu/>, valamint <http://hirlevel.egov.hu/tag/allamreform-bizottsag/> (2020.05.09.).

¹³⁴

<https://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelentés%20az%20általános%20közigazgatási%20rendtartás%20koncepciójáról.pdf> (2020.04.23.).

pert tartja követendőnek a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat, a fellebbezés általános jogorvoslati eszköz szerepe helyett [...].

Mindezekre figyelemmel a jogorvoslati alapmodell három elemből áll:

- közigazgatási (első fokú) eljárás,
- elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás, valamint
- kivételes jelleggel a másodfokú közigazgatási bírósági eljárás”.

Mindezeket, ha összevetjük a közigazgatási bíróságnak a közigazgatási döntések megváltoztatására kiterjedő hatáskörét általánossá tevő bővítésével, akkor láthatóvá válnak az eddigi rendszer megváltoztatásának valós dimenziói. Az egyfokozatú közigazgatási eljárás fölé épített kétfokú és megváltoztatási jogkörrel rendelkező közigazgatási bírászkodás alapvetően átrajzolja az eddigi hatályos rendszert.

Mindezek alapján jogosan merül fel az a kérdés, hogy mi indokolta ezeket a radikális változásokat?

Erre választ találhatunk egyebek közt a kormány „Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020” című dokumentumának bevezetőjében. Eszerint „[...] A közigazgatásnak tehát elő kell segítenie a gazdaság versenyképességének javítását, a vidék és a főváros közötti társadalmi, fejlettségbeli különbségek csökkenését és olyan, a kor elvárásainak megfelelő szolgáltatásokat kell nyújtania, amelyek arányban állnak az állampolgárok által értük fizetett díjakkal. A Kormány hisz benne, hogy az erős, szolgáltató (ügyfélbarát) állam megvalósulása a magyar társadalom és a magyar vállalkozók egészének érdekében áll. A megkezdett lépések folytatásával, valamint az új célkitűzések megvalósításával arra törekszünk, hogy az évtized végére a térség legversenyképesebb államaként tartsák számon hazánkat ebből a szempontból is.”¹³⁵ Ebből adódóan az erős, szolgáltató és a versenyképességet növelő állam cselekvését megvalósító közigazgatás az a keretrendszer, melynek alárendelten jelennek meg a különböző reformcélkitűzések és az ezek megvalósítását szolgáló eszközök, melyeket az „Államreform” fog össze, így a közigazgatási bírászkodás új rendszere is ebbe illeszkedett, ezek az indokai.

A közigazgatási bírászkodás reformjának rendszerspecifikus indokai ezen belül a koncepció szerint a rendszerváltást követően kialakult ideiglenes

¹³⁵ https://www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_feljesztési_stratégia_.pdf (2020.04.23.).

rendszer felváltása egy, a kor közigazgatási követelményeinek megfelelő rendszerrel, mely kiválik az eddigi polgári eljárásjog rendszeréből és önálló, a közigazgatási intézményrendszer sajátosságaihoz adaptált módon működik tovább.

Ebből következően a reform célja az önálló közigazgatási perrendtartás kialakítása, mely alapján szintén önálló közigazgatási bíróságok járnak el.

E két szervezeti és eljárási cél azonban csak akkor valósulhat meg, ha a közigazgatási bíróság hatásköre is jelentősen bővül. E célkitűzés pedig alapvetően a közigazgatási jogvita tartalmának jelentős bővülése útján, illetve a már többször említett megváltoztatási jogkör kiterjesztése útján valósulhat meg.

A közigazgatási jogvita, mely ügyekben tehát a közigazgatási bíróságok eljárhatnak a következő fő elemeket foglalhatja magába:

- a hatósági tevékenység,
- a Möt. szerinti jogviták,
- egyéb közigazgatási határozatok (közintézeti aktusok, közszolgáltatások igénybevételevel kapcsolatos ügyek, a szabályozó közhatóságok egyedi döntéseiben megjelenő normatív elemek, a hatósági intézkedések, stb.),
- a közigazgatási szerződések,
- a közszolgálati jogvita,
- a közigazgatási jogkörben okozott károkkal kapcsolatos jogviták.

Ugyancsak a közigazgatási bíráskodás kiterjesztését szolgálta az igen nagy számban jelen lévő nemperes eljárások visszaintegrálása a peres ügyek közé.

Az önálló közigazgatási bíráskodás erősítését jelentette a bíróság közigazgatási döntéseket megváltoztató jogkörének általánossá tétele azzal, hogy a koncepció maga is érzékelte ennek a hatalommegosztás elve érvényesülése miatti korlátait, amikor rögzíti „A megváltoztatási jogkör használata jelentős gyorsítási potenciált jelent, és sok esetben jobban képes a közigazgatási jogalkalmazást is orientálni, mint a pusztán hatályon kívül helyezés. Éppen ezért vizsgálendő, hogy hogyan alakítható ki olyan szabályozás, amely a hatalmi ágak megosztásának az elvével is összhangban áll, nem engedi meg a bíróságnak, hogy a közigazgatás döntési jogköreit

elvonja, ugyanakkor az ügy érdemi befejezése érdekében – a jelenlegi helyzetből kiindulva – a megváltoztatási jogkör jelentőségét az általános perjogi szabályok szintjén elismeri.”¹³⁶

A koncepció visszaállítani szándékozott ezen kívül a társasbíráskodás elvének érvényesülését a közigazgatási bíráskodásban, megerősítene az ideiglenes jogvédelmet és megújítaná a perorvoslati rendszert is.

Mindezek eredményeként, valamint a közigazgatási hatósági eljárásban a fellebbezés kiiktatásával jelentősen növelni szándékozták a közigazgatási perek számát, mely már alátámaszthatja a teljesen önálló és többfokozatú közigazgatási különbírói szervezeti rendszer létrehozását és ezzel a haladó közjogi hagyományainkhoz történő visszatérésünket, amit ugyan a koncepció nem részletez, de szükségszerű következmény.

- A kodifikáció előtt tehát számos megoldandó feladat állt, melyek erősen összefüggtek az államreform más területeivel, de különösen a közigazgatási hatósági eljárásjogi rendszer újra szabályozásával. E folyamatban a jogállami garanciarendszer egyes elemei dinamikusan – helyenként veszélyesen – változnak, egyes alapelemek, mint a rendes jogorvoslatként működő fellebbezés eltűnhetnek és az azt helyettesítő bírósági felülvizsgálat - a kitűzött célrendszer, így pl. a hatósági eljárások gyorsítása érvényesülése miatt - kénytelen rendes jogorvoslattá válni úgy, hogy közben az igazságszolgáltatás klasszikus eljárási elvei se sérüljenek.
- A társadalmi egyeztetés céljából közzétételre kerültek a közigazgatási rendtartás és perrendtartás egymással szorosan összefüggő törvénytervezetei, melyek konkretizálták a koncepciókban foglaltakat.
- Mindezek eredményeként elfogadásra került egyrészt az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény¹³⁷, amely alapvetően megváltoztatta a közigazgatási hatósági eljárás több mint fél évszázados hazai rendszerét, másrészt a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény. Ezek eredményeként megszűnt a közigazgatáson belül addig alkalmazott fellebbezésnek,

¹³⁶

<http://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepc%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf#!DocumentBrowse> 32. (2020.04.23.).

¹³⁷ Ákr. 111-119. §. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1600150.TV> (2019.07.22.).

mint szubjektív jogvédelmi eszköznek az általános és rendes jogorvoslati jellege, arra csak kivételesen kerülhet sor és a korábbiaknál szűkebb keretek közt. Ezzel egyidőben a közigazgatási bíróság általános megváltoztatási jogkört kapott. Ez alapvetően új elem, mely messze túlmegy a jogszerűtlen közigazgatási döntések kiiktatásának jogállami követelményén és elvonja a végrehajtó hatalmi ág jogkörét, amikor helyette a bírói hatalmi ág dönt az ahhoz szükséges közigazgatási szakértelem nélkül.

- A gyakorlati tapasztalatokból ma még nem lehet nagy következtetéseket levonni a megváltoztatási jogkör alkalmazásáról, de az említett veszély fennállta reális, dogmatikailag pedig nehezen igazolható.
- A közigazgatási hatósági eljárást újraszabályozó Általános közigazgatási rendtartás főbb jellemzői a következők:
- az általános közigazgatási rendtartás a korábbi szabályozáshoz képest rövidebb, egyszerűbb, közérthetőbb és az ügyfelek jogainak garanciális védelmére koncentrált jellegű,
- az alapelvek rendszere az új európai tendenciákhoz történő hozzáigazítást próbálja követni,
- az eljárást jelentősen gyorsító új eljárási típusok, az ún. automatikus döntéshozatalok és a sommás eljárások intézményesítése,
- a hivatalból és a kérelemre irányuló eljárások differenciáltabb szabályozása, ennek keretében a hatósági ellenőrzések kiemelése,
- a közigazgatási hatóságok közti új eljárási kapcsolatok kialakítása és ezzel az eljárások hatékonyságának és gyorsaságának növelése,
- a jogorvoslati rendszer felülvizsgálata, a fellebbezésnek, mint rendes jogorvoslat általános jellegének megszüntetése, a közigazgatási döntések bíróság általi felülvizsgálatának a kiterjesztése,
- a közigazgatási szankciók anyagi jogi szabályozásának kiiktatása az eljárási jogi rendelkezések közül,
- az elektronikus ügyintézésre vonatkozó technikai részletszabályok kiiktatása és az Ákr.-től külön történő szabályozása.

Az új jogi szabályozás egyik leglényegesebb kérdése volt a kódex általános jellegének fenntartása, vagy elvetése. Ebben a tekintetben ugyan megmarad az általános jelleg, de egy olyan irány látszik érvényesülni, mely egyszerre

szigorít ennek érdekében, de az ügyek sokszínűségére tekintettel egyben rugalmasabb kereteket is ad. Az alapelvek és intézmények esetében a kógens jelleg erősödik, míg az egyes ügycsoportokra vonatkozó sajátosságokat tartalmazó részletszabályok eltérőek lehetnek, így összességében inkább a „kerettörvény” jelleg érvényesül.

AZ Ákr. gyakorlati érvényesüléséről jelenleg nincsenek megbízható információk, sőt a hatósági statisztika is hiányos, így ma még nem láthatók sem hozadékai, sem problémái teljeskörűen.

A kódex általános jellegét azonban erősen megkérdőjelezi az, hogy az évente intézett összes hatósági ügy több mint felét kitevő *adó-*, valamint *vámigazgatási* ügyre nem terjed ki a hatálya.¹³⁸

5. A közigazgatás személyzete, a közszolgálat továbbfejlesztése

Ahogy az már a Magyar programok ismertetése kapcsán említésre került, a 2010-es kormányváltást követően haladéktalanul megkezdődött a közszolgálati rendszer átalakítása, melynek fő célkitűzése az egységes közszolgálati életpályamodell bevezetése a munkaköralapú, azaz az állásrendszerű közszolgálat bázisán.

Ennek a folyamatnak első jelentős állomása volt a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) elfogadása és hatálybaléptetése.

Ez a szabályozás azonban nemhogy az egységes közszolgálati életpályamodellt alapozta volna meg, hanem még a korábbi Ktv.-hez képest is differenciált azzal, hogy a közszolgálaton belül megkülönböztette a kormány irányítása alatt működő államigazgatási szerveknél szolgáló ún. kormánytisztviselőket a más szerveknél lévő közszolgálati tisztviselőktől.

Az egységes életpályamodellnek az az eredeti felfogása pedig, miszerint a közszeaktor más jogállásban működő munkavállalóira, de különösen a hivatásos szolgálati jogviszonyban állókra is ugyanazon jogi szabályozás terjedjen ki az átjárhatóság és a mobilitás jegyében, a mai napig nem érvényesül.

¹³⁸ Megbízható statisztika hiányában kénytelenek vagyunk visszautalni a koncepcióra: <https://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelentés%20az%20általános%20közigazgatási%20rendtartás%20konceptiójáról.pdf> (2019.10.25.).

A helyzetet ebből a szempontból még tovább bonyolítja a nemrég elfogadott, az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény, ami ugyan a területi államigazgatásban dolgozókra terjed ki, de a későbbiekben fokozatosan a jelenlegi kormánytisztviselői jogállást is magába integrálja, így végkép külön jogállást alkot a Kttv.-hez képest.

Az egységes életpályamodell tehát ez alapján nem valószínű, hogy egy egységes jogállási törvény alapján, hanem a különböző jogállások tartalmi harmonizációjával valósulhatott volna meg.

E munkának az irányait jelenleg a már többször hivatkozott, a Kormány 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozatával elfogadott közigazgatás-fejlesztési stratégiája határozta meg.

A stratégia szerint „A személyi állomány jogállására vonatkozó szabályozásnak az új közszolgálati életpályamodell alapján történő felülvizsgálata ki kell, hogy egészüljön a fontosabb humánfunkciók ellátását meghatározó egyéb szabályok áttekintésével, racionalizálásával is. Az új életpályamodell nagy hangsúlyt fektet a különböző hivatásrendek közötti és a hivatásrendeken belül a munkakörök közötti átjárhatóság biztosítására, valamint az egyénre szabott karriermenedzsmentre, fejlesztésre. Mindezek alapján megkerülhetetlen a képesítési követelményrendszernek, illetve a közszolgálati továbbképzési rendszernek a reformja, rugalmasabb foglalkoztatási feltételek, illetve egységesebb és összehangoltabb szabályozás kialakítása. [...] A fentiek alapján az alábbi kitörési pontok, beavatkozások említhetőek meg:

- Egy közös, mindhárom hivatásrendre érvényes munkaköri rendszer kialakítása, hivatásrendek jogállását szabályozó normák koherenciájának erősítése (Közszolgálati Kódex).
- A rugalmasabb foglalkoztatási feltételek keretében a közszolgálati szerződés intézményének kialakítása, a vezető tisztviselők foglalkoztatására vonatkozó speciális szabályok kidolgozása.
- A közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet felülvizsgálata, egyszerűsítése, a rugalmas alkalmazkodóképességet (belső mobilitást) elősegítő moduláris kompetenciafejlesztési képzési rendszer bevezetése.
- A közszolgálati továbbképzésekre vonatkozó szabályok felülvizsgálata.
- Az MKK érdekképviseleti és szolgáltatói tevékenységét rendező jogi szabályozás továbbfejlesztése, az ezzel összefüggő hatástanulmányok és felmérések elkészítése.

- Jogi alapok biztosítása egy stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás közszolgáltatón belüli kialakításához és sikeres működtetéséhez.
- A közszolgáltatón belüli emberi erőforrás gazdálkodás jogi túlszabályozottságának minimalizálása, a személyzetpolitikára vonatkozó jogszabályok egyszerűsítése”.¹³⁹

Az idézetek alapján azonban még az egységes jogi szabályozás sem volt kizárt a „közszolgálati kódex” alapján, de ez nem valósult meg, sőt a kormányzati igazgatásról szóló törvénnyel (továbbiakban Kit.)¹⁴⁰ ez tovább távolodott.

A Kit. azon reformok, vagy kísérletek közé tartozik a közszolgáltatásban, mely a poszt-NPM irányzatokra jellemző útkeresés a klasszikus állás- és karrierrendszerű közszolgáltatások meghaladására.

Bár a közszolgálati rendszerek globális munkajogiasítása lekerült az OECD országok reformjainak napirendjéről, a két alaprendszer hozzáigazítása a megváltozott társadalmi és gazdasági körülményekhez változatlanul fontos feladat. A Kit. is ezek sorába tartozik.

E törekvések közös vonásai:

- a humán erőforrás-menedzsment hatáskörök központi szintről történő delegációja az alkalmazó szervek felé (a Kit.-ben ezzel ellentétes irány valósul meg a kormányzati személyügyi igazgatási központ kötött létszám gazdálkodásra vonatkozó jogosítványain keresztül)
- a munkajogi és szerződéses alkalmazás lehetővé tétele, az illetmény és előmeneteli rendszerek oldása, a senioritás elvének háttérbe kerülése a teljesítménymenedzsment érdekében (a Kit. ezzel konform megoldásokat tartalmaz)
- az egyes köztisztviselői kategóriákra, így különösen a főtisztviselőkre vonatkozó külön szabályok és menedzsment alkalmazása (a hatályos magyar szabályozás ennek is megfelel)
- a politikai befolyás érvényesülésének kizárása, vagy korlátozása a köztisztviselői, különösen a főtisztviselői kinevezésekben (a Kit.

¹³⁹

http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (2020.04.23.).

¹⁴⁰ 2018. évi CXXV. törvény.

egyik nagy erénye a politikai szolgálati és a kormányzati szolgálati jogviszony elkülönítése és egyértelmű szabályozása)

- közszerológati adat- és nyilvántartási rendszerre alapozott humánérőforrás-menedzsment (ezek a szempontok is kiemelt figyelmet kapnak a Kit.-ben)
- a köztisztviselők körében végzett rendszeres felmérésekre és vizsgálatokra, azaz a központi közszerológati nyilvántartásra alapozott menedzsment (szintén jelen van a Kit. szabályozásában).

Amint látható tehát, az új tendenciák többsége beazonosítható a Kit.-ben is, ám a centralizációs elemek kilógnak ebből a sorból, mintegy összhangban az egész államigazgatás átalakításának fő irányjaival.

Mindezek ellenére a közszerológati rendszer alapvető jellemzői nem változtak, így a szabályozás jellege közjogias, zárt rendszerű maradt. Ugyanakkor nincs törekvés a közszerológat általános jogállásának szabályozására, a rendszer változatlanul differenciált, a közszerológati tisztviselők és a kormányzati tisztviselők eltérő szabályozásával.

Igaz, előrelépést jelent, hogy legalább a kormányzati tisztviselők szabályozása ismét egységessé vált a jogi szabályozás szintjén.

A legnagyobb ellentmondás azonban megmaradt, miszerint a centralizációs elemek a karrierrendszerű közszerológat felé mutatnak, de a részletes jogi szabályozás középpontjában az „állás” van, garantált közszerológati életpályáról változatlanul nincs szó.

Útkeresésről van tehát szó és nem egy letisztult, konzisztens rendszerről, de ezzel Magyarország nincs egyedül, számos más rendszerben is hasonló kihívások mutatkoznak.

6. A magyar közigazgatás-tudomány jelenlegi helyzete és a közigazgatásban tervezett reformok

A magyar közigazgatás-tudomány hagyományosan erős alapokon nyugvó, belülről differenciált, a különböző irányzatokat legszélesebb mértékben befogadó jellegű.

Hazai főbb intézményei 2010-ig az MTA Jogtudományi Intézete, az MTA Közigazgatás-tudományi Bizottsága, az egykori Államigazgatási Főiskola (később a Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara), az egyetemnek jogi karainak közigazgatási tanszékei és a pár éve megszüntetett Magyar Közigazgatási Intézet (korábban Államigazgatási Szervezési Intézet) voltak.

A nemzetközi tudományos közéletben a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA) és annak Európai szervezete, az EGPA munkáján keresztül vesznek részt kutatóink, akik közül többen vezetői tisztségeket is betöltöttek e szerveknél.

Mindezek az adottságok lehetővé tették azt, hogy a mindenkori kormányok támaszkodhassanak a közigazgatást érintő reformjaik során a Magyar közigazgatás-tudomány jeles képviselőire.

Ezt a lehetőséget a különböző korokban változó intenzitással vették igénybe, de az utóbbi időkben a tendencia egyértelműen az, hogy csökken az intenzitása. Jellemző a kutatók körében a generációváltás is, az érettebb, 60 év feletti korosztály és a harmincas éveikben járó kutatók közt viszonylag kevesen vannak.

Ami a közigazgatás reformját illeti, a rendszerváltás óta eddig minden kormány nagy gondot fordított ennek szükségességére, de megfelelő alkotmányozó és parlamenti többség hiányában, a rendszert alapvetően megváltoztató lépésekre nem került sor.

A 2010 májusában hivatalba lépett kormány mögött azonban széles parlamenti többség állt, mely módot adott az eddigieknél radikálisabb változtatásokra, melyek ismertetése az előbbieken már megtörtént.

Ezek megalapozásában központi szerepet játszott a Nemzeti Közigazgatási Intézet létrehozása és működése, majd pedig a 2012-től felálló Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Az időközben elfogadott és a 2012. január elsején hatályba lépett új „Alaptörvényünk” bár alapvetően nem változtatott a közigazgatásunk eddig kialakult szerkezetén, a rá alapozó sarkalatos törvények, amint azt láthattuk a helyi önkormányzati rendszer reformjáról írtaknál, a korábbiakhoz képest új intézményeket és rendszert hozhat létre egészen más hangsúlyos elemekkel.

Erre jó alapul szolgáltak a már tárgyalt Magyar programokban meghatározott irányok, melyek egyfajta egyensúlyt próbáltak teremteni a közigazgatás-tudományban érvényesülő poszt-NPM irányzatok és az alakulóban lévő neoweberi irányzatok közt, valamilyen nemzeti közigazgatás hangsúlyozásával. Ezt azonban napjainkra már egy új koncepció váltotta fel. A „Közigazgatás – és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020” a Magyar programoknál lényegesen konkrétabb,

pragmatikusabb dokumentum, melyet kormánydöntés is megerősített¹⁴¹ és anyagi eszközöket is rendelt¹⁴² a megvalósításához.

Ennek a köszöntőnek nevezett, de közpolitikai irányvonalának is minősíthető következő deklarációja jól mutatja e szándékokat, miszerint „A közigazgatási rendszer megújítása érdekében 2010 óta tett lépések elsődleges célja az állammal szemben megrendült állampolgári bizalom helyreállítása volt. Ezt szolgálta a Magyar Zoltán nevével fémjelzett közigazgatás-fejlesztési program kidolgozása és egyes elemeinek végrehajtása, valamint az állam és annak polgárai közötti közvetlen kapcsolatot megeremtő kormányhivatalok és a járásközpontok rendszerének felállítása. Az új szervezeti formáknak köszönhetően ismét életre kelhetett a közigazgatás több évszázados múltra visszatekintő megyei szintje, amelynek köszönhetően az állampolgárok és a vállalkozói szféra szereplői immár a legtöbb ügyet a lakhelyük közelében képesek intézni.

Az új közigazgatás jogi alapjait és szervezeti kereteit tehát már kialakítottuk, a legfontosabb célkitűzés, a szolgáltató állam megeremtése azonban még nem valósult meg. Ehhez egyrészt szükség van a megkezdett intézkedések folytatására, a változások ütemének felgyorsítására és hatékonyabb végrehajtására az eddigi célok mentén, másfelől viszont az intézményi szempontok helyett immár a rendszer tartalmi elemeire kell koncentrálnunk. A szolgáltató állam megeremtésének egyik legfontosabb előfeltétele az állampolgár központú, nyílt szerepfelfogású közszféra kultúrájának kialakítása, a közszolgálati elv előtérbe állítása. A Kormány szándéka az, hogy az állami szolgáltatások a tág értelemben vett közösségek, vagyis a családok, vállalkozások, önkormányzatok és végeredményben a társadalom egészének megeremtését segítsék elő.”¹⁴³

A „jó államot” és a „jó közigazgatást” célzó reformtörekvéseket pedig - a jelzett pragmatika jegyében - egy árnyékkormányval is felérő Államreform Bizottság¹⁴⁴ fogta össze. Mindez nem jelentette az OECD által inspirált és erősen poszt-NPM jellegű „Jó állam” típusú tevékenység háttérbe szorulását, sőt ennek jegyében készülnek azóta is el a „Jó Állam

¹⁴¹ 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat.

¹⁴² 1561/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat.

¹⁴³ https://www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_fejlesztési_stratégia_pdf 4. (2020.04.23.).

¹⁴⁴ Lásd az 1602/2014. (XI. 4.) Korm. hat., valamint; <http://www.allamreform.hu/> továbbá <http://hirlevel.egov.hu/tag/allamreform-bizottsag/> (2020.04.23.).

Jelentések”,¹⁴⁵ mintegy bizonyítva a kidolgozott indikátorok hasznosságát a reform eredményeinek nyomon követésében és a további döntések megalapozása érdekében.

Magyarországon tehát 2010 óta a közigazgatás radikális átalakításához egy új közigazgatás-fejlesztési intézményrendszer alakult ki egy új közigazgatási kultúra kialakításának a szándékával, melynek központja az államtudományi és közigazgatási képzésben, valamint a továbbképzési rendszerben¹⁴⁶ is egyre inkább monopolhelyzetbe kerülő Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

A közigazgatási centralizáció így tehát nem csupán magában a közigazgatásban, hanem az azt segítő kutatási és fejlesztési intézményrendszerben is megvalósulóban van.

Ennek egy igen fontos eszköze volt a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-Fejlesztési Operatív Program,¹⁴⁷ amit szintén az NKE menedzselte, bevonva a lebonyolításba az egyetemeket, illetve az érintett kutatói kör szinte egészét.

Ennek eredményességét azonban még nehéz megítélni, mivel a kutatási termékek feldolgozása-publikálása még nem fejeződött be.

A nagy kérdés inkább az, hogy mi lesz a program kifutását követően a közigazgatás tudományos szintű kutatásának intézményrendszerével és annak finanszírozásával?

¹⁴⁵ Lásd: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/jo-allam-mutatok-jelentesenkent/> (2020.04.23.).

¹⁴⁶ Lásd 2016. évi LII. törvényt (Áttv.).

¹⁴⁷ <https://www.palyazat.gov.hu/doc/4383/> (2020.04.23.).

IV. FEJEZET

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁSI JOG

A magyar közigazgatás változásairól szóló fejezetekben tárgyalt témakörök kapcsán is szükségessé vált hazai folyamataink nemzetközi környezetben történő értékelése. Ennek kapcsán két olyan tényező került kiemelésre, mely nagymértékben hatott a magyar közigazgatásra. Az egyik a korábban az OECD által favorizált és terjesztett „Új Közmenedzsment” irányvonal érvényesülése. A másik pedig hazánk európai integrációja kapcsán is felvetődött „Európai Közigazgatási Térség” fogalma, illetve annak tartalmi elemeiből a közigazgatásra képzett ún. „informális *acquis communautaire*” betartásának, alkalmazásának megkövetelése a csatlakozás folyamatában.

Az említett két tendencia és irány azonban nyilvánvalóan összefüggött érvényesülésének időszakában, de intézményesült is az OECD és az EU közös szervezetében, illetve a csatlakozásra váró országok kormányzati és igazgatási kapacitásának fejlesztését célzó programjában, a SIGMA¹⁴⁸ keretében.

Mindezekre tekintettel a kötet jelen fejezetében az ebben az értelemben vett európai közigazgatásra és annak jogilag releváns megjelenési formájára, az európai közigazgatási jogra kerül a hangsúly.

Mivel a közigazgatás változásainak vizsgálata a tárgyunk, ezért célszerű áttekinteni a „Közös Európai Közigazgatási Térség”, mint értékközösség alapvető elemeit. Ebből a szempontból külön kiemelés érdemel a közigazgatás személyzetének, a közszolgáltatnak a helyzete és változásai a tárgyalt időszakban azzal, hogy a magyar közigazgatásról szóló részben is felmerültek már.

A közigazgatás helyi önkormányzati alrendszerét érintő változások, illetve azok közül is leginkább vitákat kiváltó decentralizáció, valamint az ehhez kötődő regionalizáció szintén fontos területe az európai közigazgatásnak, ezért ez is áttekintésre kerül a hátralevő fejezetekben.

Ezt azonban célszerű összekötni a középszintű közigazgatásban a területi önkormányzatokkal párhuzamosan jelen lévő államigazgatási struktúra jellemzőivel, különösen a központi kormányok területi képviseletét és a

¹⁴⁸ Support for Improvement in Governance and Management. <http://sigmaweb.org/>, (2019.10.26.).

helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó területi államigazgatási struktúra és feladatkör elemzésével.

Végül pedig ezek alapján önálló fejezetben kísérlet történik az európai közigazgatást is meghatározó új tendenciák áttekintésére a közigazgatás fejlesztésében, mivel a magyar és európai közigazgatás változásainak vizsgálata ezzel válhat teljessé.

1. Az Európai Közigazgatási Tér¹⁴⁹

Ahogy erről már korábban is szó volt¹⁵⁰ az „Európai Közigazgatási Tér” fogalma és intézménye eredetileg az Unió keleti bővítéséhez kapcsolódott, rendeltetése pedig a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt.

Az európai közigazgatás szempontjából fontos elméleti fogalom és a bővítés közigazgatási közpolitikájának keretet adó követelményrendszer tartalmilag a tagországok közigazgatási kultúrájára ható alapelvek összességét foglalta magába. Ezek alkalmazása bár nem lehetett volna kötelező, mert a tagállamok közigazgatása még ma sem tartozik az Unió szabályozási körébe, de fejlődése során olyan közös nevezővé vált, mely magába próbálja foglalni a tagországok közigazgatásának közös értékeit és orientálni azok fejlesztését.

Az „Európai Közigazgatási Tér” fogalmának kifejlődése, majd tartalmi átalakulása sok vitát váltott ki a közigazgatás-tudományban és a gyakorlatban egyaránt,¹⁵¹ melyek eredője a fogalmat kidolgozó és a csatlakozási folyamatban adaptáló OECD SIGMA program által adott önmeghatározás volt.

Ez ugyanis az Uniónak a tagországok közigazgatására vonatkozó szabályozási jogköre hiányának ellenére deklarálta, hogy „az „Európai

¹⁴⁹ Az eredeti fogalom értelmezésére lásd; [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CCNM/SIGMA/PUMA\(99\)44/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1&docLanguage=En) 15. (2019.10.26.).

¹⁵⁰ Lásd bővebben; BALÁZS István (2013); *Az „Európai Közigazgatási Térség”, és az európai közigazgatási jog*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.) *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. Kötet*. Budapest: Complex Wolters Kluwer. 43-78.

¹⁵¹ Lásd pl. SIEDENTOPF, Heinrich – SPEER, Benedikt (2007); *La notion d’espace administratif européen*; In: AUBY, Jean-Bernard -DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline (2007).; *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 300-317.

Közigazgatási Tér” a tagállami közigazgatások fejlődését, konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt”.¹⁵² Ezt a konvergenciát pedig – a kort meghatározó neoliberais államfelfogást a közigazgatásban megvalósítani hivatott „Új Közmenedzsmentnek” (NPM) megfelelően - olyan tényezőkre alapozták, mint az egyéni és társas vállalkozások részéről az állam irányába megnyilvánuló globális gazdasági befolyás, a tagállamok köztisztviselői közti rendszeres és folyamatos munkakapcsolatok és különösen az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló joggyakorlat.¹⁵³

Mindezek a folyamatok pedig már az ezredfordulóra oda vezettek, hogy kialakult az ún. „informális közigazgatási *acquis communautairek*”, közösségi vívmányok rendszere, mely önértelmezése szerint magába foglalt minden olyan Unió rendelkezést, mely ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra, a szervezetre, személyzetre, valamint a joggyakorlatra az Európai Unión belül. Ennek számbavétele, nyomon követése és erősítése pedig azért volt fontos a keleti bővítés folyamatában, mert az informális közigazgatási közösségi vívmányok alkalmazási szintjét vették alapul egy adott tagjelölt ország részéről annak meghatározásához, hogy a formális közösségi vívmányok alkalmazásához közigazgatása milyen kapacitással rendelkezik. Ez a felfogás a keleti bővítést követően is megmaradt és alapjává vált a tagországi közigazgatások europánizációjának, valamint konvergenciájának ma is jelen lévő gondolatának. Ezekkel kapcsolatban azonban több kétség is felmerült, különösen a konvergenciát illetően, mely meglétének és konkrét mértékének értékelése akár a tudományos vitákban, vagy a konkrét döntések meghozatalánál mindig is vitatott volt, mivel nem alakultak ki mérésére megbízható és mindenki által elfogadott módszerek.

Ezért aztán az Európai Közigazgatási Tér azon teoretikus fogalma, mely az egyes ágazatokon belül egységes európai elvek és szabályozás mentén működő és igazgatott közigazgatást jelent, sokak által kétségbe vont volt

¹⁵² *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers Nr. 27, CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, Paris, 1999. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CCNM/SIGMA/PUMA\(99\)44/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1&docLanguage=En) (2019.10.26.).

¹⁵³ *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers Nr. 27, CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, Paris, 1999.

már ekkor is, de egyes szerzők¹⁵⁴ az OECD SIGMA által adott fogalom egészét megkérdőjelezték már születésétől fogva.

A szkeptikusok fő kifogása az volt, hogy a fogalomban keveredik az Unió és a tagállamok együttműködése a közösségi vívmányok végrehajtásában és a tagországok közigazgatása vélelmezett, vagy feltételezett konvergenciájának folyamata.

Az alapkérdés pedig az, hogy beszélhetünk-e egységes európai közigazgatásról, mivel egyáltalán nem mindegy, hogy a tagországok közigazgatásának fejlődése a valóságban is az egységesülés irányába megy, vagy a gyakorlatban marad a tagországok közigazgatási sokszínűsége, amit inkább az euro-kompatibilitás és az ekvivalencia jellemez?

Az „Európai Közigazgatási Tér” OECD/SIGMA által kidolgozott fogalmának az a kitétele, miszerint az „... magába foglal minden olyan Unió-s rendelkezést mely horizontálisan, vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra...”¹⁵⁵ összefügg az európai közigazgatás és közigazgatási jog létevel, fogalmával egyaránt, ezért kell e két fogalmat együtt tárgyalni.

A fentiek alapján hosszú időn keresztül az 1999-es OECD/SIGMA „Európai Közigazgatási Tér” fogalmával kapcsolatos legfőbb kifogás valóban az lehetett, hogy a jogállamiságra épülő Európai Unió befolyását nem terjesztheti ki olyan területekre, melyek kívül állnak hatáskörén, így jogilag értelmezhetetlen az informális közösségi vívmányok hatása is a közigazgatásra.

A korabeli jogi helyzet pedig valóban egyértelmű volt, hiszen az alapítói szerződések a közigazgatást kizárólag a tagországok hatáskörében hagyták.

Az azóta eltelt időben ez az alaphelyzet az EUSZ 4. és 5. cikkei alapján nem változott ugyan, de létrejött két új intézmény:

- az 5. cikk (3)-ban és a 6. cikk g.) alapján szabályozott szubszidiaritás,
- valamint az igazgatási együttműködésre koncentráló EUMSZ 197. cikk.

¹⁵⁴ Danielle BOSSAER, *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen*, Maastricht, 2001.

¹⁵⁵ Az eredeti fogalom értelmezésére lásd; [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CCNM/SIGMA/PUMA\(99\)44/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1&docLanguage=En) 15. (2019.10.26.).

Mindkettő legalizálhatja az Unió tagországi közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit, de egyben korlátozza is azokat alapvetően az intézményi önállóság irányába, de meglehetősen ellentmondásos módon.¹⁵⁶

Az uniós jog végrehajtási kötelezettségére hivatkozva pedig szinte folyamatos a tagországi közigazgatási anyagi és eljárási jogot érintő uniós jogalkotás.

Az Unió e lopakodó közigazgatási szabályozásának hatására az „Európai Közigazgatási Tér” fogalmának napjainkban már egészen más a jogi és intézményi környezete, mint volt, és ez alapozza meg mind az európai közigazgatási jog és az európai közigazgatás széles értelmezési lehetőségét.

2. Az európai közigazgatási jog fogalma

Az Európai Közigazgatási Tér vázolt fejlődéséből következik az európai közigazgatási jog fogalmának dinamikus változása is, mely azonban nem mentes a vitáktól sem.¹⁵⁷ Kiindulásként rögzíthető, hogy van e fogalomnak egy időben előbb kialakult szűk értelmezése, mely egész egyszerűen az Európai Unió jogának közigazgatási jognak minősíthető részét érti alatta.

A másik, szélesebb értelmezés szerint¹⁵⁸ az európai közigazgatási jognak része az a joganyag is, mely a közösségi jogot és a tagállami közigazgatási

¹⁵⁶ EUMSZ 197. cikk (1) „Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.

(2) Az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.

(3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.

¹⁵⁷ Ebből a szempontból meghatározó SCHWARZE, Jürgen (1994): *Droit administratif européen*, Bruxelles. Bruylant et Office des Publications des Communautés Européennes,

¹⁵⁸ Lásd; Introduction generale, in AUBY, Jean-Bernard -DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline (2007): *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 3-4.

jogot összeköti, azaz a tagországi harmonizált jog. Elismerve azt, hogy a két joganyag eltér egymástól, e felfogás alapján a kettő mégis együtt képezi az európai közigazgatási jogot azokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált, mert így az a közösségi vívmányok része.

Mindkét fogalom tartalma azonban további problémákat is felvet. A szűk fogalom esetében főként annak meghatározása okoz gondot, hogy a közösségi joganyagból mi minősíthető közigazgatási jellegűnek?

Ha a hatalmi ági funkciókból indulunk ki, akkor a törvényeket végrehajtó jellegű jogszabályok tartozhatnának ide, csak hogy az Unió működési mechanizmusa és jogalkotási rendje sem követi a klasszikus államhatalmi funkcióknak (törvényhozás-végrehajtás) megfelelő eljárást.

A szélesebb fogalom alapkérdése pedig az, hogy pontosan mi érthető az Uniós és a tagállami közigazgatási jogot összekötő harmonizált normákon?

Ehhez ugyanis egyértelműen meg kéne tudni határozni a harmonizálandó uniós jog közigazgatási jellegét, ami az előbbieken vázolt nehézségekbe ütközik.

További kérdés, hogy vajon a két joganyag összekapcsolódásának mechanizmusába bele lehet-e érteni az uniós jog tagállami adaptációja során a nemzeti joganyagot érő hatást, sőt egyes vélekedések szerint a nemzeti jog visszahatását is az uniós joganyagra? I. Dinamikus viszonyról van tehát szó, melyet kiegészít az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló bíró alkotta jog, sőt a jogelvek tekintetében még az Emberi Jogok Európai Bíróságának tevékenysége is, vagy ez már valóban túl széles értelmezés?

Ezt az amúgy sem egyszerű problematikát tovább bonyolítja az, hogy az Európai Unió intézményeinek fejlődése ellenére mára sem változott az az alaphelyzet, hogy az uniós döntések végrehajtása alapvetően a tagállami közigazgatás által történik, ideértve az uniós jog érvényesülését szolgáló végrehajtáshoz szükséges közigazgatási jogalkotást is.

További gond, hogy az Unió szervei tekintetében nehéz meghatározni, hogy mely szervek látnak el végrehajtó típusú feladatokat és ilyen módon mely rájuk vonatkozó joganyag minősíthető közigazgatási jellegűnek. Abban talán konszenzus mutatkozik,¹⁵⁹ hogy az Unió közszolgálatára, mint személyzetére és annak felelősségi rendszerére vonatkozó joganyag

¹⁵⁹ Paul CRAIG: (2006) *EU Administrative Law*. Oxford University Press.

csakúgy, mint az Unió saját szervei által végrehajtott ügyekre vonatkozó, valamint ezek eljárási jogára vonatkozó normák ide tartozhatnak.

Csakhogy az Unió saját szerveinek, azaz a közvetlen igazgatási szerveknek a köre túl tág, az általuk ellátott funkciók meghaladják a közigazgatási jellegűeket, mely részleteiről az ún. közvetlen európai közigazgatás kapcsán lesz szó.

A két egymástól eltérő európai közigazgatási jogfelfogást illetően azt is meg kell jegyezni, hogy vannak, akik az európai közigazgatási jog fogalmát mesterségesen erőltetett, kiforratlan fogalomnak tartják, míg mások ezt megkerülhetetlen realitásként kezelik. Ez utóbbi alátámasztására pedig egyik példaként éppen az ún. európai közigazgatási eljárási modellszabályozás kodifikációjára¹⁶⁰ tett kísérletet tartják. Mindezen vitatott felfogások előre bocsátásával célszerű a két európai közigazgatási jog fogalom behatóbb vizsgálata is.

3. A szűk értelemben vett európai közigazgatási jog¹⁶¹

A szűk értelemben vett európai közigazgatási jog fogalmát forrásain és elvein keresztül kell vizsgálni. Kiindulópontként célszerű idézni a fogalom egyik legismertebb megalkotójának meghatározását, aki szerint „Az európai közigazgatási jog az Európai Unió közigazgatási cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magába, így különösen a közigazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a közigazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó közigazgatás sztenderdjeit meghatározókat is. Az európai közigazgatási jog forrásai az írott jog, a szokásjog és az általános jogelvek, továbbá a bíró alkotta jog is.”¹⁶² Ehhez hozzá kell még tenni azt, hogy az írott jog elsődleges forrásai maguk az alapítói szerződések, illetve az azokban szereplő általános jogelvek, mint pl. a hátrányos

¹⁶⁰ Lásd; VARGA Zs. András, *Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról*. Magyar Jog 2014/10.

¹⁶¹ SCHWARZE, Jürgen (2007) *Droit Administratif Européen*. In: AUBY, Jean-Bernard - DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 321-329.

¹⁶² Lásd: Schwarze, Jürgen (1994): *Sources of European Administrative Law = The Construction of Europa: Essays in Honour of Emili Noel*, szerk. Stephen Martins, Boston–London, Springer, 183.

megkülönböztetés tilalma, vagy a jogvédelemhez való jog stb., melyeket az Európai Bíróság is alkalmaz ítélkező tevékenysége során.

Az általános jogelvek körében kiemelést érdemel a(z):

- szubszidiaritás elve,
- arányosság elve,
- törvényesség elve,
- demokrácia és emberi jogok érvényesülésének elve.

Ami az Európai Bíróság joggyakorlatát illeti, problémát okoz a döntésekből az egymástól igen eltérő nemzeti közigazgatási joganyagok összehasonlító elemzésével általánosítható, mindenütt alkalmazott elveket kimutatni.

A tapasztalatok alapján ilyen különösen a közigazgatási aktusok törvényességének elve, az egyenlő elbánás elve, az arányosság elve, a felelősség elve, a jogorvoslathoz való jog elve, vagy a védelemhez való jog elve, de tipikusan közigazgatási elv az ügyek észszerű határidőben történő intézésének elve, amit éppen a bírósági joggyakorlat alakított ki.

Rögzíteni kell azonban azt is, hogy az európai közigazgatási jog kodifikációját nehezíti az a körülmény, hogy a közigazgatás tagállami kompetencia maradt és – legalábbis a tagországok részéről – nem is mutatható ki olyan politikai és intézményes szándék, hogy ez a helyzet változzon.

Mindez pedig felértékeli az Európai Bíróság joggyakorlatában megnyilvánuló bírói alkotta jog érvényesülését.

Ami az írott jog fejlődését illeti, az ágazati jogalkotásban sokáig nagyobb perspektíva mutatkozott, mint az általános, így pl. az eljárási szabályozásban, ám mára ez a helyzet változni látszik.

Az uniós versenyjogi szabályozás és az azt végrehajtó saját uniós intézményrendszer kialakítása jó példa erre az ágazati jogalkotásra, de ide sorolható az élelmiszerbiztonság területe is.

Amennyiben a közigazgatási szervezetre vonatkozó jogi szabályozást vizsgáljuk, akkor egy sajátos tipológiával találkozhatunk¹⁶³ az európai közigazgatás tekintetében.

Eszerint megkülönböztethetünk:

- közvetlen igazgatást,
- közvetett igazgatást és
- együttes igazgatást.

A közvetlen közigazgatás alatt az Unió szervei által végzett közigazgatási tevékenységet értjük. Ezek a szervek alapvetően Unió jogi eszközei közül a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, uniós költségvetésből működnek és uniós köztisztviselőkkel működnek, aktusaik pedig az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman ellenőrzése alatt állnak.

A közvetett közigazgatás az Unió szempontjából a tagállami közigazgatás által végzett tevékenység. E szervek elsősorban a nemzeti közigazgatási jogot alkalmazzák, illetve az uniós rendeletek és határozatok mellett az irányelveket, mint az azokkal érintett, címzett országok hatóságai.

Az együttes igazgatás olyan területekre jellemző, mint a versenyjog, a közös agrárpolitika végrehajtása, vagy a kohéziós politika.

Ez az ún. együttes közigazgatás nem minden értelmezés szerint képez egy önálló kategóriát, hanem inkább gyűjtőfogalomként magába foglalja a közvetlen és a közvetett közigazgatás bármilyen típusú együttműködését.

Az együttműködés során azonban mindkét közigazgatási rendszer megtartja sajátosságait, különösen az alkalmazott jog és az ellenőrzés tekintetében.

Az Európai Unió közvetlen közigazgatásának kialakítása sokáig nem tartozott és jogilag nem is tartozhatott az Európai Közösségek célkitűzései közé, mivel az Unió működése a tagországi közigazgatásra támaszkodott.

A közvetlen igazgatási szervek Unión belüli kialakulása egy hosszabb folyamat eredményeként következett be. Egyes szerzők¹⁶⁴ szerint létrejöttük

¹⁶³ ZILLER, Jacques (2007); *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen.* in? AUBY, Jean-Bernard - DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Droit Administratif Européen.* Bruxelles, Bruylant. 235-244.

kimutatható párhuzamosságokat mutat a különböző típusú ún. független szabályozó ügynökségek megjelenésével előbb az Egyesült Államokban, majd Európában is. Ahogy szerte a világon, ez esetben is alapvetően a gazdasághoz kötődő sajátos közigazgatási feladatoknak a nemzeti kormányoktól relatíve független önállósággal rendelkező, később szabályozó jogkörrel történő ellátásáról van szó. Az Unió esetében azonban e feladatok az egységes piac integrációjának kiterjesztéséhez köthetők, melyben az egyre bővülő ügynökségek előbb eseti feladatokat, majd speciális hatásköröket láttak el. E szervek elsősorban nem végrehajtó jellegű feladatokat látnak el, hanem az igazgatási feladatok közül a stratégiai döntéseket, valamint a „végrehajtásukhoz”¹⁶⁵ kapcsolódó normatív feladatokat.

Mindez azt is jelenti, hogy az EU közigazgatásának fejlődése közigazgatási szempontból a tagállamokban zajló folyamatokkal párhuzamos, de nem egy rendszer konkrét mintáját követő plurális rendszerek irányába terjeszkedik. Ennek eredményeképp az Unió és a tagállami közigazgatás közti vertikális munkamegosztás mellett egyre nagyobb szerepe lehet a funkcionális közigazgatási munkamegosztásnak is.

Az európai közigazgatás tágabb fogalmát és koncepcióját vallók teóriájukat erre a változó struktúrára és munkamegosztásra építik, mely részletkérdéseiről a következő pontban lesz szó.

Az európai közigazgatási jog szűk értelmezésének követői azonban e bővülő, a közvetlen uniós szervekkel, mint sajátos közigazgatással végrehajtott ágazati közigazgatási feladatok folyamatos növekedése ellenére sem hisznek a kodifikált európai közigazgatási jog gyors fejlődésében, hanem inkább a bírói alkotás jog térhódításában látják a jövőt.

Az európai közigazgatási jog szűk értelmezését alátámasztó álláspontok szerint a közösségi közigazgatási jog és a tagállami közigazgatási jog egymásra hatásának elismerése sem eredményezheti a két terület különállásának elmosódását, mivel a tagállami közigazgatás alapvetően a harmonizált nemzeti jogot alkalmazza, míg az európai közvetlen igazgatás azt közvetlenül még kivételesen sem teheti. Az alapvető felfogás béli különbség tehát a szűk és a tág értelmezés közt továbbra is fennáll.

¹⁶⁴ PI. FRANCHINI, Claudio (2007); *Les notions d'administration indirecte de coadministration*. AUBY, Jean-Bernard -DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline (2007): *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 246-250.

¹⁶⁵ Lásd, mint előző jegyzet; 246.

4. Az európai közigazgatási jog tágabb értelmezésének érvei

Az előző pontban már ismertetésre került az a dimenzió, hogy a szélesebb értelemben vett európai közigazgatási jog milyen területeket érint.

Eszerint a közvetlen és a közvetett közigazgatás határai egyre több területen elmosódnak, illetve a funkcionális munkamegosztás miatt együttes igazgatássá válnak. Ebben a viszonyrendszerben pedig az Európai Bíróság már több olyan konkrét ítéletet¹⁶⁶ is hozott, miszerint a tagállami közigazgatás elvei nem lehetnek ellentétesek az Unió elveivel.

Ezzel párhuzamosan pedig folyamatosan bővülnek azok a területek, ahol olyan globális közigazgatás alakul ki, mint pl. a közös agrárpolitika végrehajtásában, ahol az Unió szervek és a tagországi közigazgatás együtt hajtja végre a feladatokat egy funkcionális munka- és felelősségmegosztás alapján.

A kérdés persze az, hogy az uniós ügynökségek stratégiai döntéshozó (orientációs), valamint normatív szerepkörei mennyire klasszikus közigazgatási szerepkörök?

A másik ilyen alapkérdés pedig az, hogy az együttes igazgatás nem eredményezi-e közös közigazgatás kialakulását?

A közvetlen uniós közigazgatás legfontosabb szervtípusai az 1990-es évek közepétől gyors ütemben szaporodó Európai Ügynökségek.

5. A közvetlen európai közigazgatás

A közvetlen, tehát az Unió szervei által végzett európai közigazgatással kapcsolatban szintén több probléma is felvethető. Az egyik, mára már egyre aktuálisabban felmerülő kérdés az, hogy a közigazgatási feladatokat ellátó uniós szervek mennyire feleltethetők meg a tagországok közigazgatási szerveinek és ennek kapcsán az Unió szervei miként viszonyulnak az alapvető hatalmi ágakhoz és funkciókhoz?

¹⁶⁶ Pl. A Bíróság (második tanács) április 29-i ítélete: 1999. Erich Ciola kontra Land Vorarlberg. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Verwaltungsgerichtshof – Ausztria. C-224/97. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:1999:212, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0224> (2020.05.09.).

A másik vitatott kérdés, hogy miképp lehet meghatározni az Unió egyes közigazgatásinak minősíthető tevékenységeit funkcionális és szervei értelemben? Ez utóbbi körben elterjedt közvetlen, közvetett és együttes¹⁶⁷ igazgatás, mint felosztás mennyiben alkalmazható napjainkban és mik ezeknek a normatív jogi keretei?

A közvetlen európai közigazgatás jogi alapjait, illetve az erre alapuló jogalkalmazási felhatalmazást az EUMSZ 298. cikke¹⁶⁸ egyértelműen megteremtette. Ugyanakkor kérdés marad az, hogy a felhatalmazásban foglalt és nem konkretizált szervek („intézmények, szervek, hivatalok”) közül melyek azonosíthatók be egyértelműen közigazgatási szervnek?

Az idesorolható szervek tekintetében is felmerülő további kérdés azok viszonya a tagországi közigazgatási szervekhez abban a tekintetben, hogy tevékenységük az együttes igazgatást jelentő föderalizmusban, vagy inkább funkcionális munkamegosztásban ragadható meg? A közvetlen európai közigazgatás viszonya a tagállami közigazgatással ennek függvényében a decentralizáció és/vagy inkább a kooperáció? A kérdés tisztázásához azonban vissza kell kanyarodni kissé e szervek igazgatási, vagy közigazgatási jellegéhez. Ahogy az már említésre került, a közvetlen igazgatásba sorolt szerveknek igen változatos a megjelenési formája.¹⁶⁹ Az ügynökségek hivatalos megfogalmazás szerint „Az EU ügynökségei az uniós intézményektől független, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervek, amelyeket az uniós jog alapján, meghatározott feladatok elvégzése céljából hoztak létre...”¹⁷⁰ „Az Európai Ügynökségek típusai:¹⁷¹

¹⁶⁷ Jacques ZILLER, Jacques (2007); Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen. In: AUBY, Jean-Bernard -DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline.; Droit Administratif Européen. Bruxelles, Bruylant. 235-245.

¹⁶⁸ 298. cikk (1) Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak. (2) A 336. cikk alapján elfogadott szabályzat és alkalmazási feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében.

¹⁶⁹ CHITI, Edoardo (2007): *Les agences, l'administration indirecte et l'administration*. In: AUBY, Jean-Bernard -DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline.; *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant. 267-283.

¹⁷⁰ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_fr (2020.04.10.).

¹⁷¹ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_hu#az-uniós-ügynökségek-típusai (2020.04.10.).

- ***Decentralizált ügynökségek:***
 - Európai Munkaügyi Hatóság (ELA)
 - Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége (ACER)
 - A BEREC Működését Segítő Ügynökség (BEREC Hivatal)
 - Közösségi Növényfajta-hivatal (CPVO)
 - Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (EU-OSHA)
 - Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex)
 - A Szabadságon, a Biztonságon és a Jog Érvényesülésén Alapuló Térség Nagyméretű IT-rendszereinek Üzemeltetési Igazgatását Végző Európai Ügynökség (eu-LISA)
 - European Asylum Support Office (EASO)
 - Az Európai Unió Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA)
 - Európai Bankhatóság (EBH)
 - Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC)
 - Európai Szakképzésfejlesztési Központ (Cedefop)
 - Európai Vegyi anyag-ügynökség (ECHA)
 - Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA)
 - Európai Halászati Ellenőrző Hivatal (EFCA)
 - Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA)
 - Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért (Eurofound)
 - Európai GNSS Ügynökség (GSA)
 - Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete (EIGE)
 - Európai Biztosítás- és Foglalkoztatói nyugdíj-hatóság (EIOPA)
 - Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökség (EMSA)
 - Európai Gyógyszerügynökség (EMA)

- A Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja (EMCDDA)
 - Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökség (ENISA)
 - Az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (CEPOL)
 - Európai Rendőrségi Hivatal (Europol)
 - Az Európai Unió Vasúti Ügynöksége (ERA)
 - Az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (ESMA)
 - Európai Képzési Alapítvány (ETF)
 - Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA)
 - Az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (EUIPO)
 - Egységes Szanálási Testület (ESZT)
 - Az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége (Eurojust)
 - Az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja (CdT)
- ***A közös biztonság- és védelempolitika keretében működő ügynökségek:***
 - Európai Védelmi Ügynökség (EDA),
 - Az Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézete (EUISS),
 - Az Európai Unió Műholdközpontja (Satcen)
- ***A végrehajtó ügynökségek:***
 - Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség
 - Kkv-ügyi Végrehajtó Ügynökség (EASME)
 - Az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége (ERCEA)
 - Fogyasztó-, Egészség-, Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Végrehajtó Ügynökség (Chafea)
 - Kutatási Végrehajtó Ügynökség

- Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség (INEA)
- **Az EURATOM – ügynökségek és – szervek:**
 - Fúzióenergia-fejlesztési és ITER Európai Közös Vállalkozás (Fusion for Energy, F4E)
- **Az egyéb szervezetek:**
 - Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT)
 - ECSEL közös vállalkozás
 - Fuel Cells and Hydrogen 2 Joint Undertaking
 - IMI 2 közös vállalkozás (innovatív gyógyszerek kutatására irányuló kezdeményezés)
 - SESAR közös vállalkozás
 - Tiszta Égbolt 2 közös vállalkozás
 - BBI Közös Vállalkozás

Ezek közül azonban – amennyiben ragaszkodunk a tagországi közigazgatásokkal mindenáron történő analógiához – problémamentesen egyik kategóriába tartozó szervek összességét sem tudjuk egyértelműen közigazgatási jellegűnek minősíteni. Az EUMSZ 298. cikke ugyanis csak annyit rögzít, hogy „Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.” „A közvetlen európai közigazgatás szervei és funkcionális meghatározását illetően nem jobb a helyzet az európai közigazgatási eljárás szabályozási tervezetének kidolgozására felhatalmazást adó, „az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (2012/2024(INL) című dokumentumával sem.”

Eszerint ugyanis „A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való

kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia.¹⁷²»

Ez a megfogalmazás tehát minden uniós szerv igazgatási eljárását magába foglalja, mire tekintettel rögzíthetjük azt, hogy az Unió közvetlen igazgatási szervei nem azonosíthatók automatikusan a tagországi közigazgatási szervekkel, így az eljárásjogi szabályozásuk sem minősíthető közigazgatásinak, legfeljebb igazgatásinak.

6. A közvetett európai közigazgatás

A közvetett közigazgatás az Unió szempontjából a tagországok közigazgatása, mellyel kapcsolatban leggyakrabban felmerülő kérdés az, hogy valóban igazolható-e a tagállami közigazgatások harmonizációja az europanizálódás irányába?¹⁷³ Az „europanizálódás” alatt itt azt értjük, amikor valamilyen közös és főként önkéntes európai mintakövetés történik a tagországok részéről. Ebben a körben az EU által kiadott jogi szabályozás, elvek, ajánlások, illetve a legjobb gyakorlatok közvetetten hatnak a tagországok közigazgatására. Ehhez képest az „europanizáció” ennél erősebb fogalom és viszony, melyben az EU szerveinek döntései, illetve ezek közül a jogi eszközökben előírtak kötelezően vonatkoznak a tagországok közigazgatására az egységesülés irányába.

Mindkét folyamat eredményeképpen igazán az a fő kérdés, hogy ezek által vajon egy olyan fejlődésnek lehetünk-e tanúi, mely valóban a tagállami közigazgatás egységesülése irányába hat?

A válaszhoz előbb azt szükséges vizsgálni, hogy a tagállamok közigazgatásának fejlődését alapvetően a diverzifikáció, vagy ezzel ellentétesen az egységesülés jellemzi-e inkább?

Ha a válasz az egységesülés felé billen, akkor is további kérdés lehet az, hogy ez az europanizálódás, illetve europanizáció hatása, vagy inkább a globalizációé?

Ebben a körben az „Új Közmenedzsment” által inspirált üzleti modellek közigazgatási alkalmazására, ezen belül pedig az agencifikációra szoktak

¹⁷² Lásd; <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=HU&ring=A7-2012-0369> Melléklet. 1. pont. (2020.04.11.).

¹⁷³ TORMA András, „Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása kapcsolatáról”. In: Sectio Juridica et Politica Miskolc, 2011, Tomus XXIX/2, 315.

leginkább hivatkozni,¹⁷⁴ kiemelve uniós hatásként a független szabályozó hatóságoknak az európai ügynökségek példájára történő elszaporodását.

Csak hogy emlékeztetni szükséges arra, hogy az Európai Unió sokáig egyáltalában nem rendelkezett semmilyen közigazgatást vizsgáló és pláne egységes szemléletet terjesztő intézményrendszerrel. Amikor pedig illet a keleti bővítés folyamatában létrehozni kényszerültek, akkor is ezt az OECD-re bízták a ma is működő SIGMA program¹⁷⁵ keretében. Láthattuk korábban, hogy maga az „Európai Közigazgatási Tér” gondolata és fogalma is itt született meg, nem pedig saját intézményi körben.

A keleti bővítés időszakában saját közigazgatási intézményként már működött ugyan az Európai Közigazgatási Intézet,¹⁷⁶ de elsősorban az Unió saját köztisztviselőinek továbbképzését végezte. Bár szerepe folyamatosan bővült a tagországok felé, ez áttörést már csak az intézmény szűk keresztmetszete miatt sem hozott. Hasonló a helyzet a keleti bővítést követően intézményesült, a tagországok közigazgatási együttműködését szolgáló EUPAN¹⁷⁷ hálózattal is.

Ezeknek a szerveknek bizonyára fontos és kimutatható a hatása a tagországok közigazgatására, de legalább annyira fontos a tagországok közigazgatásának hatása az uniós igazgatásra is. Az interaktivitást nem lebecsülve mégis úgy véljük, hogy a globalizációnak nagyobb hatása mutatható ki a mai napig a tagországok közigazgatására elsősorban az OECD közvetítésével¹⁷⁸, mint az összes uniós intézménynek együttvéve, de hozzátevé mindjárt azt is, hogy az Unió tagországai egyben OECD tagországok is.

Az „Új Közmenedzsment” neoliberális irányvonalának térvesztésével azonban már az ezen az alapon történő mérsékelt egységesülés hatásai sem mérhetők azzal, hogy a kontinentális európai térben azok amúgy is csak szerény mértékben érvényesültek.

¹⁷⁴ Lásd; GAJDUSCHEK György (2011): *A közigazgatás szervezeti jellemzői-összehasonlító aspektusból*. In. SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.

¹⁷⁵ Lásd bővebben: <http://www.oecd.org/site/sigma>.

¹⁷⁶ European Institute of Public Administration, lásd bővebben; <http://www.eipa.eu/>.

¹⁷⁷ <http://www.eupan.eu/>.

¹⁷⁸ Lásd forrásként; <http://www.oecd.org/governance/>.

Kétségtelen tény azonban az, hogy az elmúlt években megváltozott az Európai Közigazgatási Tér korábbi fogalma és tartalma¹⁷⁹ egyaránt az egykori ún. informális közösségi vívmányokra épülő és a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitást a leendő, új tagországok számára előíró, érvényesítő jellegéhez képest.¹⁸⁰

Ahogy erre már utalás történt, a változások jogi alapjait az EUSZ 4-5-6 cikkei és az EUMSZ 197. cikke teremtik meg, melyek részleteire később térünk vissza. A jó közigazgatáshoz való jog, a közigazgatási együttműködési kötelezettség és a szubszidiaritás elveinek alkalmazása ugyan nem töri meg az intézményi önállóság elvét és főként nem teremt jogot a tagországok közigazgatására vonatkozó közvetlen jogi szabályozásra. Ugyanakkor elégséges alapot próbál teremteni az utóbbi időben terjedőben lévő lopakodó közigazgatási jogalkotáshoz és az ezt segítő értelmezési kísérletekhez. Ennek az egyre erősödő jelenségnek a hatásai nem lebecsülendők, de nem is jelentik a konvergencia egyértelmű jelenlétét a közigazgatásban azért, mert a tagországok többsége nem csupán felettük álló szupra-államot nem akar, hanem ilyen közigazgatást sem. Erre példa lehet napjaink európai bevándorláspolitikai válságának közepette a közös európai határőrizeti mechanizmus gondolatának kezelése, hogy a Brexit ezen aspektusait ne is említsük.

7. Együttes igazgatás az Európai Unióban

A tárgyalt igazgatási formák közül az együttes igazgatás kategóriája az, mely a vonatkozó uniós szabályozás; az EUMSZ 197. cikke alapján, miszerint: „Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni. Az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését,

¹⁷⁹ SIEDENTOPF, Heinrich –SPEER, Benedikt; *La notion d'espace administratif européen*. In: AUBY, Jean-Bernard –DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline (2007),: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 300-317.

¹⁸⁰ Lásd: ARGYRIADES, Demetrios – TMSIT, Gérard (2013); *Moving Beyond the Crisis. Reclaiming and Reaffirming our Common Administrative Space. Pour Dépasser la Crise un Espace Administratif Commun. Collection. Public Administration Today – Administration publique aujourd'hui*. Bruxelles, Edition Bruylant.

valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját. E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. ***E cikk nem érinti továbbá a Szerződés azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.***¹⁸¹

A fontossága miatt szövegközileg idézett rendelkezések utolsó, kiemelt mondata miatt azonban joggal vetődik fel az a kérdés, hogy az együttes igazgatás önálló kategória, vagy csupán a közvetlen és közvetett közigazgatás koordinációs mechanizmusa?¹⁸²

Ha közelebbről megvizsgáljuk ennek főbb alkalmazási területeit, így különösen a versenyjog, a közös agrárpolitika végrehajtása és a kohéziós politika területén, akkor inkább hajolhatunk a koordinációs mechanizmus válasza felé, mivel közös döntések hozatalára e mechanizmusban nem kerül sor. A vázolt jogi keretek közt a koordinációs mechanizmuson felüli további hatásköri terjeszkedésre nem lehetne mód még a szubszidiaritás elvének kiterjesztő értelmezése mellett sem. Ugyanakkor ezen a téren van a legnagyobb törekvés, ebből adódóan pedig vita is arról, hogy a közvetlenül alkalmazandó uniós jog meddig terjedhet a tagállami közigazgatás felépítésének és működésének egyébként védett területére történő behatolás?¹⁸³ Az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról szóló tervezet¹⁸⁴ I-1.cikke intézményesítené ezt a lehetőséget azzal, hogy persze ennek jogi feltételeit az EUSZ-ben egyértelműen meg kell teremteni, de vannak egyre nagyobb számban olyanok is, akik ezt már adottnak veszik.¹⁸⁵

¹⁸¹

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=HU> (2020. 04.11.).

¹⁸² ZILLER, *i.m.* 235-245.

¹⁸³ VARGA Zs., *i.m.* 546.

¹⁸⁴ <http://www.renewal.eu/> (2020.04.23.).

¹⁸⁵ TORMA, *i.m.* 331.

8. Az európai (köz)igazgatási jog és tagállami közigazgatási jog viszonya

Az európai (köz)igazgatási jog és tagállami közigazgatási jog egymáshoz való viszonya tekintetében felmerülő alapkérdés az, hogy a fejlődési tendenciák eredményeként létrejöhet-e a két terület különállásának elmosódása?

Álláspontunk szerint a válasz egyelőre még perspektivikusan is csak nemleges lehet, mivel a tagállami közigazgatás alapvetően a harmonizált nemzeti jogot alkalmazza és még az anyagi jog tekintetében is csak kivételes a közvetlenül érvényesülő uniós jog a közigazgatást érintően.

A két jog összeolvadásának legnagyobb akadálya azonban éppen az, hogy az európai közvetlen igazgatás az európai jogot alkalmazza, a tagállami nemzetit pedig egyáltalán nem, így mindig lesznek a két, minőségében is eltérő joganyag közt különbségek a tartalom és az alkalmazás tekintetében egyaránt, ezért egységes jogról nem beszélhetünk.

További különbség az is, hogy a jelenlegi európai közigazgatási jog tárgya lényegesen eltér a különböző jog- és közigazgatási rendszerekhez tartozó tagországok közigazgatási jogától. Az európai közigazgatási jog mindkét értelmezési lehetőségénél ott van „a közigazgatási jognak minősíthető” rész, mint feltétel, így mindig esetenként kell vizsgálni, hogy mi lehet az. Az intézményi jogállás sajátosságaiból eredő bizonytalanság miatt állandóan felmerülő kérdés az, hogy az uniós jogalkotásban mi az igazgatásra és mi a közigazgatásra irányuló anyagi, alaki és szervezeti jog. Ennek a vizsgálatnak a dinamikája hat arra is, hogy a jövőben hogy alakul az európai közigazgatási jog szűk és a tág értelmezése.

Mindeközben aligha vitatható az európai (köz)igazgatási jog és a tagországi jog folyamatos egymásra hatása formális és informális értelemben egyaránt.¹⁸⁶

Az EU hatékonyabb működése e befolyás kiterjesztését igényelné a jelenlegi jogi keretek tág értelmezése mentén, amit a tagországok kormányai az elvi fenntartások mellett a gyakorlatban sem támogatnak, miközben gyakran közös érdekeik ellen hatnak. A „Brexit” jó példa arra, hogy ezek a folyamatok hová vezethetnek.

¹⁸⁶ Ez utóbbira jó példa az, hogy az eljárási modelltvény (rendelet) tervezete több helyen is hivatkozási alap volt a magyar közigazgatási eljárásjog újraszabályozását tartalmazó koncepció tervezetében.

Meggyőződésünk ugyanakkor, hogy a jogállamiság talaján álló EU-ban nem támogatható és nem is nézhető el a kiterjesztő értelmezés lopakodó térhódítása.

Az európai közigazgatás és közigazgatási jog körüli vitáknak ez az alapkérdése, melyet közös akaratra épülő, megfelelő intézményi megoldással lehetne megoldani, ha persze ennek feltételei megteremthetők.

9. Következtetések

Az európai közigazgatást és közigazgatási jogot tárgyaló részt záró következtetések tézisszerű ismertetése előtt célszerű emlékeztetni arra, hogy ezekre igen eltérő vélekedések alakultak ki a nemzetközi szakirodalomban és a gyakorlatban egyaránt.

Mindezekre tekintettel az e fejezetben szereplő egyes állítások mögötti érvelések sem általánosíthatók, éppen ezért kerültek alkalmazásra nagy számban jegyzetek és hivatkozások.

Ezek alapján, bár vitathatóan, de határozott álláspontként kerülhetnek rögzítésre a következők:

- Az európai (köz) igazgatás¹⁸⁷ és (köz) igazgatási jog alapjaiban eltér a tagállamok hasonló intézményeitől, mert az EU - legalábbis jogilag - nem egy „szupra-állam” a tagállamok felett. Ebből következően az Európai Unióban nem is alakulhattak ki a tagországokhoz hasonlóan az alapvető államhatalmi ágaknak és funkcióknak megfelelő szervek és intézmények. Az alapítói szerződésekből következő célok és eszközök határozzák meg a felépítés és működés elemeit, melyek egyben keretül is szolgálnak az Unió cselekvési lehetőségeinek.
- Ha ezeket elfogadjuk, akkor a továbbiakban nem is célszerű arra törekedni, hogy kényszerűen megfeleltessük az Unió szerveit a tagállami szerveknek. Ha mégis ilyen kísérleteket teszünk, akkor előbb, vagy utóbb, de elméletileg is nehezen feloldható ellentmondásokkal találkozunk.¹⁸⁸ A témakör szempontjából alapvető hipotézisünk az, hogy a kényszerű megfeleltetés helyett

¹⁸⁷ A zárójelbe tett „köz” szórész azt hivatott jelölni, hogy az európai közigazgatás és joga esetében a tagországi közigazgatással nem azonos fogalmakról van szó, annak jellege alapvetően eltérő.

¹⁸⁸ VARGA Zs. *i.m.* 555.

abból célszerű kiindulni, hogy a jelenlegi jogi keretek közt az Unió szervei sui generis intézmények a maguk sajátosságaiból adódó törvényszerűségeikkel.

- Mindezek elfogadásával is tényként ismerhető el az, hogy jelentős kölcsönhatás van az EU igazgatási joga és intézményei, valamint a tagállamok állami szervei, így közigazgatása közt, de a jelenlegi jogi keretek közt - különösen a közigazgatás területén – ez főként csak az elvek szintjén valósul meg.
- Ebből következik az, hogy felelősséggel napjainkban nem beszélhetünk sem egységesülő európai közigazgatásról, sem annak egységes tételes jogáról.
- Az EUSZ 6. és az EUMSZ 197. cikkei ennek jelenleg még nem teremtik meg a jogi alapjait, bár ez a jövőben változhat a tagállamok közös akarata alapján, de ennek még nem látni a nyomát.
- A közös európai közigazgatás és annak joga megteremtésének folyamatában egy fontos állomás az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról szóló tervezet és különösen annak további sorsa.
- A tervezet maga is rögzíti azonban azt, hogy az egy kutatók által készített anyag, mely nem azonos a rendelettervezettel, hanem „innovatív kodifikációval” annak elkészítéséhez ad bőséges muníciót az Unió megfelelő szervei felé.¹⁸⁹
- Ez a magát „innovatív kodifikációs” anyagnak minősítő munka hat fejezete 318 oldalon nagyon fontos a különböző jog- és közigazgatási rendszerek közti egységes fogalmi, dogmatikai keretek keresése szempontjából és az európai közigazgatási jogtudomány fejlődése oldaláról egyaránt. Jelentőségénél fogva a hazai kutatásaink és a felsőoktatás tekintetében is különösen fontos tárgykörökről van szó azért is, mert az európai közigazgatás és annak joga eddig nem kapott jelentőségének megfelelő figyelmet.

¹⁸⁹ *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure 2014*, Version for online publication, Executive summary of the introduction 18.
<http://www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/reneual-1-0> (2020.04.14.).

V. FEJEZET

KORMÁNYZÁS AZ EU TAGORSZÁGAIBAN¹⁹⁰

1. Bevezetés

Az Európai Unió országai egyben OECD tagországok is. Mivel azonban a tagországok közigazgatásának szabályozása nem uniós hatáskör, így csak az előző fejezetben tárgyalt szűk intézményrendszer az EUPAN¹⁹¹ foglalkozik azzal. Ehhez képest az OECD 1988 óta működtet strukturált, a kormányzással és a közigazgatással kapcsolatos szervezet, melyek közül egy programszervezet, az OECD-SIGMA¹⁹² az Unió támogatásával jött létre és működik jelenleg is.

Mindebből az is következik, hogy az uniós tagországok közigazgatásával kapcsolatos források nagy része is az OECD keretében található olyan dokumentumok alapján, mely a tagországok hivatalos adatszolgáltatása eredményeképp, vagy azok bázisán születnek.¹⁹³

Ezek természetét illetően azonban komoly változások következtek be a kezdetekhez képest, amikor elsősorban a közigazgatási intézményrendszer azonos szempontrendszer alapján történő számbavételére került sor országtanulmányok formájában.¹⁹⁴ Ezek nagyon hasznosak voltak a rendszerváltó országok, így a magyar közigazgatás megújításához is.

Ugyanakkor az ezredforduló éveire csúcspontjához érkező „Új Közmenedzsment” (NPM) érvényesülése a közigazgatásban megváltoztatta a korábbi szemléletet és a strukturális vizsgálatról a működésre helyezte a hangsúlyt.

Ezt követően már nem országtanulmányok, hanem „kormányzati tükrök” (Government at a glance / Panorama des administrations) készülnek egy egységes indikátor-rendszer alapján.

¹⁹⁰ Erről lásd még; BALÁZS István (2006); *Kormányzás az EU tagállamaiban*. In: LÖRINCZ Lajos (szerk.), *Közigazgatás az Európai unió tagállamaiban*. Budapest, Unió, valamint Szamel at all. (2013)

¹⁹¹ <https://www.eupan.eu/> (2020.04.18.).

¹⁹² <http://sigmaweb.org/about/> (2020.04.18.).

¹⁹³ Lásd; <http://www.oecd.org/governance/> (2020.04.18.).

¹⁹⁴ Így pl. Public Management: OECD Country Profiles 1992. OECD 1993.

Magyar kiadása; Balázs István szerk. (1993) *Közszektor: Az OECD tagországok közigazgatásának jellege*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

Ebben az időszakban szinte nincs egyetlen ország sem, melynek nemzeti közigazgatásában ne jelentek volna meg olyan programok, melyek célja ne az akkorra uralkodóvá váló irányzat adaptációja lett volna.

Ez még akkor is igaz, ha ez az adaptáció nagy közigazgatási rendszerenként és országonként eltérő módon valósult meg és az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazása nem váltott ki mindenütt egyöntetű elismerést.

Az akkorra már egyre nehezedő gazdasági helyzetben ugyanis nehéz volt annak a retorikának ellenállni, hogy a közigazgatásnak a versenyszférához hasonló teljesítménnyel, hatékonysággal és minőséggel kell működnie, mely csak a már bevált módszerek adaptációjával lehetséges.

Az elgondolások a neoliberális államfelfogásnak megfelelő, közhatalmi jogköreiben gyengített, szolgáltató típusú, kooperatív közigazgatásban látták a jövő útját, mely a hagyományos közigazgatási szerkezet és működés megváltoztatását igényelte.

Ennek megfelelően érdekes lehet annak áttekintése, hogy ezek az elképzelések milyen bázison valósulhattak meg a vizsgált időszakban, hiszen ezek befolyásolták az Uniós csatlakozással érintett országok, így Magyarország közigazgatásának változásait is.

Ez utóbbi esetben szükséges emlékeztetni a vonatkozó anyagrészben írottakra, miszerint az EU keleti bővítésével érintett volt szocialista országokkal szemben egyszerre volt elvárás a polgári államokra jellemző klasszikus közigazgatási értékrend követése, valamint az „Új Közmenedzsment” által inspirált piaci eszközök és módszerek alkalmazása, ami pedig éppen ezek lebontását célozta.

A továbbiakban ismertetett és hangsúlyozottan mára már idejét múlt vizsgálati rendszer,¹⁹⁵ tehát ezt a megváltoztatandó struktúrát és mechanizmust tartalmazza, amit az „Új Közmenedzsment” ugyan részben lebontott, de újat helyette nem tudott építeni, hanem az napjaink neoweberi, vagy poszt-NPM irányzatainak egyik fő célkitűzése.¹⁹⁶

¹⁹⁵ A 2008-as világgazdasági válságot követően kialakult közigazgatási struktúrákról lásd; SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó, 970.

¹⁹⁶ Lásd bővebben; BALÁZS István; *Globális problémák és nemzeti szabályozás; a szabályozási stratégiák kihívásai*. Magyar Közigazgatás, Új folyam, 2. szám, 2011. Szeptember. 59-65.

Ez a fejezet ebbe ad betekintést, kiindulva az utolsó országtanulmány típusú munka¹⁹⁷ szempontjaiból, egészen a „kormánytükör” kétévente megújuló rendszeréig¹⁹⁸.

2. A kormányzás fogalma

A világ legfejlettebb országaiban – így az EU tagországaiban is – a kormányzás fogalma és gyakorlása nagy változásokon ment keresztül az elmúlt évtizedekben.¹⁹⁹

A változás lényege a kormányzás tág értelemben vett fogalmának – mely a végrehajtó hatalmi ág funkcióiból adódó feladatok ellátásán túli egyéb társadalomszervezői tevékenységet jelent – fokozatos kibővítésében nyilvánul meg.²⁰⁰

E változás magával hozta a kormányzás eszközrendszerének, intézményrendszerének és stílusának átalakítását is.²⁰¹

A hagyományos közhatalmi eszközök mellett az „Új Közmenedzsment” érvényesülése következtében felértékelődnek a szervezési és megállapodásos, szerződési eszközök, az intézményrendszer kitért a civil szektor felé, megváltoztatva ezzel a kormányzás társadalmi kapcsolatrendszerét. A közpolitikák kialakításának és végrehajtásának folyamatában a kooperáció és a koordináció vált a 2008-as világválságig meghatározó elemmé.

A megváltozott körülményeknek megfelelően változtak az ezredfordulóra a kormányzás prioritásai is. Eszerint a modern kormányzás egyik fő feladatává a társadalmi és gazdasági növekedés biztosítása vált. A kormányzás rendszere és stílusa meghatározza az állami működés hatékonyságát és ezen keresztül az adott ország lehetőségeit gazdasági és társadalmi célkitűzései elérésére.

¹⁹⁷ *Questions et Evolutions dans la Gestion Publique* OECD-PUMA, Paris, 1997.

¹⁹⁸ Lásd: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance_22214399 (2020.04.20.).

¹⁹⁹ Lásd BALÁZS István, *A XXI. század közigazgatásának kihívásai*, Magyar Közigazgatás, 2000/7.

²⁰⁰ Ezt a témát dolgozza fel bővebben az OECD, *Questions et Evolutions dans la Gestion Publique* című kiadványa, OECD-PUMA, Paris, 1997. 340.

²⁰¹ Ezt rögzíti az OECD EU tagországokat is magába foglaló közigazgatási bizottsága nyilatkozata a XXI. század kormányzásáról / OECD PUMA C (2000)91. sz. dokumentum.

A kormány kiemelt feladatává vált a piac működésének feltételeit biztosítani a magánszféra érvényesüléséhez a civil szféra, a közösségek és az egyén jólétének érdekében.

A társadalmi és gazdasági növekedés egyik meghatározó összetevője a mozgásteret meghatározó jogszabályok minősége, amihez a közhatalmat képviselő kormány feladata a hatékony jogalkotás és az elavult jogszabályok folyamatos kiiktatása a jogrendszerből.

A kormányzás feladata ezen túlmenően olyan értékkategóriák érvényesítése lett a növekedés érdekében, mint:

- az átláthatóság,
- az arányos társadalmi és gazdasági teherviselés,
- a méltányosság és
- a társadalmi részvétel a kormányzásban.

A fejlett ipari államok, így az EU tagországok kormányzatainak fontos feladatává vált a globalizálódó világban az egyes országok megfelelő nemzetközi mozgásterének biztosítása. A nemzetállamok kormányai számára fontos feladattá vált egyre nagyobb integrációs szinteken érvényesíteni a nemzeti érdekeket.

A jó kormányzás elvének pedig biztosítania kellett a közérdekű közszektor hatékony működését. Minél hatékonyabb a közszektor, annál inkább képes segíteni a gazdasági és társadalmi növekedést.

A jó és hatékony kormányzás érdekében éppúgy megfelelő beruházásokat kellett eszközölni, mint a vállalkozói szektorban.

A beruházások átfogták

- a humán erőforrásokat,
- az informatikai és információs infrastruktúrát,
- az iroda-technikát és
- a szervezet-fejlesztéseket.

A beruházások eredményeképpen egy összességében jobb, hatékonyabb, költségtakarékosabb és jobb minőségű közigazgatási szolgáltatás elérése volt a cél.

A kívánt eredmények elérése érdekében olyan, a magánszférában már alkalmazott módszereket törekednek a kormányzati munkába adaptálni, mint

- a hatékonyságvizsgálatok, költséghaszon elemzések,
- a teljesítményértékelés,
- a minőségbiztosítási rendszerek stb.

A piaci módszerek közigazgatási alkalmazása azonban nem lehetett volna automatikus és mechanikus és vizsgálni kellett volna az „Új Közmenedzsment” érvényesülése során az alkalmazás határait és feltételeit is.

A modern kormányzás érdekében új típusú irányítási és felelősségi viszonyokat kellett a közigazgatáson belül is kialakítani.

A felelősség és az eszközök decentralizációja, személyhez kötése és folyamatos értékelése hosszabb távon alkalmasnak tűnt a közszolgáltatón belüli szemléletváltás eléréséhez, ami a rossz értelemben vett bürokratikus működés felszámolásának alapvető feltétele.

Egy ilyen folyamat eredményeképp szándékolták a kormányzást alkalmassá tenni a szolgáltató jellegű közigazgatás kiépítésére, melynek nem csupán az ügyfelek ügyeinek gyors és színvonalas elintézése lett volna a célja, hanem az ügyfélé válás megelőzése és ezzel a közigazgatási eljárás kiiktatása, minél szélesebb körű és pontos közérdekű információk biztosításával a polgárok és szervezeteik részére.

Mindezek alapján a kormányzás fogalmát az EU országokban, több dimenzióban is vizsgálták²⁰² a következők szerint.

A kormányzás a közszektor keretében érinti a közigazgatási szervezetet, a közhatalmi felelősséget és a közhatalom korlátait, a szabályozó mechanizmust, melyek szükségesek az államhatalom gyakorlásához és melyek meghatározzák a kormányzás módját.

A közügyek kormányzása biztosítja azt a struktúrát, mely keretében megtörténik a társadalom különböző alkotó tényezőivel történt konzultációt követően a társadalmi erőforrások allokációja és az ezért való felelősség

²⁰² Az egységes nomenklatúrára tett kísérletet MODEEN, Tore -ROSAS, Allan,(1988) *Indirect Public Administration in Fourteen Countries*, című munkájában, ÅBO, Academy Press.

viselése. A jó kormányzás hozzájárul a közintézményekben való közbizalom kiépítéséhez és fenntartásához.

Ehhez nélkülözhetetlen a plurális demokrácia, a közérdeket megvalósító államhatalom ellenőrzésének megerősítése, valamint a társadalmi és gazdasági esélyegyenlőség biztosítása.

A magánszektor számára a kormányzás magába foglalja a piaci szereplők közti intézményes kapcsolatrendszerét.

A civilszféra számára a kormányzás biztosítja az egyén és azok csoportosulásai, másfelől pedig az állami intézményrendszer és a piac közti kapcsolatrendszerét.

Tág értelemben tehát a kormányzás az állam, a piac és a civil társadalom közti kapcsolatrendszerét fogja át.

3. A kormányzás elvei

A kormányzás elvei az egyes országokban a különböző társadalmi értékrendek, történelmi hagyományok és a polgárok választása nyomán uralkodó aktuálpolitika mentén igen különbözőek lehetnek. Mégis az EU országokban az ezredfordulóra kialakult egy jól kitapintható közös elvrendszer, mely mindenütt egyformán fontossá és elismertté vált. Ezekre építve alakult ki az egyes országok sajátos kormányzati politikája. Ezek a kialakult közös kormányzási alapelvek a következők voltak:

- Legitimitás: a kormányzati intézményekbe vetett bizalom, azok megbízhatósága végső soron a kormányzás azon képességétől függ, hogy az mennyiben képes a választók szükségleteinek és elvárásainak megfelelő eredmények elérésére. Az életképes társadalmak a polgárok elvárásait felmérni és követni képes kormányzást igényelnek, másfelől pedig demokratikus kormányzás sem létezhet társadalmi konszenzus és támogatás nélkül.
- A jog primátusa: az alkalmazott törvényeknek és más jogszabályoknak átláthatónak, alkalmazhatónak, az egyenlőséget és a méltányosságot megvalósítónak kell lenniük.
- Átláthatóság, elszámoltathatóság, feddhetetlenség: az átláthatóság célja a kormányzati munka hatékonyságának növelése oly módon, hogy a választópolgárok ellenőrizhetik a meghozott döntések kialakításának egész folyamatát és a kormányzati felelősség

érvényesülését egyaránt. A kormányzati működésnek nem csak törvényesnek, hanem etikusnak és korrupciómentesnek is kell lennie. A megbízható és hatékony kormányzás további feltétele a feddhetetlenség. Mindezek megvalósítása pedig feltételezi a választópolgárok és a kormányzati szervek közti folyamatos információ áramlást.

- **Hatékonyság:** a kormányzati intézmények működésének hatékonysága olyan működést feltételez, mely az erőforrásokkal jól gazdálkodik és a lehető legkisebb veszteségekkel képes a konkrét célkitűzések, eredmények elérésére, miközben követi és betartja a jogszabályokban foglalt előírásokat és eljárásokat. A hatékony kormányzás érdekében azt megvalósító produktív és minőségi szolgáltatásokat teljesítő kormányzati intézményrendszert kell létrehozni és működtetni.
- **A koherencia:** a kormányzati működés koherenciájának célja annak biztosítása, hogy a különböző kormányzati intézmények működésükkel azonos célkitűzések megvalósítását szolgálják. A különböző kormányzati tevékenységek nem statikusak, hanem dinamikusak. Folyamatosan jelentkeznek új társadalmi igények, kihívások vagy éppen veszélyforrások, melyek arra kényszerítik a kormányzást, hogy a kormányzás értékrendjét, szervezetét és célkitűzéseit, valamint az ezekhez szükséges eszközrendszert megújítsák. Ez pedig folyamatos kormányzati innovációt és közpolitika alkotást feltételez.
- **Az érdekelték véleményének kikérése és részvétele a kormányzati munkában:** az érintettek részvétele és konzultációja lehetővé teszi az igények megismerését, becsatornázását a kormányzati döntéshozatali eljárásba. Ezek integrálása megnöveli a kormányzás külső támogatottságának mértékét, valamint a társadalom igényeihez jobban alkalmazkodó kormányzati döntések meghozatalát.

A vázolt elvek a globalizálódó világban gyors tartalmi változásokon esnek át, ami a kormányzás intézményrendszerének, eszközeinek és stílusának gyors változását idézi elő.

4. A kormányzati intézményrendszer tipológiája

A kormányzati intézményrendszer ebben a felfogásban az államhatalom, azon belül a végrehajtó hatalmi ági funkció konkrét gyakorlásának módját jelentő kormányformát kitöltő kormányzati szervekre és azok működésére vonatkozó jogi szabályok összességét jelenti.

A kormányforma alapvetően a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág, valamint az államfői funkció viszonyát tükrözi.

Az ezredforduló időszakában az EU tagországok körében e tekintetben az alkotmányos monarchia, a parlamentáris köztársaság, valamint a félprezidenciális köztársasági kormányformák merültek fel.

Az alkotmányos monarchiában, valamint a parlamentáris köztársaságokban az államfőnek nincs önálló végrehajtó hatalmi funkciója, de a tág értelemben vett jó kormányzáshoz elengedhetetlen alkotmányos szerepkörök magas szintű gyakorlása.

A félprezidenciális rendszerekben a végrehajtó hatalmi funkció kormányzati gyakorlása megoszlik az államfő és a kormány közt.

További megkülönböztetés tehető aszerint, hogy a végrehajtó hatalmi funkció irányítását és megvalósítását végző szervezet, a kormány testületként vagy egyszemélyi vezetés alapján működik.

Ami a kormányzati szervek tipológiáját illeti, erre többféle nézet is van.

Szűk értelemben kormány alatt a végrehajtó hatalmi ág csúcán elhelyezkedő döntéshozó szervet értjük, ami rendszerint a központi közigazgatás általános hatáskörű irányító szerve is.

Tág értelemben a kormányzati szervek alatt értjük a kormánynak, mint csúcsszervnek a működését előkészítő, végrehajtó szervek összességét is.

Az összehasonlító közigazgatási tárgyú munkák nagy nehézsége, hogy még ma sincs egy általánosan és nemzetközileg elismert egységes nomenklatúrája a közigazgatási szervtípusoknak. Az egyes nagy közigazgatási rendszerekben eltérő fogalmi kört értenek a kormányzati, a kvázi kormányzati, a kvázi nem kormányzati és a nem kormányzati szervtípusok alatt.²⁰³

²⁰³ Erre azért van szükség, mert jelenleg ez az egyetlen nemzetközileg is elfogadott és közigazgatási tényeket, adatokat tartalmazó kiadványt kibocsátó szerv. Jelen munka is

A továbbiakban a világ fejlett országainak közigazgatásával foglalkozó OECD közigazgatási bizottsága által használt fogalmi kört vesszük alapul.²⁰⁴

Eszerint a következő rendszerben kerül sor az EU tagországok konkrét kormányzati rendszerének ismertetésére.

- A végrehajtó hatalom jellege
E cím alatt kerül sor a kormányforma meghatározására és ezen belül a végrehajtó hatalom gyakorlásának alapvető jellemzésére.
- A központi közigazgatás
 - A kormányfő
E címszó alatt kerül ismertetésre a kormányfő jogállása, megbízatásának keletkezésére, megszűnésére, valamint a hatáskörére vonatkozó legfontosabb jogi előírások és a kialakult gyakorlat.
 - A kormányfő hivatala
E pont tartalmazza a különböző elnevezés alatt működő, a kormányfő munkáját segítő hivatali szervezet típusát, jogállását, szervezetét, működésének alapvető szabályait.
 - Központi koordinációs, döntéshozatali szervek
Itt kerülnek ismertetésre a tulajdonképpeni kormány működésének jellemzői, akár testületi, akár miniszterelnöki vagy kabinetkormányzásról is legyen szó az adott konkrét esetben.
„A koordinációs és/vagy döntéshozatali szerv” elnevezés azt a különbséget rejti magában, hogy a kormány tagjainak összességéből álló szerv testületként működő döntéshozatali szerv, vagy csupán a kormányfő által meghozott kormányzati döntéseket előkészítő és a döntéseket végrehajtó koordinációs jogkörű.

alapvetően e szervezet által készített dokumentumok alapján készült (általános forrás: WWW.OECD.ORG)

²⁰⁴ Non Departmental Public Bodies.

- Konzultatív, tanácsadó szervek
A kormányzati döntéseket előkészítő, ágazatközi feladatokat ellátó, nem kormánytagokból álló, általában testületként működő szervek köre.
- A központi közigazgatási szervek
E körbe tartoznak a központi közigazgatás különös hatáskörű, jellemzően hivatali formában működő szervei, melyek legfontosabb szervtípusa a minisztérium. Az EU tagországokban azonban a központi közigazgatás különös hatáskörű szerveinek több típusa van, így a minisztériumokon túlmenően a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerveknek több típusa is működik.

5. A „kormánytükörök” rendszere²⁰⁵

Ahogy az már említésre került, az ezredfordulót követően az országtanulmányok helyett egy meghatározott indikátorrendszerre épülő és minden tagországot átfogó, kétévente megjelenő sorozat indult, mely angolul a „Government at a Glance”, (kormánytükör), franciául pedig a „Panorama des administrations publiques” (közigazgatási körkép) elnevezést viseli. A tartalmat talán a francia elnevezés jobban fedi, de néhány pontosítást szükséges ehhez tenni.

Egyrészt ezek az anyagok szélesebb kört fognak át, mint a közigazgatás, így pl. a 2019-es kiadás foglalkozik a polgári jogi igazságszolgáltatás elérhetőségével és gyorsaságával.²⁰⁶ Ugyanakkor a vizsgálat nem terjed ki a közigazgatás minden alrendszerére, hanem csak a fogalmaink szerinti államigazgatásra.

A vizsgált országok tekintetében külön kigyűjtésre kerülnek a legfontosabb mutatók, statisztikai adatok (Country Fact Sheet).²⁰⁷

A 2019-es jelentés szerkezete a következő:²⁰⁸

²⁰⁵ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance_22214399 (2020.04.20.).

²⁰⁶ https://read.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-des-administrations-publiques-2019_8be847c0-fr#page11 196. (2020.04.20.).

²⁰⁷ Így pl. a 2019-es anyag Magyarország tekintetében; <http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2019-hungary.pdf>, (2020.04.20.).

- Bevezető (Stratégiai célkitűzés, a vizsgálat megállapításainak szintézise, útmutató a kiadvány értelmezéséhez, bevezető gondolatok)
- Fejezetek:
 - Az egyénre irányuló közszolgáltatások felé.
 - Közpénzügyek és gazdaság.
 - A közszektorban alkalmazottak.
 - Közigazgatási intézmények.
 - Költségvetési gyakorlat és eljárások.
 - Emberi erőforrás-igazgatás.
 - A szabályozással kapcsolatos kormányzati munka.
 - A közjavak piaca.
 - Numerikus kormányzás és nyitott közadatok.
 - A közhatalom gyakorlásának főbb eredményei.
 - Szolgálni a polgárokat.

Függelékek:

- A nemzeti elszámolási rendszerek statisztikai forrásai és számbavételi rendszere.
- A bevételek számbavételének módszere.
- A közigazgatási funkciók osztályozási rendszere (COFOG).
- Szakmai osztályozási rendszer.
- Indikátorok a költségvetési és a szabályozási politika számbavételéhez.
- Online elérhető kiegészítő táblázatok.
- A munkát irányító igazgatóság tagjai.
- Megjegyzések.

A kétévente megjelenő kiadványok tartalmi elemeinek egy része állandó, míg másik része az adott vizsgálati időszak domináns közigazgatási és kormányzati stratégiája által meghatározott. Így a vázolt 2019-es „tükör”, vagy „körkép” fókuszában a közigazgatásba vetett bizalom meggyengülése elleni fellépés áll, melynek egyik lehetséges útját az egyénre koncentrált közszolgáltatások jelenthetik.

Ehhez képest a sorozatot indító 2009-es vizsgálat az állam modernizációját állította a középpontjába a válság utáni időszakban, mely egyebek közt az

²⁰⁸ https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/panorama-des-administrations-publiques-2019_8be847c0-fr (2020.04.20.).

addig uralkodó „Új Közmenedzsment” irányvonal fokozatos feladásához és az állam újra történő felfedezéséhez vezetett.

Nagyon fontos rögzíteni azt is, hogy az OECD a tagországok és más országok kérésére és fedezése mellett végez konkrét országtanulmányokat is. Ilyen készült pl. Magyarország vonatkozásában a „Közigazgatási-és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014-2020” című dokumentum értékeléséről.²⁰⁹

Bár az OECD vizsgálatok nem érintik a helyi önkormányzati struktúrát, a működés egyes területeit, pl. közszolgáltatások, korrupció elleni fellépés, területfejlesztés, település-fejlesztés és urbanizáció stb. igen.

Ezen kívül az OECD - együttműködve más nemzetközi szervezetekkel, - a helyi önkormányzatok struktúrájának és finanszírozásának vizsgálatában is részt vesz.

Így a helyi önkormányzati világszövetségként működő UCGL-lel együtt kifejezetten a szubnacionális kormányzati szintet, azaz a helyi önkormányzatokat magába foglaló kiadvány készült az OECD együttműködésével.²¹⁰

Mindezek ellenére a világ legfejlettebb ipari államainak közigazgatásáról, köztük az EU tagországok közigazgatásáról és kormányzásáról legátfogóbb képet az OECD tárgyalt dokumentumai alapján kaphatunk.

Ezek képezik az alapját nagyon sok összehasonlító közigazgatás tárgyú tudományos munkának is.

Magyarországon az elmúlt 15 évben két átfogó munka is született az EU tagországok közigazgatásának összehasonlító elemzésére, mindkettő néhai Lőrincz Lajos akadémikus vezetésével.²¹¹

Mindez nem változtat azonban azon a tényen, hogy napjainkban már nem a strukturális összehasonlítás dominál, hanem a funkcionális, amit jól tükröznek a tárgyaltak is.

²⁰⁹ https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/hungary-2017_9789264286535-en (2020.04.20.).

²¹⁰ https://www.uclg.org/sites/default/files/global_observatory_of_local_finance-part_iii.pdf (2018.10.07.).

²¹¹ Így pl. SZAMEL Katalin et al. szerk. (2011) *Az Európai Unió tagországainak közigazgatása*. Budapest, Complex kiadó. továbbá Lőrincz Lajos szerk. (2006) *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban: összehasonlító közigazgatás* Budapest: Unió Lap- és Könyvkiadó.

VI. FEJEZET

A KÖZSZOLGÁLAT VÁLTOZÁSAI²¹²

1. A közszolgálati rendszerek

A közigazgatás személyzete a közigazgatási szerveknél a közigazgatás feladatait megvalósító sajátos munkavégzésre irányuló jogviszonyban alkalmazottakból áll. Az erre vonatkozó jogi szabályozás összességét értjük a közszolgálati rendszer alatt azzal, hogy a konkrét jogi szabályozások hatálya a közigazgatási szervektől szélesebb, más állami szervek hivatali szervezeteire is kiterjedhet. A szervi hatály alatt álló legnagyobb állami szervezeti rendszer azonban a közigazgatás. Az itteni munkavégzésnek vannak a közigazgatásból adódó olyan sajátosságai, melyek a speciális, a munkajogtól eltérő szabályozást indokolják. Ilyen mindenekelőtt az, hogy az e szerveknél dolgozók az állami közhatalom gyakorlásában vesznek részt. E sajátosság is különböző módon kezelhető a jogi szabályozásban, ezért és ezek alapján a közszolgálati rendszereknek különböző típusai alakultak ki.

A polgári államfejlődés eredményeként a világon létrejött közszolgálati rendszerek kategorizálása a közszolgálat változásai nyomán maga is átalakulásokon ment át és ez a folyamat napjainkban is tart. A XX. század első felére az volt a jellemző, hogy az alkalmazott jogi szabályozás mikéntje szerint asszimilációs és differenciált rendszereket különböztettek meg. Az asszimilációs rendszerekre az a jellemző, hogy a közszektorban alkalmazottakra is a munkajogi általános szabályokat kellett alkalmazni, de – a közhatalom gyakorlásában való részvétel miatt – bizonyos közjogi derogációkkal. Ehhez képest a differenciált rendszerekben az állami közhatalom gyakorlásában résztvevőkre egészében sajátos közjogi szabályozást vezettek be, mintegy megkülönböztetve az e szerveknél dolgozókat a munka világának más szereplőitől.

A szabályozás tartalma szerinti további megkülönböztetést jelent az, hogy a köz szolgálatában milyen (politikai, vagy szakmai) feltételekkel lehetett

²¹² Lásd még BALÁZS István: *A közszolgálat változásai*. In: Fazekas Marianna szerk. (2011): *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma*. Budapest, Gondolat Kiadó, 154-174.

bekerülni. A nyitott rendszert sokáig azonosították az Egyesült Államokban alkalmazott „zsákmányrendszerrel”, míg a zárt rendszert a francia típusú szakmai alapokon működő „karrierrendszerrel”.

A zsákmányrendszerben a választásokon győztes pártok és személyek mintegy zsákmányként kezelve a közzolgálati álláshelyeket, azokat a támogatóik közt osztották el. Ha pedig változott az aktuális politikai hatalom, úgy az ahhoz lojális közzolgálati kar összetétele is átalakult.

A szakmai alapokon betöltött és szakmai élethossziglan tartó életpályát (karriert) biztosító másik rendszert ezzel ellenkezőleg, a politikai semlegesség és pártatlanság jellemzi a közfeladat ellátásában, ami kormányokon átívelő, nagyfokú stabilitást is eredményez.

Egy másik felosztás alapján a munkajog szerint szabályozott nyitott, illetve a közjog alapján álló zárt rendszereket különböztethetünk meg. A XX. század közepére a fejlett polgári demokráciákban a közzolgálati szabályozásban általánossá vált a differenciált, közjogi szabályozás, melyben a közzolgálat szakmai tudás birtokában végzett tevékenységgé vált, azaz (szakmai) érdem-rendszerű megoldások alakultak ki. Ezt követően az egyes rendszerek közti megkülönböztetés alapja már nem a közzolgálatba való belépés „politikai zsákmány” és „szakmai érdem” alapú megkülönböztetése lett. Ehhez hozzájárult az is, hogy magában az Egyesült Államokban is áttértek a szakmai érdemrendszerű közzolgálatra. Ehhez azt is hozzá kell tenni, hogy a zsákmányrendszer addig sem azt jelentette, hogy egy adott közzolgálati állás betöltéséhez nem kellett volna szakmai tudás, vagy képesítés. A zsákmány-elv abban nyilvánult meg, hogy az állások betöltésénél az azonos feltételeket teljesítők közt a politikai preferencia döntött. Ehhez meg azt kell hozzáfűzni, hogy olyan szakmai érdemekre épülő karrierrendszer sem létezett soha, melyben a zsákmányelv bizonyos mértékben és különösen a vezető beosztásoknál, ne érvényesült volna.

A XX. században meghatározóvá vált szakmai érdemrendszerű közzolgálat fejlődésével a különböző konkrét szabályozások kategorizálásának kiinduló pontja tehát már nem a toborzási szempontok voltak, hanem a közzolgálati tevékenység élethivatásszerűen és teljes szakmai pályafutás idejére garantált módon történő végzése és más megoldások közti megkülönböztetés lett. Az előbbiből alakult ki a szakmai érdemeken alapuló zárt karrierrendszerű megoldások csoportja, míg a többi megoldás közös jellemzője a versenyszférához közelebb álló nyílt, vagy a zárt szabályozáson belül élethossziglani életpályát nem biztosító állásrendszerű, vagy más elnevezése szerint munkaköralapú rendszerek alkalmazása.

Ez a XX. század második felében általánossá vált osztályozás azonban mindig is elsősorban elméleti jelentőségű volt, mert a maga tiszta formájában és kizárólagosan egyik rendszer sem érvényesült sehol. Az egyes konkrétan alkalmazott megoldások igen nagymértékben különböznek ma is egymástól a közszolgálat fogalmának meghatározásában, így az állami szerveknél alkalmazott sajátos munkavégzésre irányuló jogviszony szervezeti és személyi, valamint funkcionális hatályának meghatározásában egyaránt. A differenciált rendszerek a gyakorlatban további jogállás béli differenciáltságot is jelenthetnek az egyes állami szervekkel speciális tartalmú (azaz a közhatalom gyakorlásában történő részvételt jelentő) munkavégzésre irányuló közjogi szabályozásban. A közszektorban alkalmazottakra vonatkozó szerteágazó jogi szabályozás sehol nem azonos a közhatalmat gyakorló állami szervek, így különösen a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott – hazai fogalmaink szerinti közszolgálati és kormánytisztviselői szabályozással.

Ennek kapcsán pedig ismét szólni kell arról is, hogy a zsákmányrendszer nyomai sem tűntek el végleg a modern közszolgálati szabályozásból, sőt még a zárt karrierrendszerből sem. A politikai változó és a szakmai állandó struktúra határán lévő vezető köztisztviselők esetében mindig is ismert volt – igaz szűk körben – a diszkrecionális jogkörben történő kinevezés és felmentés jogi intézménye és gyakorlata. Igaz ez nem ment el a szakmai érdemeken alapuló alkalmazás elvének feladásáig, ezekben az esetekben napjainkban is csak az azonos szakmai és képesítési előírásokkal rendelkezők közt dönthet a politikai prioritás.

A XX. század utolsó évtizedéig, lényegében az „Új Közmenedzsment” közigazgatás-fejlesztési koncepció érvényesüléséig ez a helyzet alapjaiban nem változott. Ettől kezdve azonban a közszolgálati rendszerekben mélyreható változások következtek be, melyek ezt a fentiekben vázolt, addig hagyományosnak mondott kategorizálást is kétségessé tették.²¹³

Ennek ellenére a kategorizálásnál a két leginkább alkalmazott rendszer a karrier- és az állás-, vagy munkaköri rendszer maradt, mely előnyeit és hátrányait a következők szerint szokták jellemezni.²¹⁴

²¹³ BOSSAERT – DEMMKE – NOMDEN – POLET (2001), *La fonction publique dans l'Europe des Quinze. Nouvelles tendances et evolution*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique. 77-83.

²¹⁴ Jellemzően ezt használja a világon egyedülként elérhető, a legfejlettebb ipari államok közszolgálatát vizsgáló OECD statisztika is. Lásd; <https://www.oecd->

A karrierrendszerben nem egy konkrét közigazgatási szerv konkrét állására, hanem a közszolgálat meghatározott funkcionális kategóriájába (vezető, végrehajtó, kisegítő-ügykezelő, járulékos-fizikai) és (a munkakör szerinti képesítési előírások alapján képzett) szakmai testületébe történik az alkalmazás, főszabályként formalizált toborzás, versenyvizsgálóhoz kötött pályázat útján.

A szakmai érdemrendszerben az állások betöltése jogszabályban előírt képesítési előírásokhoz vannak kötve és azokat esetenként közszolgálati szakmai gyakorlat, vagy vizsga egészíti ki. A közszolgálati alkalmazás határozatlan ideig, tehát az egész szakmai életpályára történik, ami jogszabályi védelem alatt áll, így jogszabállyal garantált annak stabilitása is. Az illetmény megállapítása olyan előmeneteli rendszerben történik, mely meghatározó eleme a közszolgálatban töltött idő (senioritás elve) és a szakmai minősítés. Az életpálya során az előmeneteli rangfokozat és a konkrétan betöltött állás – akár a vezetői is – elválízik egymástól.

Az állás, vagy munkaköri rendszerben a meghatározott közszolgálati állás, munkakör betöltése történik az alkalmazó szerv vezetőjének döntése alapján és ez akár jogszabályban formalizált pályázati eljárás nélkül is történhet. Az állások betöltésénél a gyakorlati készségek, képességek vannak előnyben a képesítési előírások meglétét igazoló dokumentumok mellett (tehát ezekre itt is szükség van) és a közszektoron kívül a munka világának más területén szerzett gyakorlati idő is beszámíthat az előmenetelbe. A közszolgálati életpályának, a karierrútnak nincsen speciális jogi védelme, vagy amennyiben van, az lényegesen kisebb garanciákat tartalmaz, mint a másik rendszer.

Az illetmény megállapításának ugyan vannak jogszabályi keretei, de ezen belül az egyedi, vagy esetenként kollektív szerződésben rögzített, ami független lehet az állást betöltő korától és közszolgálati gyakorlati idejétől is.

A karrierrendszer előnyei a magas szintű speciális szaktudás, mint szolgálati tudás a közszolgálatban, továbbá a kiszámíthatóság és stabilitás. Jellemzője még a folyamatosság egy-egy munkakör betöltésében és ez alapján az ügyek intézésében a „kollektív emlékezet” megléte, a közjót szolgáló állami és

ilibrary.org/docserver/9789264061675-18-fr.pdf?expires=1572347486&id=id&accname=guest&checksum=E274DA96C935887D7F17689AD959927F (2019.10.29.).

szolgálati érdekek fokozott védelme, valamint a politikai semlegesség a közfeladatok ellátásában.

Hátrányai e rendszernek a merevség és rugalmatlanság, az egyéni és a szervezeti teljesítmény háttérbeszorulása, a költségvetési hatékonyság iránti érdekeltség és a motiváció hiánya az egyes köztisztviselők szintjén. További problémát okoz különösen gazdasági válságok körülményei közt az, hogy a jogszabályban rögzített, de a költségvetési restriktiók által folyamatosan csökkentett illetmény és juttatási rendszer nem tudja tartani a közszektor versenyképességét a munkaerőpiacon. Következésként pedig jellemzővé válhat a munka világának más területeivel szemben meglévő komparatív előnyök csökkenése, kevésbé vonzóvá válhat a közszektorban történő alkalmazás a fiatalok számára, ezért a köztisztviselői kar elöregedik és elnöiesedik.

Az állás, vagy munkaköri rendszer előnyei a rugalmasság és a feladatorientált munkakörök kialakításának lehetősége. E rendszerben jobban érvényesül a teljesítmény, a minőség és a hatékonyság. Jellemző a rendszerre az egyéni motiváció és a versenyszellem érvényesülése a munkavégzés során. A rugalmas rendszer gyors adaptációs lehetőséget nyújt az új feladatokhoz. A közszoigálati jogviszony viszonylag egyszerű megszüntetési lehetősége miatt általában azt szokták állítani e rendszerrel, hogy olcsóbb, mint a zárt, karrierrendszer. Ez azonban nem mindig támasztható alá tényadatokkal.

Hátrányai viszont e rendszernek a kiszámíthatatlanság és a speciális közszoigálati tudás háttérbeszorulása. A versenyszellem, a teljesítmény és a minőség egyoldalú hajszolása megelőzheti a közérdekűséget. Tetten érhető továbbá a közszoigálati ethosz és a szolgálati tudásban manifesztálódó „kollektív emlékezet” hiánya. A nyitottabb, munkajoghhoz közelebb álló állásrendszerben fokozottabban van jelen a zsákmányrendszer és a korrupció érvényesülésének veszélye is.

Az „Új Közmenedzsment” érvényesülése által dominált évtizedekben bekövetkezett változások a rugalmasság és a költségűhatékonyság jegyében munkajoghiasítani igyekeztek a közszoigálatot és ezzel tovább bonyolították az egyes konkrét rendszerek kategorizálását, minek következtében aszerint,

hogy milyen megközelítést és módszert választunk, más és más eredményre juthatunk.²¹⁵

A változásokat szem előtt tartva mégis azt gondoljuk, hogy ma is használhatók a korábban kialakított kategóriák, mint viszonyítási pontok. Erre azért is van mód, mert az „Új Közmenedzsment” legradikálisabb megnyilvánulásaként találkozhattunk olyan megoldással is, mely megkísérelt visszatérni az asszimilációs rendszerhez, azaz az egységes munkajogi szabályozás eredeti kiindulópontjához a korábbi közszolgálat egésze, de legalábbis egy része vonatkozásában. A közjogias típusú szabályozást fel nem adó rendszerekre pedig szinte napjainkig jellemző a zárt, karrierrendszer további eróziója és az állásrendszerű szabályozás további térnyerése.²¹⁶

Az elmúlt évtized pénzügyi-gazdasági világválsága és a természeti katasztrófák, a terrorizmus és az illegális migráció hatására azonban a neoweberi államfelfogásnak megfelelően kezdenek az állam és annak cselekvését megvalósító közigazgatás szerepével kapcsolatos álláspontok is változni, amit az „Új Közmenedzsment” liberális állam és közigazgatás-ellenes felfogásának gyakorlati kudarca csak tovább erősít.

Bár messze vagyunk még attól, hogy a változásokat egyértelműen egy új domináns irányzathoz, nevezetesen egy esetleges, az államot és a közigazgatást a hagyományos közhatalmi eszközökkel visszaerősítő „neoweberi” irányvonalat preferáljunk, az állami szerepkörök megerősítésének folyamatát a gyakorlatban ma már nem lehet kétségbe vonni.²¹⁷

A közszolgálat változásai szempontjából alapvető kérdés, hogy a felvillantott folyamatok hogyan hatnak a közhatalmat gyakorló állami szervek humánstruktúrájára?

Az egyes országokban alkalmazott konkrét megoldások elemzéséből talán közelebb juthatunk az újonnan érvényesülő irányvonalak megismeréséhez, beazonosításához egyaránt.

²¹⁵ DEMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: (2010): *Civil Services in the EU of 27, Reform Outcomes and the Future of the Civil Services*, Frankfurt am Main, Peter Lang.

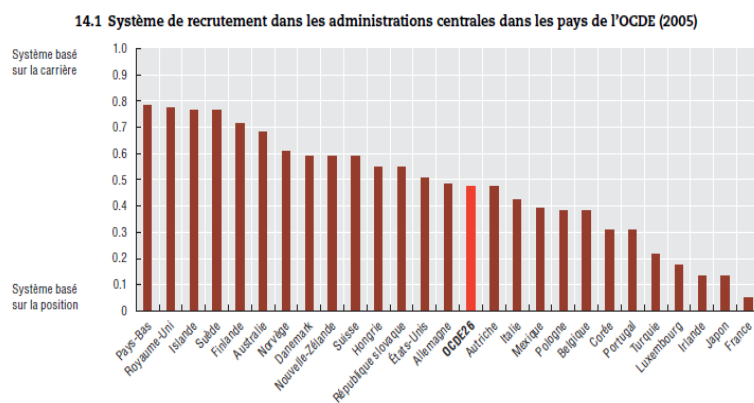
²¹⁶ *Panorama des administrations publiques*. OECD Paris 2009. <https://www.oecd.org/gov/43971212.pdf> (2020.04.14.).

²¹⁷ G. FODOR Gábor – STUMPF István, *Neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti Érdek, 2008/2.

2. Az egyes országokban alkalmazott konkrét megoldások

Ahogy az a megelőző pontban említésre került, az egyes konkrét, országonként alkalmazott megoldásokat több szempont szerint is lehet elemezni és ennek megfelelően különböző eredményre lehet jutni. A közszolgálati rendszerek empirikus elemzésében hosszú évek óta az OECD jár elől, ezért érdemes egy, a témakörben megjelent tanulmányban²¹⁸ foglalt olyan elemzés eredményét áttekinteni, melyben a rendszerezési szempont a közszolgálatba történő felvétel volt.

E szerint a mintafelvétellel érintett OECD tagországokban a karrier- és az állás-, vagy munkaköri rendszer alkalmazása a következők szerint alakult a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság kitöréséig.



Note : Cet indice décrit différents types de systèmes de recrutement existants dans les pays membres de l'OCDE. Il n'évalue pas les performances des différents systèmes.

A vízszintes vonal az állásrendszert, a függőleges pedig a zárt, karrierrendszer alkalmazását jelenti. Így a sort kezdő Hollandia alkalmazta leginkább az állásrendszert, míg a franciák a legkevésbé.

Amint azt a táblázat tanulmányozása során első látásra megállapíthatjuk, a két rendszer közül a maga tiszta formájában teljes mértékben egyik sem érvényesül. Ennek több oka is van, de az első az, hogy a közszolgálati

²¹⁸ Panorama des administrations publiques 2009. OECD, Paris, 2009. 85.

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264061675-18-fr.pdf?expires=1572347486&id=id&accname=guest&checksum=E274DA96C935887D7F17689AD959927F> (2019.10.29.).

rendszerek belülről is differenciáltak, így egyes területekre, mint pl. a rendvédelmi szerveknél alkalmazottakra azokban az országokban is a karrierrendszert alkalmazzák, ahol egyébként a civil közszolgáltatásban az állás, vagy munkaköri rendszert. Megfordítva is igaz az állítás, a karrierrendszert alkalmazó országok jogi szabályozása is teret ad meghatározott feladatra, vagy helyettesítésre határozott időre és konkrét állásra történő alkalmazást, továbbá egyes vezetői kinevezéseket a kormányok diszkrecionális jogkörébe utalják, ami lerontja a rendszer egészének érvényesülését.

Másfelől azt is megállapíthatjuk, hogy az állásrendszerű alkalmazás többségben van a konkrét megoldások közt. Ennek oka egyebek közt az, hogy az elmúlt 30 év közigazgatási reformjainak közös jellemzői, melyeket csak felerősített a pénzügyi-gazdasági világválság, hatottak a közszolgáltat átalakítására is. Az 1990-es évek közepére már Európát is elérte az eredetileg az Egyesült Államokból és Ausztráliából indult „Új Közmenedzsment” (New Public Management) – azaz a magánszférában sikeresen alkalmazott szervezési, vezetési és igazgatási módszerek közigazgatási alkalmazása – irányvonal gyakorlati érvényesülése.²¹⁹

A közvetítő szervezet az OECD közigazgatási részlege a PUMA²²⁰ volt, mely terjesztette, javasolta és vizsgálta e módszerek Európai alkalmazását.

Az adaptáció - az angolszász országoktól eltekintve - a közszolgáltatásban sem ment gyorsan és zökkenőmentesen, a kontinentális európai országok eltérő közigazgatás-felfogásuk és alkotmányos szabályozásuk miatt, csak bizonyos gazdasági kényszer hatására, de meglehetősen óvatosan alkalmazták ezeket a kezdeményezéseket.

Ennek ellenére a módszerek gyakorlati alkalmazása - bár eltérő intenzitással - de mindenütt napirendre került az alábbiak miatt.

- Magának az „Új Közmenedzsment” kialakulásának fő oka az ellentmondás volt, hogy a közigazgatás minden fejlett országban egyre nagyobb szervezettel, személyzettel és költségvetési támogatással működött, melynek növekvő terheit a versenyszféra nem akarta, illetve a versenyképessége fenntartása érdekében nem tudta tovább finanszírozni.

²¹⁹ Lásd bővebben: BALÁZS István, Nemzetközi tendenciák a közszolgáltat fejlődésében, *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3.

²²⁰ <http://www.oecd.org/governance/> (2016.08.22.).

- Ez utóbbi érdekében ezért az a célkitűzés fogalmazódott meg az ezredforduló környékén, hogy a közigazgatás is legalább azzal a hatékonysággal, teljesítménnyel és minőséggel működjön, mint az azt eltartó produktív versenyszféra. Ennek érdekében igényként fogalmazódott meg az, hogy a közigazgatás a szükséges minimumra korlátozza tevékenységét a felesleges feladatok kiiktatásával. A megmaradó, változatlanul szükséges feladatok ellátásába pedig vonja be a civil-, esetleg a versenyszférát. A megmaradó közigazgatási feladatok átláthatóságával, mérésével és elszámoltathatóságával pedig maga is tegyen a hatékonyság és a minőség érdekében.
- E törekvések egyaránt érintették a közigazgatás szervezetét, működését és személyzetét. Ebből a körből a humán erőforrás-menedzsment, mint a rendszer legdrágább eleme külön is kiemelésre került. A karrierrendszerű közszolgálatok ugyanis mindenütt a munkaerőpiacból kiemelt módon és jogszabályban garantált komparatív előnyök mentén, a végzett munkának nem a piaci értékén, hanem a köz érdekében, a teljes szakmai életpálya során végzett tevékenység társadalmi elismerésén alapulva működnek. Ezek a stabil, kiszámítható és garantált elemek együtt tudják biztosítani azt a munkaerő piaci egyensúlyt, ami alapján a munkavállalók részéről valós alternatívát jelent a verseny és a közszféra közti választás.
- Csakhogy a karriertípusú közszolgálat a stabilitása és a kiszámíthatósága mellett – ami kell is a közigazgatási szolgáltatások folyamatos és mindenütt azonos szintű biztosításához – drága és rugalmatlan. Mindezekre tekintettel nem véletlen, hogy az „Új Közmenedzsment” módszerek általi támadások ezen a téren jelentkeztek legelőször. A nemzeti kormányok, de maga az EU sem tudott mit tenni a saját bürokráciája irányába, minthogy - engedve a társadalmi nyomásnak - közigazgatás-fejlesztési programokat indítottak a menedzsment elemek közszolgálati alkalmazására.

Az „Új Közmenedzsment” közszolgálati adaptációjának első nagy hullámára 1996-2002 közt került sor. Mivel az EU-ban a tagországok közigazgatása a nemzeti szuverenitás körébe tartozó kérdés, ezért az uniós működés szempontjából egész problematikát az uniós működéshez szükséges közigazgatási kapacitás és a versenyképesség növelése oldaláról közelítették meg.

Ennek tükrében és az akkor csatlakozni nagyszámban kívánó, volt közép- és kelet-európai országok elé támasztható követelményként fogalmazódott meg a már tárgyalt Európai Közigazgatási Tér (ESA) követelményrendszere és az ezt szolgáló hálózat az EUPAN.²²¹

A reformok eredményét átfogó módon már a 2002-es spanyol EU elnökség alatt értékelték és rögzítették, hogy az új módszerek alkalmazásával elért megtakarítások, hatékonysági és minőségi javulások nem mutathatók ki, ezzel szemben a versenyszféra módszereinek közigazgatási adaptációjára fordított költségvetési források tetemesek. Mégsem lehet egyértelműen sikertelennek minősíteni a reformokat, de az új módszereket az egyes országok sajátosságainak megfelelően, differenciáltan kell bevezetni, alkalmazni.

Mindezek ellenére a 2004-ben csatlakozott új EU tagországok felé az Európai Közigazgatási Tér követelményeként fogalmazták meg Brüsszelben a hagyományos bürokráciát oldó, a hatékonyság és minőség felé mutató új elemek alkalmazását. Ez utóbbi azért volt káros dolog, mert az érintett országokban még a klasszikus polgári jogállamnak megfelelő közigazgatás és közszolgálat sem alakult ki, amikor már egy éppen ennek az elveit kétségbevonó új irányvonalat javasoltak. Mindez pedig értékszavarhoz és válsághoz vezetett, mely a legtöbb országban napjainkig hat.

A reformok közös keretét a közszolgálat felé is a következő célkitűzések határozták meg:

- a kiszámíthatóságra és a megbízhatóságra való törekvés mellett,
- a közigazgatás átláthatóságának és nyitottságának megteremtése,
- az egyéni felelősség érvényesíthetősége, valamint
- a hatékonyság, eredményesség és minőség mérése és elismerése,

Ezeken belül a közszolgálat specifikus célkitűzései a következők voltak:

- a humán erőforrás igazgatás decentralizációja,
- a funkcióhoz kötött kompetenciák és specifikus munkakörök, továbbá ehhez rendelt egyéni karrierfejlesztés megvalósítása
- a kompetenciaalapú és teljesítményorientált díjazás legalább részleges megvalósítása,

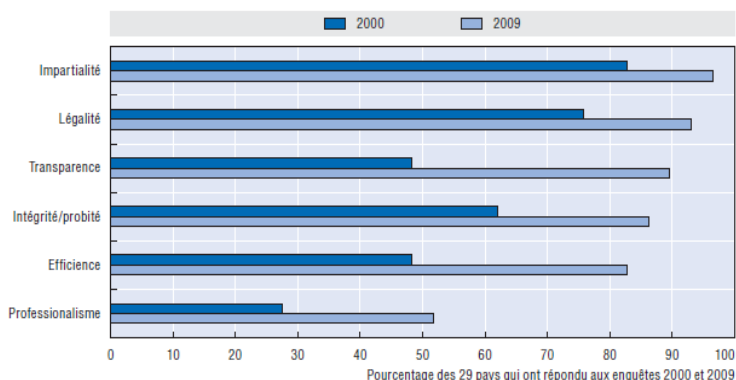
²²¹ Lásd: <http://www.eupan.eu/> (2019.10.29.).

- az egész életpályát átfogó foglalkoztatottsági garanciák oldása a karrierrendszerű közszolgálatokon belül is,
- a köztisztviselők juttatási rendszerének radikális felülvizsgálata és csökkentése.

Mindezek a tendenciák azonban nem egységesen érvényesültek az egyes országokban, sőt általánosan érvényesülő világtendenciákról sem beszélhettünk. Tapasztalható volt viszont egymással ellentétesen ható intézményeknek a közszolgálati rendszerekbe történő bevezetése (pl. központi pályáztatási rendszer és decentralizált teljesítményértékelési- és illetményrendszer egyidejű bevezetése), ebből adódó működési- és értékzavar, továbbá a közszolgálat munkaerő piaci pozícióinak romlását az ezzel együtt járó kontraszelekcióval.

Ennek következményeként egy évtized alatt – 2000 és 2009 közt – átalakult a közszolgálat értékrendje is, melyet a következő OECD által készített²²² tábla mutat.

Graphique 3. Valeurs fondamentales du service public fréquemment mentionnées (2000 et 2009)



(Impartialté/pártatlanság, Légalité/törvényesség, Transparence/átláthatóság, Intégrité-probité/becsületesség, feddhetetlenség, Efficience/hatékonyaság, Professionalisme/szakmaiság).

²²² OECD (2009), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264075061-en> 45.
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264061675-18-fr.pdf?expires=1572347486&id=id&accname=guest&checksum=E274DA96C935887D7F17689AD959927F> (2020.04.23.).

Amennyire örömteli a pártatlanság és a törvényesség kiemelkedő szerepe az értékrenden belül, ugyanannyira sajnálatos a szakmaiság háttérbe szorulása, bár ez következhetett az állásrendszerű közszolgálatok jellemzőiből.

Ugyanakkor szembetűnő az „Új Közmenedzsment” szempontjából kiemelkedő fontosságú hatékonyság szerény helye a listán.

Ez azért is meglepő, mert a 2008 végén kitörő pénzügyi-gazdasági világválság hatására egyes, főként európai-országokban a közszolgálat hatékonyságát növelő intézkedéseket vezettek be.

Így például az Egyesült Királyságban felerősödött a közszolgálati szabályozás háttérbeszorulása és a közelítés a munkajogi szabályozáshoz. Ennek egyik megnyilvánulási formája a kollektív szerződések előtérbe kerülése (pl. zöld könyv, piros könyv a tartalmi ajánlásokról). Az érintett időszakban általánossá vált az egyéni és differenciált javadalmazási rendszer a közszolgálat széles területein.

Németországban is egyre elterjedtebb lett abban az időben a határozott idejű és részmunkaidős munkaszerződés a közszolgálatban és növekedőben volt a próbaidő és a határozott idejű vezetői kinevezések alkalmazása. Egyre több helyen jellemző a 10%-os mozgó illetmény bevezetése. Új tendencia lett továbbá a decentralizált közszolgálati szabályozás alkalmazása a tartományok szintjén.

Az olasz közszolgálatban kinevezés helyett szerződéses alkalmazottá vált a dolgozók mintegy 35%-a. A szerződések tartalmának szabad alakítása lehetséges a magánjogi szabályok alapján, de jellemző a kollektív szerződések növekvő szerepe. Ugyanakkor azt is megállapították, hogy a magánjogi szabályok alkalmazása rossz hatással van a munkaerőpiacra, igen megnövekedett a munkajogi perek száma. Hollandiában is jellemzővé vált a közszolgálati szabályozás háttérbe szorulása és a területi közszolgálat kollektív szerződésekhez kötése a brit példa alapján és egyre nagyobb teret nyer az egyéniesített javadalmazási rendszer is. Belgiumban a Kopernikusz program a legszélesebb körben alkalmazta volna a közigazgatásban az üzleti módszereket. Ennek egyik fő célkitűzése volt a közszolgálat rugalmasabbá tétele. Ennek eredményeképpen a flamandok a brittekéhez hasonló közszolgálati szabályozást alkalmaznak, míg a wallonok a francia megoldáshoz hasonlóan a mérsékelt reformok hívei voltak.

Svédországban az elsők közt indult közszolgálati reform a közszolgálati szabályozás háttérbeszorításának szándékával, a munkajogias szabályozás

központi eleme pedig a szervezeti célokhoz kötött humánerőforrás-igazgatás bevezetése volt.

A bolgár megoldás eleve nem tért át a karrierrendszerű közzolgálati szabályozásra és változatlanul a munkajogi szabályokat alkalmazta a közszférában dolgozókra. A reformok célkitűzései a politikai és szakmai kinevezettek elválasztása, az egyéniesített, teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetése voltak. Ugyanakkor e megoldások a belső ellenzők szerint a korrupció esélyeinek növekedését is jelenthették.

Franciaországban Fehér könyv készült a közszoigálat reformjának 100 lépéséről (Silicani Jelentés). A hatékonyságot növelő tényező a közszoigálati kormányzati feladatkör költségvetési minisztérium alá rendelése, mivel jelentős az állami kiadás-megtakarítási cél (7,7 Mrd. Euro). Ennek érdekében napirenden volt a karrier-pályaív felülvizsgálata, teljesítmény elemek beépítése az előmenetelbe, a szerződések körének kiterjesztése, a részmunkaidő bevezetése, a területi közszoigálat összevonása, a vezetői állomány csökkentése stb.

A részletekre később – mint a karrierrendszer modell-országában jellemző tendenciákra – visszatérünk. Az említett példák alapján is megállapítható, hogy az ezredfordulót követő évtized végéig jellemző tendencia lett a karrierrendszer háttérbeszorulása és – ahol megmaradt – együttélési kényszere a közszoigálatban emellett alkalmazott munkajogi szerződések állománnyal. Ezen belül meghatározóvá vált az állásrendszer megerősödése és a munkajogias irányba történő további elmozdulása. Egyik fő alkalmazott módszer a rugalmasság a foglalkoztatottságban és a díjazásban, a jogilag garantált elemek csökkenése és a kollektív, valamint az egyéni szerződések szintjére történő leépülése volt.

Mindezek következtében bizonytalanság és értékválság alakult ki és ismét felütötte a fejét a zsákmányrendszer erősödése, a korrupció előretörése. Az alkalmazott új megoldások azonban nem hoztak egyértelmű eredményeket, talán ezért is lett olyan szerény a köztisztviselői értékrendben az eredményesség.

3. Napjaink közszolgálatának jellemzői²²³

Az előző pontban jelzett reformtörekvések gyakorlati érvényesülése egy évtized elteltével is meghatározza napjaink közszolgálatának jellemzőit. Igaz azonban az is, hogy ezek esetében inkább csak domináns tendenciákról beszélhetünk, hiszen az egyes országokban alkalmazott konkrét megoldások, valamint a sajátos társadalmi, gazdasági, politikai és közigazgatási viszonyok általi meghatározottság eltérően hat a közszolgálat egészére is.

Az „Új Közmenedzsment” irányvonal közigazgatási alkalmazásának egyik legfőbb célja a hatékonyság és a minőség érvényesítése volt a közszolgálatban is.

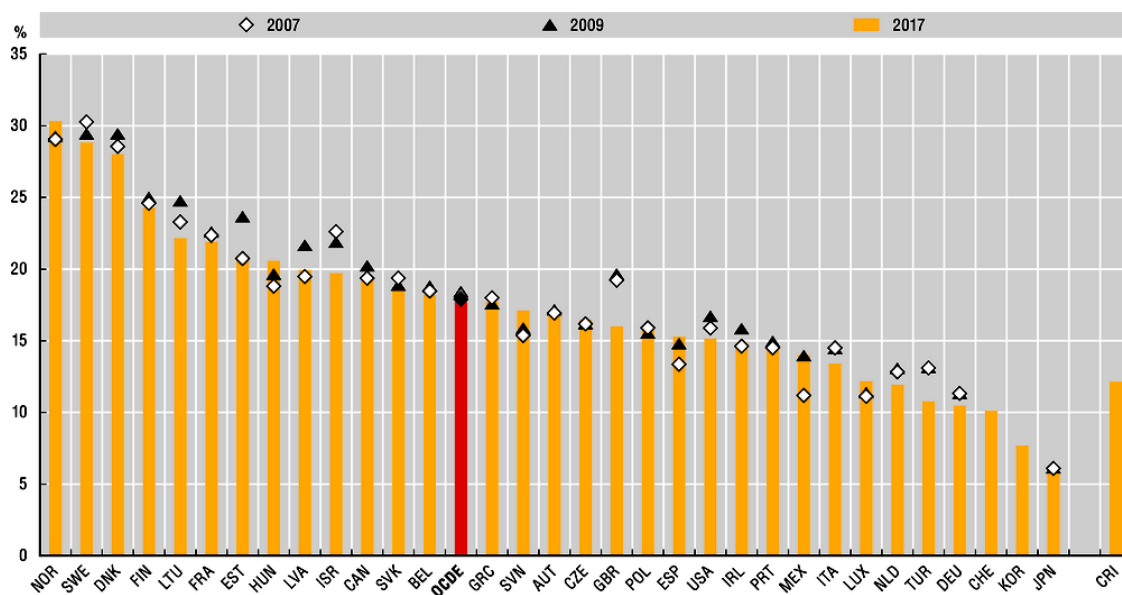
Ezen belül a legtöbb országban kifejezett célként szerepelt a közszolgálat létszámának csökkentése, vagy legalábbis az emelkedés megállítása.

Az alábbi felmérés jól mutatja a folyamatok lényegi tendenciáit.²²⁴

A közszféra létszámának alakulása 2007 és 2017 közt a foglalkoztatott népességhez viszonyítva.

²²³ A jellemzők meghatározására az OTKA 76308 számú: Nagy közigazgatási rendszerek című kutatása keretében készült tanulmánykötetből; SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó, 2011, 970. o. és az *OECD: Panorama des administrations publiques* 2009. Párizs. 71-91 oldalai közti anyag rész felhasználásával került sor. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-des-administrations-publiques-2009_9789264061675-fr (2019. 10.29.).

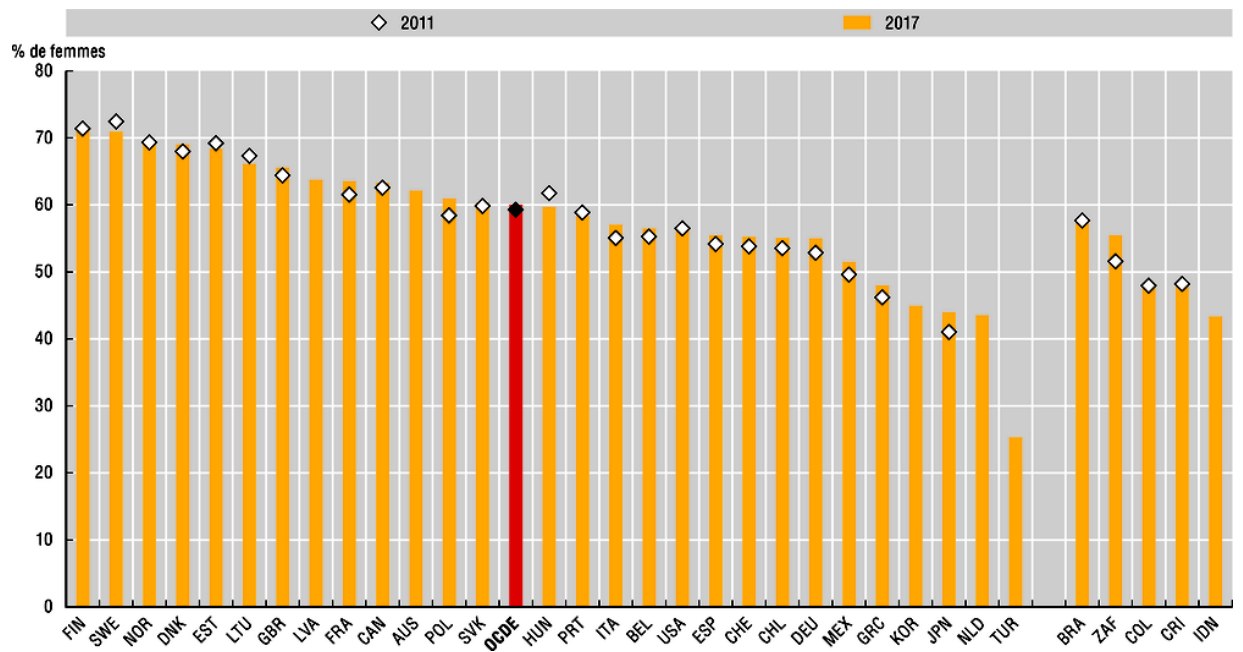
²²⁴ Forrás; *OECD Panorama des administrations publiques 2019.*, Paris, <https://doi.org/10.1787/888934051814> (2020.04.14.).



Bár a közszférában alkalmazottak létszámának növekedését összességében sikerült megfékezni, az az „Új Közmenedzsment” alkalmazásának idejében nagyarányú kiszervezések ellenére sem csökkent számottevően.

Az egyes országok közt azonban nagyarányú eltérések is mutatkoznak, így hagyományosan a skandináv országok esetében a legnagyobb az arányuk, míg Japán és Dél-Korea esetében a legalacsonyabb.

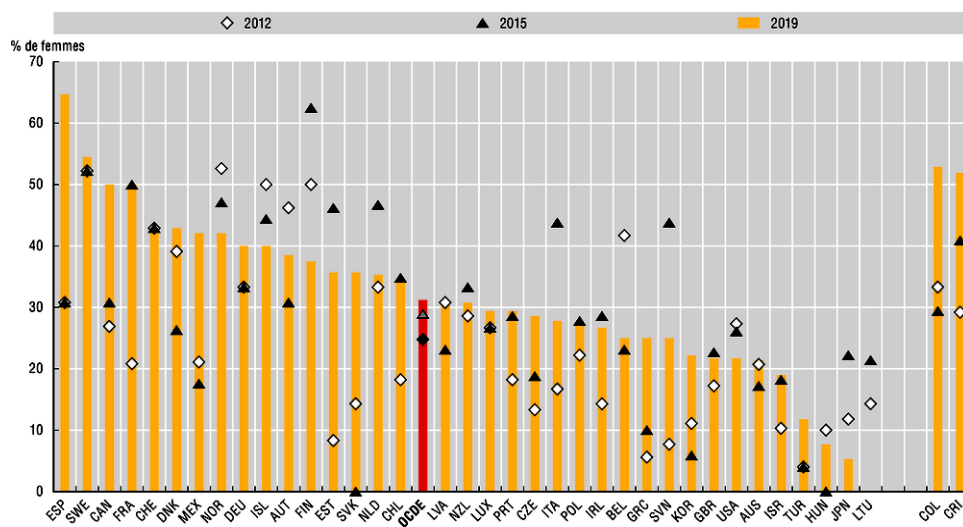
További jellemző a női alkalmazottak arányának a férfiakat meghaladó szintje a közszolgálatban²²⁵.



Látható azonban, hogy a növekedési tendencia megtorpant, sőt enyhe visszaesést jelent az OECD országok átlagában.

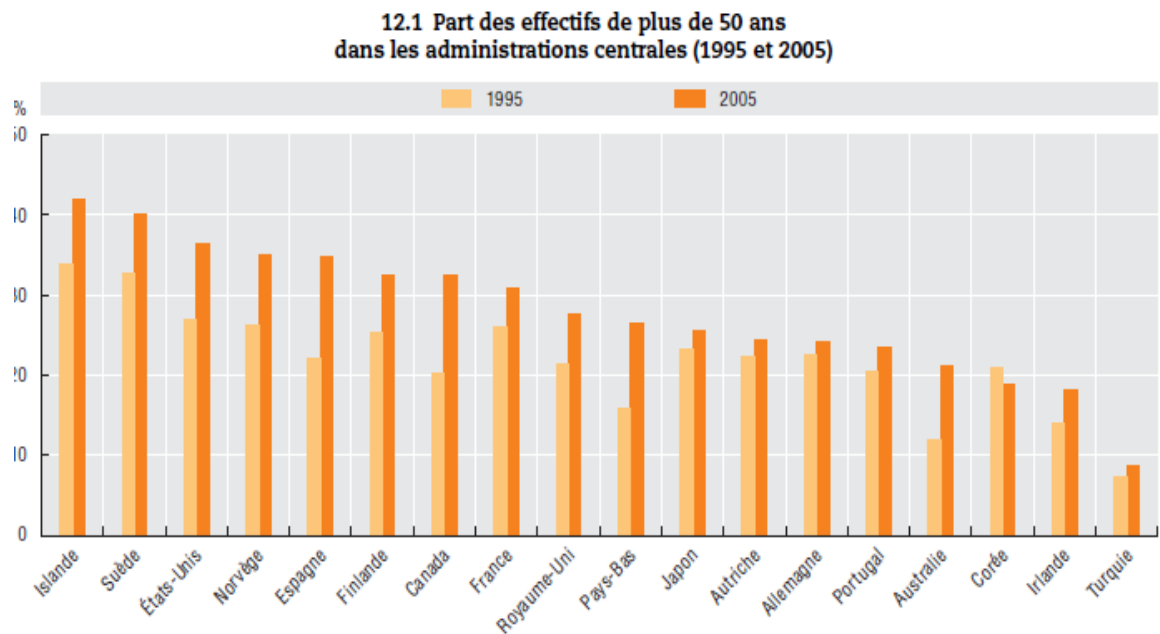
Ugyanakkor, ha közigazgatási szintenként vizsgáljuk a nemek arányát, akkor az alábbi ábrán látható, hogy a minisztériumokban éppen fordított a kép és a tendencia.²²⁶

²²⁶ StatLink; <https://doi.org/10.1787/888934051016> (2020.04.14.).



Amennyire örvedetes a női munkavállalók arányának az egyenlőség felé hajlása a teljes közzszolgáltatban, annyira problematikus a minisztériumi szinten alig harmadrésznyi aránya, mely ráadásul gyors csökkenést mutat. Ez azért is meglepő, mert a legtöbb országban kifejezett célkitűzés volt a reformok során a női vezetők számának emelése, esetenként erre kvóták bevezetése.

Következő jellemző a közszolgálatban dolgozók átlagéletkorának növekedése. E tekintetben az OECD felmérése 1995 és 2005 közt egyértelműen mutatja az 50 éven felüliek arányának gyors növekedését.



A közszolgálatnak a kérdéses időszakban történt előregedése mögötti okokat tekintve egymástól igen eltérő megállapításokkal találkozhattunk. Az OECD szakértői a tendencia mögött azt látták, hogy a közszolgálat létszáma a legnagyobb mértékben az 1980-as évek közepén növekedett, tehát okszerűen alakultak így az arányok.

Meglátásunk szerint ez legfeljebb és csak részben a zárt karrierrendszert alkalmazó országok esetében lehetett így. A többség által alkalmazott állásrendszerben viszont eleve nem volt biztosított a szakmai életút egészére vonatkozó alkalmazás, így az előregedésnek inkább a közszolgálat komparatív előnyeinek gyors csökkenése miatti kevésbé vonzó munkaerőpiaci viszonyok állnak. Azokban az években a közszolgálat juttatási rendszerének kiüresítése mindenütt érvényesülő tendencia volt költségvetési okok miatt. Ehhez járult még az illetményrendszer felpuhítása még a zárt karrierrendszerekben is - a későbbiekben tárgyalandó teljesítményelemekkel. Ez utóbbiakhoz az idősebb korosztály eleve

nehezebben tudott alkalmazkodni. Ugyanakkor a munkaerő piaci mobilitásra az 50 év feletti korosztálynak legfeljebb a felsővezetői szűk körben volt esélye, akikre a legtöbb országban eleve eltérő szabályok vonatkoztak e tekintetben is. A minőségi munkaerő megtartása a felsővezetői szinteken kivételes megoldásokat dolgozott ki még az olyan merev rendszerekben is, mint a francia. A „pantouflage” lehetővé tette a közszolgálat és a versenyszféra közti rugalmas helyváltoztatást számukra, míg a beosztottak esetében ez kizárt volt. Az idősebb korosztály tehát a romló körülmények esetére sem rendelkezik reális alternatívákkal a váltásra.

Külön problémaként kezelendő a köztisztviselők szociális biztonságát szolgáló rendelkezések és megoldások köre, ezért erről egy kicsit részletesebben célszerű szólni.

A közszolgálat juttatási rendszerének szűkítése az érintett időszakban a pénzügyi-gazdasági világválság hatására bevezetett költségvetési restriktciók miatt ugyancsak tendencia volt. Ezeket az eszközöket eredetileg a közszolgálatban a munkaerő-piaci egyensúly fenntartása érdekében alkalmazták, illetve vezették be a XX. század első felében. Kérdés azonban, hogy az azóta alapvetően megváltozott körülmények közt változatlanul szükség van-e a közszolgálatban a komparatív előnyök erősítésére a versenyszférával szemben?

A közszolgálat kereseti és jövedelmi helyzetét ugyanis – az állásrendszer elterjedése ellenére – ma sem a munkaerő-piaci kereslet és a kínálat határozza meg, hanem a közszolgálat értékére alapozott társadalmi absztrakció, valamint a költségvetés lehetőségei. Ennek következtében – egy-két reformidőszakot kivéve – az a helyzet alakult ki és jellemző, hogy a közszektor jövedelmi szintje alacsonyabb a magánszférával szemben,²²⁷ amit a közszféra egyéb kedvezmények, és juttatások rendszerével próbál ellensúlyozni. A tárgyalt időszak közszolgálati tendenciái azonban éppen ezt a kört kezdték ki, mivel a költségvetési kiadások csökkentése érdekében a létszámcsökkentéseken kívül, vagy mellett ez volt az egyetlen eszköz a megszorításokra, mivel az előmeneteli és illetményrendszer fokozottabb jogi oltalom alá esik. A komparatív előnyök csökkenése azonban destabilizálta a közszolgálatot, növekedett a fluktuáció.

²²⁷ Lásd bővebben: BALÁZS István, *Uniós keretek-nemzetközi tendenciák a közszolgálat díjazási rendszerében*, In: FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna szerk.(2010): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, Bibliotheca Iuridica. Libri Amicorum, Budapest, ELTE.

Emellett nem elhanyagolható az sem, hogy a magánszféra juttatási rendszere az OECD tagországokban – és így az EU tagországokban is - a gazdasági és pénzügyi válság kitöréséig jelentősen bővült, ami szintén csökkentette a közszektor versenyképességét.

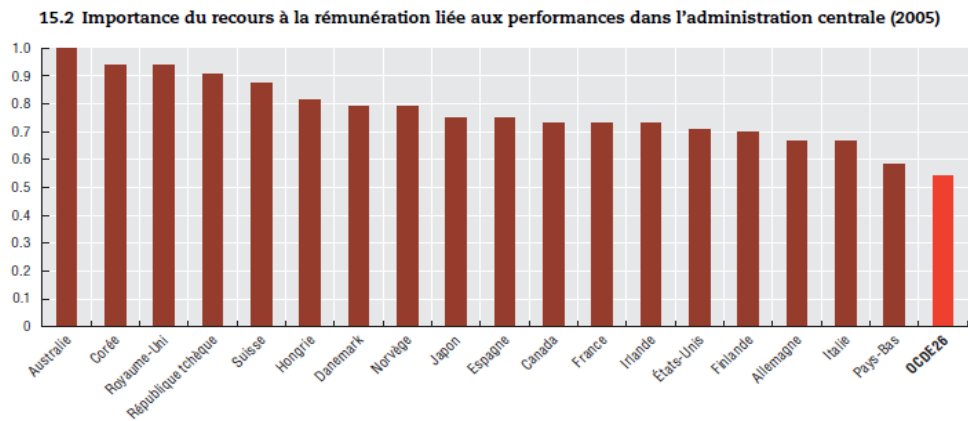
A juttatási rendszer a közszektorban azonban nemcsak csökkent, hanem elavulttá is vált. Korábban előny volt egy speciális társadalombiztosítási rendszer, mint a szociális biztonsághoz fűződő jog egyik legfontosabb eleme (egészségügyi és nyugdíj – ahol ilyen kialakult – akkor jött létre, amikor az a társadalom többi részének még nem volt elérhető vagy nem teljes körű módon). Azóta a helyzet alapvetően megváltozott és kiegyenlítődött. A külön rendszerek igazán többletet már nem nyújtanak, de ha maradt is az előnyökből valami, az a nagy-arányú fluktuáció következtében nem fedi le az egész szakmai életpálya idejét. Ezért van az, hogy pl. Angliában a korábbi kötelező közszoigálalati nyugdíjrendszer helyett választhatóvá vált a normál rendszer is. A teljes vagy kiegészítő egészségügyi és nyugdíjbiztosítással rendelkező országok, a nagy költségek miatt mindenütt a rendszer felülvizsgálatára kényszerülnek, miközben – a negatív tendenciák miatt – a komparatív előnyök megújítása is napirenden volt.

A megújítás során figyelembe kellett venni azt, hogy a magánszféra elit gazdasági társaságainál milyen módon változott a juttatási rendszer. E tekintetben kiemelést érdemel az, hogy a szociális biztonságot a kiegészítő magán egészségügyi és nyugdíjbiztosítási rendszerekhez történő csatlakozás, e költségek munkáltató általi teljes vagy részleges fizetése, ma már igen elterjedt és igen erős minőségi javulást eredményezett a szolgáltatások színvonalában.

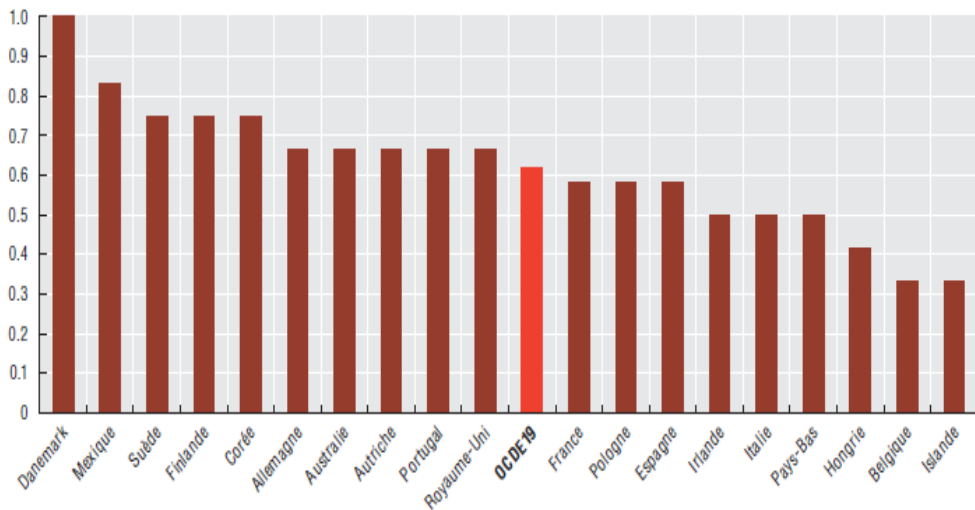
Az üdültetési, rekreációs és családi szociális támogatásoknak is bővülő a köre a versenyszférában, miközben ez a közszektorban megszűnt vagy visszaesett. A kedvezményes vállalati hitellel történő ingatlanvásárlás is olyan lehetőség, mellyel fokozottabb mértékben él a versenyszféra egy része.

Ezekkel a tendenciákkal párhuzamosan a közszoigálat illetményrendszerében az „Új Közmenedzsment” (NPM) hatására a versenyszférára jellemző elemeket próbáltak bevezetni, melyek közül a legismertebb az egyéni teljesítményértékeléshez kötött illetmény, vagy annak legalább egy része.

A következő ábrákon az látható, hogy milyen fontos lett ebben az időben a teljesítmény a humánerőforrást érintő döntésekben (15.1), illetve, hogy milyen mértékben alkalmazták a teljesítményértékelést az illetmény megállapításánál? (15.2)



15.1 Prise en compte de l'évaluation des performances dans les décisions de gestion des ressources humaines dans les administrations centrales (2005)



Az elemzések esetében a forrásmunka²²⁸ külön is hangsúlyozza, hogy a teljesítményértékelés formai alkalmazásáról és nem tartalmi értékeléséről van szó. Ezen megjegyzés megalapozottsága azonban kitűnik a két különböző megközelítés ellentmondásából is. A teljesítményértékelésnek ugyanis nagyobb a fontossága az illetmény megállapításánál, mint a humánigazgatási döntések meghozatalánál.

A teljesítményértékelés közszolgálati alkalmazásának erőltetése több országban is csak formális eredményeket hozott és lényegében a szűkebb illetménykeretek elosztási szempontjait gazdagította. A közszolgálat értékrendjét viszont a versenyszellem korlátozott érvényesülésével is sikerült megrendíteni, ami még tovább csökkentette a pálya vonzását.

4. Változások és reformok az „Új Közmenedzsment” érvényesülésének háttérbe szorulását követően

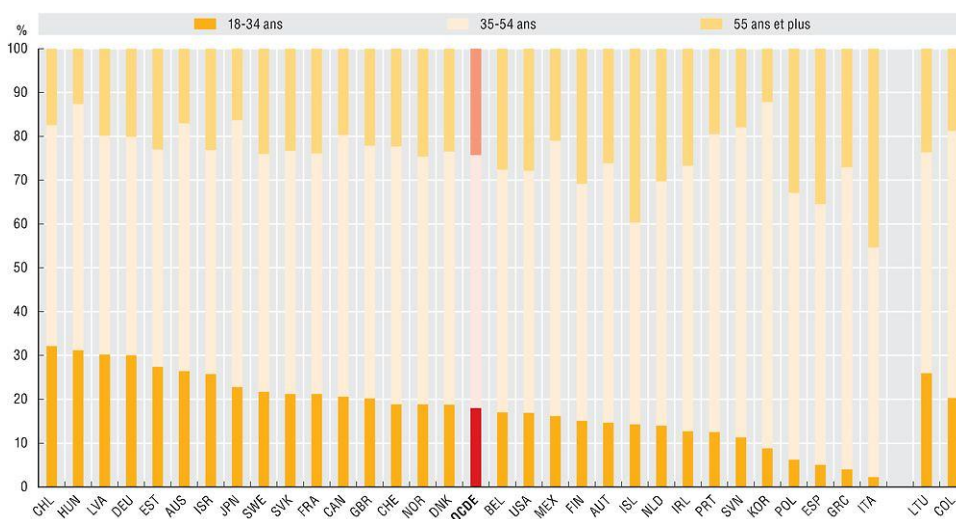
A közszolgálati rendszerek jelenlegi helyzetének elemzésénél abból indulhatunk ki, hogy az „Új Közmenedzsment” érvényesülése nyomán bekövetkezett és korábban tárgyalt változások érintették és kikezdték a jellemzően differenciált és közjogias zárt rendszerű közszolgálati szabályozás mindegyik típusát, a karrier- és munkaköri rendszert egyaránt, de nem azonos mértékben. A korábban alkalmazott karrierrendszerek a munkaköri, vagy állásrendszerek felé mozdultak el, míg a munkajogi szabályozáshoz inkább jellemző munkaköri rendszerek tovább csúsztak a munkajogias szabályozás felé, esetenként (pl. Svédország, Ausztrália) pedig át is fordultak a munkajogi szabályozásba.

A változások skálája igen széles, mert az „Új Közmenedzsment” legradikálisabb megnyilvánulásaként találkozhattunk – igaz kivételesen – olyan megoldással is, mely visszatérést jelentett az asszimilációs rendszert jelentő kezdetekhez, így az egységes munkajogi szabályozás alkalmazásához. A közjogias zárt rendszerű szabályozást megtartó rendszerek nagy részére pedig jellemzővé vált a karrierrendszer további eróziója és az állás, vagy munkaköri rendszerű szabályozás további térnyerése.

A 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság és a további globális válságok hatására azonban ez a folyamat megtorpant és az állami szerepköröket

²²⁸ OECD Panorama des administrations publiques 2019., Paris, 87. <https://doi.org/10.1787/888934051814> (2020.04.14.).

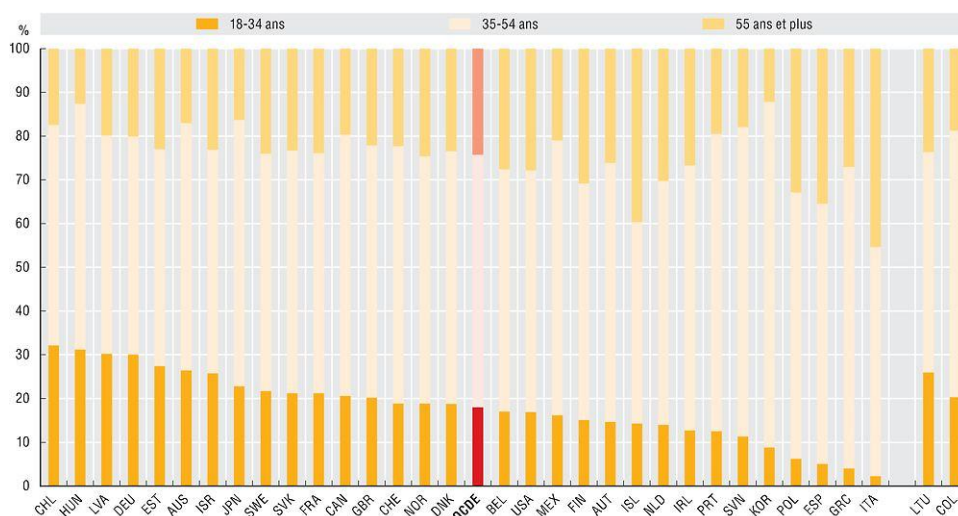
leépítő „Új Közmenedzsment” irányvonal bukása után, 2010-et követően kezdtek az állam és annak cselekvését megvalósító közigazgatás szerepét növelő új reformelképzelések érvényesülni, melyek a közszolgálat terén a zárt karrierrendszerű közszolgálatnak egy – a megváltozott körülményekhez adaptált – új változatát kezdik kiépíteni. Ezek közös eleme az államot és a közigazgatást a hagyományos közhatalmi eszközökkel visszaerősítő „neoweberi”, vagy poszt – NPM irányvonal érvényesülése, mely az állami szerepkörök megerősítését tűzi ki célul és melynek fontos eleme a közigazgatást élethivatás-szerűen végző, stabil közszolgálat megléte. Ennek eredményeképp megállt a közszolgálat előregedése, amit az alábbi ábra²²⁹ is jól tükröz a központi közigazgatásban.



Még ennél is szembe tűnőbb az 55 évnél idősebbek arányának csökkenése a központi közigazgatásban az OECD átlagában²³⁰ vizsgálva.

²²⁹ Forrás: <http://dx.doi.org/10.1787/888933538052> (2020.04.16.).

²³⁰ Forrás: <http://dx.doi.org/10.1787/888933538071> (2020.04.16.).



A változások azonban semmiképp nem jelentik a korábban megbontott rendszerek egyszerű rehabilitációját, hanem újra értelmezik a közszolgálat, mint az állam és a közszolgálati alkalmazott közti sajátos munkavégzésre irányuló együttműködési viszony fogalmát és érvényesülési körét egyaránt. Csak rövid emlékeztetőül utalunk arra, hogy a közszolgálat fogalmára a XX. század első harmadáig többféle elmélet alakult ki a közigazgatási jogtudományban. Így az ún. magánjogi elmélet, a közjogi szerződési elmélet, az egyoldalú közjogi elmélet és a közszolgálati jogviszonynak, mint speciális közigazgatási jogviszonynak az elmélete.²³¹ A magánjogi elmélet, mely a polgári jogi szabályozás szükségességét vallotta esetleges közjogi derogációkkal, a differenciált közjogi szabályozást követően nem érvényesült számottevően. Az egyoldalú közjogi elmélet a fogalom meghatározásánál pedig csak a jogi szabályozás jellegét veszi alapul, azt olyan közjogi szerződésnek minősíti, amiből a közszolgálati alkalmazottnak az állammal szembeni feltétlen alávetettségére helyezi a hangsúlyt. A közszolgálat, mint speciális közigazgatási jogviszony elméletének meghatározó eleme az, hogy a közszolgálatban való alkalmazásra vonatkozó közigazgatási aktussal jön létre. Az egyes elméletek elsősorban a jogviszony jellegére és tartalmára koncentrálnak és kevésbé a közszolgálat szervezeti és személyi hatályára, pedig igazán ebben a körben találhatóak a legnagyobb eltérések.

²³¹ Lásd pl. MÁRFFY Ede (1926): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. I. Kötet.* Budapest, Atheneum Irodai és Nyomdai RT.172-175.

A dogmatikai megalapozást csak nehezíti a közszolgálat hatályának értelmezése, így a közszolgálat legtágabb értelmezése magába foglalhat minden állami alkalmazottat (esetenként ideértve a helyi önkormányzatoknál foglalkoztatottakat is), míg a legszűkebb csak a közigazgatási szervek köztisztviselőit.

A személyi hatály pedig a közigazgatásban alkalmazott köztisztviselők vonatkozásában is széles skálán mozog, mert vannak olyan rendszerek, melyek a vezetőkre, érdemi ügyintézőkre, ügykezelőkre és fizikai alkalmazottakra is kiterjednek, míg máshol csak a vezetőket és az érdemi ügyintézőket foglalja magába.²³² Ezen kívül a közszolgálat fogalma még aszerint is változik, hogy milyen jog, illetve közigazgatási rendszerekről van szó.²³³

Mindezekre tekintettel nagyon nehéz a közszolgálat nemzetközi összehasonlító kutatása és vizsgálata. A közszolgálati adatsorok összevetéséhez ezért komoly módszertani és fogalmi tisztázásra van szükség, aminek azonban mára már kialakultak nemzetközileg is elfogadott és alkalmazott rendszerei.²³⁴

Témánk szempontjából felvetett egyik alapvető kérdés az, hogy vajon az elmúlt évtizedek változásai „munkajogiasították” - e a világ legfejlettebb ipari államainak (OECD tagországoknak) meghatározóan differenciált, közjogias szabályozású közszolgálati rendszereit? A válasz erre az összehasonlító elemzések alapján²³⁵ egyértelműen csak negatív lehet. Éppen ezért álláspontunk szerint, azon dogmatikai változtatásoknak sem mutathatók ki a tételes jogi alapjai, melyek a közszolgálati jog önálló jogági jellegét tagadva azt a munkajog részeként, közszolgálati munkajognak tételezik.²³⁶

²³² Lásd; AUBY, Jean-Marie (1995): *Droit Public*. Paris, Economica. 687-689.

²³³ Lásd; GAJDUSCHEK György (2008): *Közszolgálat*. KSH, ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Budapest, 17-23.

²³⁴ Ezt teszi a témában leginkább idézett OECD dokumentum, a *Government at a Glance* kétévente kiadott elemzése is; lásd http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/government-at-a-glance-2009_9789264075061-en#.WMK9 (2019.10.29.).

²³⁵ Lásd, mint előző jegyzet!

²³⁶ Lásd részletesen; BALÁZS István-VESZPRÉMI Bernadett (2016): Új tendenciák a közszolgálati rendszerek átalakításában. In. Balázs István (szerk.): *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

Ugyanakkor az is tény, hogy a most alakuló új közzolgálati rendszerek már nem jellemezhetők csupán a korábban alkalmazott ismérvek alapján és bennük meghonosodni látszanak az „Új Közmenedzsmentből” megörökölt olyan, a rugalmasságot, hatékonyságot és teljesítményt érvényesítő elemek, melyek alkalmazásától a megváltozott körülményekre, cél és eszközrendszerre tekintettel sem lehet már eltekinteni.

Erre igazolásként szolgálhatnak a világ közzolgálati rendszereit egységes indikátor rendszer alapján, a legkomplexebben és rendszeresebben vizsgáló OECD két évente közzétett jelentései, melyek közül a 2019. évi, illetve Magyarország vonatkozásában a 2014-2020 közt érvényesülő Közigazgatás- és közzolgálatás-fejlesztési stratégiát értékelők.²³⁷

A változóban lévő közzolgálati rendszerek kiemelt prioritásai:

- a humán erőforrás-menedzsment hatáskörök központi szintről történő delegációja az alkalmazó szervek felé,
- a teljesítmény-menedzsment,
- az egyes köztisztviselői kategóriákra, így különösen a főtisztviselőkre vonatkozó külön szabályok és menedzsment alkalmazása,
- a politikai befolyás érvényesülésének kizárása, vagy korlátozása a köztisztviselői, különösen a főtisztviselői kinevezésekben,
- közzolgálati adat- és nyilvántartási rendszerre alapozott humán erőforrás-menedzsment,
- a köztisztviselők körében végzett rendszeres felmérésekre és vizsgálatokra alapozott menedzsment.²³⁸

Ezek meglátásunk szerint jól mutatják azt az átalakulást, mely ma még a zárt rendszerek keretei közt próbálja az „Új Közmenedzsmentből” átemelhető elemek alkalmazását.

Ugyancsak ennek érvényesülését láthattuk a magyar közzolgálat változásait tárgyaló fejezetben a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény vonatkozó részeinek elemzésénél.

²³⁷ OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.
Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy, 2014-2020, OECD Publishing, Paris. Forrás: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264286535-en> (2020.04.17.).

²³⁸ OECD (2017) 113-116.

VII. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPÁBAN A REGIONALIZÁCIÓ TÜKRÉBEN²³⁹

1. Az Európa Tanács helyi önkormányzatokat érintő munkájáról

A helyi önkormányzatok az Európa Tanács munkájában fontos helyet foglalnak el és a különböző e téren felmerülő problematika, mint pl. a regionalizáció kezelése, erősen megosztja az ET különböző szerveit. Vizsgálódásunk tárgyának mégis ez került kiválasztásra, illetve kiemelésre két ok miatt. Egyfelől az idézett „Új Közmenedzsment” érvényesülésének időszakában a központi államhatalom és közigazgatás lebontását célzó törekvések felkarolták a regionalizációs törekvéseket, melyek keretében még a „Régiók Európája”²⁴⁰ idea is kidolgozásra került. Másfelől ez egy olyan témakör, mely időről időre ismét aktualitással telik meg, így célszerű rátekinteni arra, hogy a helyi önkormányzatokkal foglalkozó legfontosabb nemzetközi kormányközi szerv, az Európa Tanács hogyan kezeli azt.

Előre kell azonban azt is bocsátani, hogy az ET igen összetett szervezet, mely választott képviselőkből álló szervei, így a Parlamenti Közgyűlés, de különösen a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa törekvései is mások, nevezetesen az, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájához hasonlóan egy regionális autonómiáról, vagy demokráciáról szóló karta – mint nemzetközi konvenció – nemzeti legitimációs szintről nemzetközire emelje a regionális önkormányzatokat. A kormányok képviselőiből álló Miniszteri Bizottság és szakbizottságai pedig vitatják ennek létjogosultságát, és eddig megakadályozták egy ilyen nemzetközi szerződés létrejöttét.

Az ET ez irányú tevékenységének közelebbi vizsgálata tehát fontos kiindulási pont a középszintű önkormányzatok szervezeti legitimációt érintően, mert a demokratikus jogállam értékeihez hozzátartozó helyi önkormányzati rendszerek közös értékeit feltáró, azt őrző és tovább fejlesztő egyetlen kormányközi nemzetközi szervezet ma az Európa Tanács.

Mint ilyen intézmény, érzékenyen reagál a helyi önkormányzati rendszerek változásainak közös vonásaira, ennek megfelelően ebbe a körbe tartozik az

²³⁹ Lásd még; BALÁZS István, *Középszintű önkormányzatok Európában*, Új Magyar Közigazgatás, 2009/10.

²⁴⁰ Bővebben lásd; <http://www.bmeip.hu/download/engemiserint/EU%20regionalis%20politikaja.pdf>.

elmúlt két évtized egyik meghatározó jelenségének, a regionalizációnak a témaköre is.

A regionalizáció és/vagy a regionalizmus problematikájával – sokszínű megközelítést alkalmazva – több tudományág is behatóan foglalkozik, minek következtében mind a nemzetközi,²⁴¹ mind pedig a hazai tudományos szakirodalom²⁴² bőségesen fellelhető. Ugyanakkor kevés a valódi empirikus anyagokra támaszkodó konkrét elemzés, pláne olyan, mely országonként és folyamatában vizsgálja a jogi szabályozás és a tényleges működés eredményeit, változásait.

Az Európa Tanács különböző szervei ebből a szempontból is kivételt jelentenek, mert a Parlamenti Közgyűléstől kezdve, a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusán át, a Helyi és Regionális Önkormányzatok Irányító Bizottságáig,²⁴³ illetve 2014-től a helyébe lépett új bizottságig széles körben, gyakorlati és elméleti megközelítést alkalmazva foglalkoznak a témával.

Az Európa Tanácsnak a tagállamok képviselőiből álló Miniszteri Bizottságon keresztül, továbbá a szakminiszterek rendszeres informatív találkozóin keresztül hatása van a nemzeti politikákra is. Az ET által kidolgozott ajánlások és konvenciók pedig közvetlenül is hatnak a nemzeti rendszerekre.

A regionalizáció témakörét érintő ET törekvéseket éppen ezért célszerű áttekinteni, mert az ET különböző szervei összetételének jelentős különbözősége miatt – más és más üzenetek fogalmazódnak meg az egyes ET szervektől ugyanabban a témában.

Ahogy ez már említésre került, a kormányok képviselőiből álló legfontosabb döntéshozó testület, a Miniszteri Bizottság pedig szolidan ellenáll annak, hogy a regionális autonómiának, vagy demokráciának a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájához hasonló nemzetközi konvenciója legyen.

²⁴¹ G. MARCOU, Gerard (2003), *Les régions entre l'État et les collectivités locales*. Rapport du GRALE pour le Ministère de l'Intérieur (CEP), janvier 2003. p. 7. 3.

²⁴² HORVÁTH M. Tamás szerk.(2004): *A regionális politika közigazgatási feltételei*, Budapest, IDEA.

²⁴³ 2014-től Helyi és Regionális Demokrácia Európai Bizottsága; http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/CDDG/default_fr.asp (2016.08.23.).

Ennek a visszautasító pozíciónak persze okai vannak, melyek közül a legfontosabb talán a regionalizáció folyamatában mutatkozó ellentmondások köre, melyeket csak mélyített a 2008 végén kiteljesedett pénzügyi-gazdasági világválság és az azóta eltelt közel egy évtized óta sem változott ez a helyzet.

2. Regionalizáció az ET tagországokban

Az ET különböző szervei rendszeresen figyelemmel kísérik a tagországok helyi önkormányzati rendszerének működését és változásait. A Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (CLARE) éves tervek alapján végez monitoring vizsgálatokat a tagországokban, míg a Miniszteri Bizottság (CM) döntés előkészítőjeként működő Helyi és Regionális Önkormányzatok Irányító Bizottsága (CDLR), illetve a helyébe lépett Helyi és Regionális Demokrácia Európai Bizottsága évente gyűjti össze a tagországokból a helyi önkormányzatokat érintő változásokat. Magával a regionalizációval közel két évtizede szinte állandóan foglalkoznak az ET szervei és már 1997-ben elfogadásra került a Regionális Önkormányzatok Európai Kartájának tervezete²⁴⁴ azonban ez azóta sem került elfogadásra. A regionális önkormányzatok témakörében végzett eddigi tevékenység egyik legjelentősebb rendezvénye a 2002-ben Helsinkiben tartott miniszteri konferencia volt.

Az itt elfogadott deklaráció és ajánlás azóta is orientálja a Karta elfogadására irányuló törekvéseket. A regionális autonómiáról szóló elvekről itt elfogadott ajánlás hat kategóriába²⁴⁵ sorolja a tagországokat a regionális működés szempontjából.

A regionális autonómia fogalma az erről szóló „Helsinki Elvek”²⁴⁶ szerint:

„A regionális önkormányzatok a központi államigazgatás és a települési szint között helyezkednek el.

Ez nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a regionális és a települési önkormányzatok közt alá-fölérendeltségi kapcsolat van. A regionális

²⁴⁴ Lásd <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=893143&Site=COE&direct=true;> (2020.05.09.).

²⁴⁵ MCL-13(2002)4 számú dokumentum. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=893143&Site=COE&direct=true> (2016.08.23.).

²⁴⁶ CM(2002)10. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=893143&Site=COE&direct=true> (2016.08.23.).

autonómián azt a jogilag biztosított hatáskört és valós képességet kell érteni, ami alapján a regionális önkormányzatok az alkotmányos kereteken belül saját közügyeikben – a szubszidiaritás elvének megfelelően – önállóan szabályoznak és igazgatnak a lakosságuk érdekében.

Ahol regionális önkormányzatok működnek, a regionális autonómia elvét a belső jogrend, vagy esetenként az Alkotmány elismeri. „A regionális önkormányzat önálló döntéshozó képviselői szervvel rendelkezik [...] mely általános, közvetlen, egyenlő és titkos választással jön létre...”.

A Helsinkai deklaráció részletezi a regionális autonómia tartalmát az alapfogalmak, a regionális hatáskörök, a többi helyi önkormányzathoz történő kapcsolódásuk, az állami szervekkel történő együttműködésük, a felettük gyakorolt ellenőrzés, a regionális autonómia védelme, a társulási jogaik, a külkapcsolataik, az önálló szervezetalkításuk, a regionális önkormányzati szerveik, a hivatali szerveik, a saját bevételeik és költségvetési támogatásaik, a finanszírozási rendszerük tekintetében.

Érdekessége az ajánlásnak, hogy a korábban készült regionális karta-tervezetekkel ellentétben, amikor is a régió alatt a középszintű területi önkormányzatot, több területi önkormányzat léte esetén pedig a központi szinthez legközelebb eső területi önkormányzati szintet kellett érteni, nem értelmezi a regionális kifejezést. Ez azonban azt eredményezi, hogy az ajánlásban rögzített és a továbbiakban ismertetett kategorizálásban esetenként ugyanaz a területi önkormányzat több kategóriába is beletartozik.

Az ajánlásban foglalt szempontrendszer alapján a regionális önkormányzatok működése szempontjából 2002-ben a következő kategóriákba sorolták az egyes tagországokat:

- Első: az alkotmányban, vagy szövetségi államszerződésben garantált – el nem vonható – elsődleges jogalkotó jogkörrel rendelkező régiók. Ausztria, Belgium, Finnország (Aland), Németország, Olaszország (különleges jogállású régiók), Orosz Föderáció, Szlovákia, Spanyolország, Svájc.
- Második: az Alkotmányban vagy szövetségi szerződésben nem garantált elsődleges jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók. Egyesült Királyság (Skócia és Észak-Írország).
- Harmadik: az alkotmány és a nemzeti jogrend szerinti, annak hierarchiájába illeszkedő jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók.

Cseh Köztársaság, Magyarország, Olaszország (nem kiemelt jogállású régiók), Hollandia.

- Negyedik: a nemzeti törvények által meghatározott keretek közt biztosított, alkotmányban nem garantált jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók. Egyesült Királyság (Wales), Lengyelország.
- Ötödik: a nemzeti törvényeket végrehajtó jogalkotási jogkörrel rendelkező régiók, melyek közvetlenül választott testülettel rendelkeznek. Horvátország, Dánia, Finnország (Kainuu), Franciaország, Norvégia, Svédország, Törökország, Ukrajna, Egyesült Királyság (Nagy-London).
- Hatodik: a nemzeti törvényeket végrehajtó jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók, melyek a települési önkormányzatok által választott képviselőkől állnak. Albánia, Finnország (általános jogállású régiók), Lettország, Románia.

A ma létező mintegy 47 ET tagországban kissé változatosabb a kép, de összességében nem változtat azon, hogy a tradicionális polgári demokráciákban, amelyekbe beletartozik az uniós tagországok többsége is, a hatos felosztásba tartozó régiók valamelyik változata működik, míg az új demokráciákban jellemző a regionális szint hiánya, vagy demokratikus deficitje.

Ebből az is következik viszont, hogy az erős jogállású regionális önkormányzatokkal rendelkező tagországokban is másképpen merül fel a regionalizáció problematikája és ott is, ahol nincsen, vagy van, de gyenge hatáskörű.

Ezt a helyzetet csak bonyolítja az a tény, hogy a hatos felosztásba egyaránt beletartozhatnak a szövetségi tagállamok, a regionális és megyei önkormányzatok, vagy a delegált régiók is.

Mindezekre tekintettel problémát okoz a közös nevező megtalálása is.

Ha ugyanis ez a közös nevező, melybe ilyen széles kör belefér, túl nagy, akkor csak olyan általánosságokat tartalmazhat a nemzetközi konvenció, aminek jogilag nem sok értelme van. Ha pedig ezt a közös nevezőt szűkítjük, úgy sorra esnének ki olyan, esetleg több évtizedes múltra visszatekintő, jól működő intézmények, melyeket a nemzeti kormányok változatlan formában tartanának és akkor konvenció-ellenesen működnének.

Az új, vagy fejlődő demokráciáknak egy, a regionális autonómiáról szóló konvenció támaszt jelenthet a reformok útján, ugyanez a konvenció a regionális rendszerrel már rendelkező tagországok számára inkább korlátot jelent, ezért azok nem is támogatják a regionális autonómiáról szóló Kartát.

A helyzet még ennél is bonyolultabb azonban, mert az egyes országok képviselőinek a regionalizációval és a regionális autonómiáról szóló Kartával kapcsolatos álláspontja is más aszerint, hogy azt a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusába delegált önkormányzati képviselők, vagy a Parlamenti Közgyűlésbe delegált képviselők, vagy a kormány által delegált tagokból álló Helyi és Regionális Önkormányzatok Irányító Bizottságába, Miniszteri Bizottságba, miniszteri konferencián a kormány által delegált képviselők nyilatkoznak meg.

A parlamenti képviselők és a helyi önkormányzati képviselők általában támogatják a regionális autonómia kiterjesztését és azt, hogy ezt egy nemzetközi konvenciónak minősülő karta, a Regionális Autonómia/vagy újabban a Demokrácia Európai Kartája ösztönözze, szorítsa jogi keretek közé. A tagországok kormányainak képviselőiből álló fórumok viszont – melyek az ET működési mechanizmusában meghatározók – a regionális demokrácia kiterjesztésében egyetértenek, de a Kartát az új demokráciákon kívül szinte senki nem támogatja.

Ez a helyzet jószereivel mintegy két évtizede tart és nem tud dűlőre jutni.

Időközben az éves ország jelentésekből²⁴⁷ az is láthatóvá vált, hogy napjainkban nagy, a regionális autonómia irányába ható decentralizációs reformok nincsenek, vagy legfeljebb a hosszabb távú szándékok szintjén merülnek fel. (Igaz, ez a helyzet változóban van a gazdasági válság hatásainak kezelése nyomán, de más tartalmú decentralizációt képzelnek el, mint ami korábban megvalósult).

Közös probléma viszont a régiókkal rendelkező államokban a középszintű önkormányzatok jogállásának, méretének újragondolása és a meglévő hatáskörök átalakítása (pl.: Franciaország a Balladure tervvel és az azóta véghez vitt regionális reformmal).

Az időközben sikeresen végrehajtott, reformértékű lépésekről azonban csak néhány ország (Olaszország, Németország, Dánia) tud beszámolni azzal,

²⁴⁷ Így pl. az MCL 15(2007)F. <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/> (2020.05.09.).

hogy a dán reform viszont az ajánlásban foglaltakkal ellentétes recentralizációt jelentett.

Tény azonban az, hogy a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválságot követően kialakult világpolitikai helyzetben, csakúgy, mint a globális világgazdaság körülményei között sok helyütt a nemzeti állami cselekvés értékei és eszközei felértékelődtek az állam széttagolt működését eredményező regionalizációval szemben. Mindez pedig azóta is óvatosságra inti a nemzetközi szervezeteket, így az Európa Tanácsot is.

Éppen ezért talán egy kissé meglepő Franciaország 2015-ben végrehajtott önkormányzati reformja körében átalakított új regionális önkormányzati rendszer létrehozása²⁴⁸. A korábbi 22 régióból 2016. január 1-jéig – a 2015. december 6-i és 13-i regionális önkormányzati választásokat követően – 13 nagyrégiót alakítottak ki, melyek székhelyeit 2015. december közepéig jelölték ki. A régiók változatlanul területi önkormányzati szintet alkotnak, de egyben a területi államigazgatás működési körzetei is. A regionális önkormányzatok a decemberi választásokkal létrejöttek, azonban az új regionális államigazgatás szervezete fokozatosan, három év alatt kerül kialakításra. Az újonnan kialakított regionális területi beosztás 6 korábbi régiót változatlanul hagy, míg a maradék 16-ból 7 összevonással jött létre.

A „nagyrégiók” kialakítására egyebek közt azért került sor, mert a régiók megerősített hatáskörei a gazdaságfejlesztés, illetve a területrendezés körébe tartoznak és ezeknek már nem feleltek meg a 20. század közepén egészen más adottságok mellett kijelölt területi keretek.

3. A regionalizáció perspektívái Európában

Az Európa Tanács e tárgykörben készült jelentése szerint²⁴⁹ az Európában zajló regionalizációs folyamatok megítéléséhez különbséget kell tenni a valódi regionalizáció és a regionalizmus közt. A regionalizáció az állam területi szervezésének egy módja, míg a regionalizmus egy, az államhatalmat területi szintre decentralizáló politikai filozófia. A regionalizmus különböző megjelenési formái eltérő belső tartalmat és

²⁴⁸ Forrás: „*Panorama des dispositions contenues dans la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)*” Le CNFPT <http://www.cnfpt.fr/panorama-dispositions-contenues-loi-notre/national> (2020.05.09.).

²⁴⁹ CDLR (2008) 2. [https://publicsearch.coe.int/#k=CDLR\(2008\)2.#f=%5B%5D](https://publicsearch.coe.int/#k=CDLR(2008)2.#f=%5B%5D) (2020.05.09.).

értékrendet követnek, így megtalálhatók közöttük a szeparatizmusra törekvő, és a demokratikus elvekkel és az emberi jogokkal ütköző politikai elveket szolgálók is. A területiség és az identitás közti kapcsolatot óvatosan kell kezelni. Előfordulhat ugyanis, hogy ugyanaz a személy egyaránt erős regionális és nemzeti identitással bír. A regionalizáció, mint államszervezési forma igen elterjedt Európában és országoként, sőt egy országon belül is igen különböző formát ölthet.

A regionalizációt övező Európai vita jól mutatja, hogy a jelenség nem egyirányú az egyes országokban és nem is ugyanolyan intenzitással folyik.

A tagországokban jelenleg zajló folyamatokat elemezve nem lehet arra a következtésre jutni, hogy a regionalizáció a tagállamok meghatározó többsége számára időszerű célkitűzés, sem pedig arra, hogy a regionális autonómia adott szintje visszafordíthatatlan folyamatot jelent ott, ahol már jelen van.

A 2007-es valenciai miniszteri konferencián az ET Helyi és Regionális Önkormányzatok Irányító Bizottságának a regionális autonómiáról beterjesztett jelentése jól alátámasztja azt a sokszínűséget, mely az Európai regionalizációt jellemzi.

A jelentés külön kiemeli azt, hogy a regionalizáció tekintetében nem szabad elfelejtkezni a szubszidiaritás elvének érvényesítéséről. A regionalizációnak ugyan az egyik lehetséges eszköze a polgárokhoz közelebbi szintre vinni a demokratikus intézményeket, de nem az egyedüli, kizárólagos eszköz. Ugyancsak fontos elv, hogy a regionalizációt nem lehet az érintett polgárok akarata ellenére kívülről rájuk erőltetni. Ugyanez vonatkozik államoknak a régióra ruházott feladat- és hatáskörökre is. A döntést az érintettekkel együtt kell meghozni, ezért is nehezen képzelhető el, hogy e folyamatban egy nemzetközi konvenció határozza meg a kereteket.

Az európai demokratikus szttenderdek érvényesítése érdekében a régiók létrehozását célzó jogi szabályozásban és annak végrehajtása során be kell tartani azokat a demokratikus normákat, melyeket – a tagországok túlnyomó része által aláírt - Helyi Önkormányzatok Európai Kartája tartalmaz.

Amúgy is óvatosan kell a regionalizációval bánni azért, hogy az a jogalkotó által nem kívánt elemekkel ne párosuljon.

A regionalizáció nem önmagában való érték, mert bár kétségtelenül közelebb viheti a közügyeket a polgárokhoz, de a régiók pusztá léte még nem garancia az emberi jogok, vagy a kisebbségek jogainak érvényesülésére.

Ezeket ugyanis egy adott állam konkrét területszervezési megoldásaitól függetlenül is biztosítani kell.

Mindezekre tekintettel ma nem lehet egyértelműen kijelenteni azt, hogy Európában a regionalizáció meghatározó irány lenne.

A folyamatokat elemezve tendenciaszerű, hogy az új demokráciák helyi önkormányzati rendszerének kiépítésében – néhány kis területű ország kivételével – valamilyen jogállású középszintű önkormányzat kialakítása jelen van.

Ugyanakkor a nagy regionális hagyományokkal rendelkező országok rendszere is folyamatosan változik, de e változások nem mindig reformértékűek. Ebből kifolyólag nehéz olyan közös nevezőt találni, melyek a tradicionálisan regionalizált országok és az új demokráciák törekvéseinek egyaránt megfelelne.

Éppen ez a legfőbb oka annak, hogy a regionális autonómiáról szóló nemzetközi konvenció gondolatát az ET munkájában az elmúlt években fokozatosan felváltotta a regionális autonómia fejlődésének vizsgálata és a közös tapasztalatok, mint legjobb gyakorlatok megosztása.

Az ET tagországok gyakorlatának elemzéséből azt a következtetést lehet levonni, hogy a középszintű önkormányzatok változása, csakúgy, mint a közigazgatás többi eleme, folyamatos, de ennek konkrét megjelenési formája olyannyira eltérő, hogy napjainkban nem lehet beszélni átfogó európai regionális reformról.

Ugyanakkor tényként rögzíthető, hogy a már meglévő középszintű önkormányzatok területe felülvizsgálatának az igénye – a nagyobb egységek kialakítása jegyében – legalább a törekvések szintjén jelen van az unitárius államokban. A szövetségi államokban e törekvéseknek gátat szab az, hogy a tagállamok általában történelmi képződmények, melyek területe is Alkotmányban védett.

A másik jól azonosítható tendencia a központi szint és a középszintű önkormányzatok közti feladatmozgás, mely esetében viszont nem csupán a decentralizáció egyirányú mozgása, de helyenként (pl. Dánia) a recentralizáció is jelen van.

Az ET felmérései²⁵⁰ és dokumentumai alapján rögzíthető az, hogy a demokratikus jogállam közigazgatásának fejlődésében a legtöbb országban a regionalizáció nem cél, hanem egy lehetséges eszköz.

Az adott ország konkrét körülményei és az érintett lakosság véleménye határozzák meg azt, hogy ez milyen konkrét formát vegyen, és milyen ütemezéssel folyjék.

A „Régiók Európája” ezért főként a Régiók Bizottsága által favorizált eszköz az EU működésében a strukturális alapok elosztási és működtetési rendszerében, de (legalábbis ma még) nem mozgalom a föderális – régiókra épülő – Európa felé.

Ugyanakkor a már hivatkozott hat kategóriába sorolt regionális autonómiák realitást jelentenek és garanciái a demokratikus hatalomgyakorlásnak. Látni kell azonban azt is, hogy a hat kategória, mint európai realitás túl széles kört fog át, melyet egységesíteni csak olyan általánosság szintjén lehetséges, ami nélkülözi azt a specifikumot, mely egy elkülönült nemzetközi konvenciót indokolna.

Erre jó példa a mellékelt „a regionális demokrácia referencia-kerete”,²⁵¹ melyet a 2009. november 16-17. közt Utrechtben²⁵² tartott, ET tagországok helyi önkormányzatokért felelős minisztereinek konferenciája, mint politikai nyilatkozatot fogadott el.

Maga a dokumentum műfaja is új, mert a „politikai nyilatkozat”, mint olyan addig nem létezett az ET eszközrendszerében. E megoldás viszont azt is jelenti, hogy nem emelkedik nemzetközi jogi szintre a regionális demokrácia, vagy autonómia védelme.

Magát az ezzel járó decentralizációt és demokratikus hatalomgyakorlást, mint értéket viszont felvállalják, politikailag legitimálják a miniszterek. Tehetik ezt bátran, mert szinte minden tradicionális demokráciában van olyan, a központi kormányzat és a települési önkormányzatok közötti középszintű önkormányzat, melyre – elnevezésétől függetlenül – rá lehet

²⁵⁰ Lásd pl. CDLR (2007)69 final, [https://publicsearch.coe.int/#k=CDLR\(2007\)69%20final#f=%5B%5D](https://publicsearch.coe.int/#k=CDLR(2007)69%20final#f=%5B%5D) (2020.05.09.).

²⁵¹ LR-WRF(2009)2. <https://rm.coe.int/1680747246> (2020.05.09.).

²⁵² CDLR(2009)32. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CDLR\(2009\)32&Language=lanEnglish&Ver=original&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CDLR(2009)32&Language=lanEnglish&Ver=original&direct=true) (2020.05.09.).

fogni, hogy az a régió. Ebben a tág értelemben régió alatt az ismertetett hat kategóriába sorolható bármely területi önkormányzatot értik.

Nem rendezi azonban a dokumentum – és egyelőre az európai gondolkodás sem – azt az esetet, amikor egy országban több területi önkormányzati szint létezik, hanem a szintek közti viszonyt a belső törvényalkotásra bízza és csak a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának és a szubszidiaritás elvének betartására utal.

Mindezek alapján levonható végső következtetésként, hogy a regionalizáció komplex folyamatának kezelése és így a szervezeti legitimáció középszinten önkormányzati aspektusból, változatlanul nemzeti szinten megoldandó feladat.

Talán nem véletlen az, hogy a 2009-es Utrecht-i ET Miniszteri Konferenciát követően, ahol lényegében lekerült a napirendről a Regionális Karta gondolata, egy másik idea: a többszintű kormányzás célkitűzése jelent meg. Ezt „a többszintű kormányzást az Unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvéseként fogja fel, amelynek célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása. Ez a különböző érintett hatalmi szintek megosztott felelősségét vonja maga után, valamint a demokratikus legitimitás valamennyi forrására és a különböző bevont szereplők reprezentativitására támaszkodik.”²⁵³

A két irányzat persze nem zárja ki egymást, de egészen máshol található a hangsúlyok és ezek nem a „Régiók Európáját” preferálják. Kérdés az, hogy az azóta eltelt egy évtized hozott-e alapvető változást a regionalizációban? Az előző fejezetben, a hatásköri generális klauzula kapcsán bemutatott francia példa egy sajátos fejlődést mutat, ami azonban nem – már csak az ország méretű nagyrégiók létrehozása miatt sem - lehet általános érvényű.

A témakörrel foglalkozó szakirodalom többségi álláspontja szerint,²⁵⁴ napjainkban a regionalizáció nem általánosan jellemző folyamat.

²⁵³

<http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR's%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/HU.pdf> (2016.08.23.).

²⁵⁴ Lásd pl.: Ludmila Malíková - Frédéric Delaneuville - Marián Giba - Stéphane Guérard - (szerk.) 2018. *Metropolisation, Regionalisation and Rural Intermunicipal Cooperation. What Impact on Local, Regional and National Governments in Europe?* Lille: Institut Universitaire Varenne).

VIII. FEJEZET

HELYI ÖNKORMÁNYZATOK VÁLTOZÓBAN

1. Új tendenciák a helyi önkormányzati rendszerek fejlődésében

Kiindulópontként visszaidézzük a megelőző fejezetekben már vázolt azon helyzetet, miszerint az elmúlt évtizedben megváltozott a korábbi állam- és közigazgatás felfogás, melyben a neoliberais irányzatot felváltották más, jellemzően neo-weberi, vagy post-NPM (Új Közmenedzsment) irányzatok, bár ezek végleges keretei még napjainkra sem igazán alakultak ki.²⁵⁵

Az alakulóban lévő új irányzatokon belül is tény, hogy az egyes államok közigazgatásainak problémái bár hasonlítanak egymásra, de gyakran éppen a sajátos körülményeik miatt azokra eltérő megoldásokat alkalmaznak.

A 2008-as pénzügyi-gazdasági világválságot követő időszakban készült összehasonlító önkormányzati tanulmányok általában nem globálisan vizsgálják a változásokat, hanem egy-egy témakört emelnek ki. Ennek következtében a helyi önkormányzatokat érintő változásokat nem a nehezebben megragadható globális összehasonlításban vetik össze, hanem speciális tipológiát alkalmaznak.²⁵⁶

Ilyen a helyi önkormányzatiság változásai tárgykörben megjelent egyik legátfogóbb és legszínvonalasabb publikáció²⁵⁷ is, ami a helyi önkormányzatok területi kereteinek változásait (önazonosság és funkcionalitás), a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatokat (autonómia és integráció), továbbá a helyi intézményrendszer változásait (helyi demokrácia és a menedzsment összefüggései) veti össze.

²⁵⁵ Így pl. KÜHLMANN, Sabine – FEDELE, Paolo, (2010) *New Public Management in continental Europe, local government modernization in Germany, France and Italy in a comparative perspective*, 2010, 49. WOLLMANN, Helmut – MARCOU, Gérard, *Service provision in France, Italy, Germany and Great Britain. Between State, local government and market*, Londres, Edward Elgar, 2010.

²⁵⁶ Így pl. WOLLMANN, Helmut (2008), *Comparing local government reforms in England, Sweden, France and Germany, between continuity and change, divergence and convergence*, Wüstenrott-Stiftung.

²⁵⁷ Lásd a helyi önkormányzatok összehasonlító kutatásának nemrég elhunyt kiváló képviselőjének munkáját, MARCOU, Gérard (2012): *La réforme des collectivités territoriales*. *Revue Française d'Administration Publique* 2012 N° 141.

2. A helyi önkormányzatok területi kereteinek változásai

A közigazgatási szervezetrendszer működésének területi dimenziója a lakosság földrajzi elhelyezkedését különböző módon követheti, így a lakosság elhelyezkedésének logikája mentén, egy adott földrajzi terület feletti ellenőrzés elvét követve, de lehetséges a lakossági közszolgáltatások megszervezésének funkcionalitása mentén is. Ezen különböző logikák közül a lakosság térbeli, földrajzi elhelyezkedése köthető leginkább a helyi önkormányzatisághoz, és erre épülhet a helyi önkormányzati önazonosság. Az országoként eltérő és több kritériumot (pl. származás, nyelv, tradíciók stb.) is számba vevő elemzések eredményeként alakulnak ki azok a települési és területi egységek, melyek kereti közt kerülhet sor a helyi önkormányzathoz való jog gyakorlására.

Ugyanakkor a közszolgáltatások szervezéséhez kapcsolódó funkcionalitás érvényesülése éppen ezeket a hagyományos kereteket írhatja felül, amire bőven láthattunk példákat Európában az elmúlt évtizedekben. Ennek egyik, a települési szintet érintő megjelenési formája főként a településegysítés, valamint a társulási rendszer kiterjesztése, ami maga után vonja a középszintű önkormányzatok változásait is. A regionalizáció esetenként ennek következményeként megjelenő irány volt, ami viszont nem mindenütt tudott érvényesülni. Ide tartozik továbbá egy sajátos probléma, a nagyvárosi agglomerációk igazgatási rendszerének változása is.

Mindhárom funkcionalitás irányába ható jelenség legfőbb kihívása az önkormányzati önazonosságot megvalósító politikai és képviselői demokrácia intézményrendszereivel való harmonizáció.

Az érintett időszak területi reformjai körében mindegyik megoldással találkozhattunk, de az északi országokra inkább volt jellemző a települési önkormányzatok összevonása annak érdekében, hogy a lakosság elöregedése következtében támasztott kihívásoknak észszerűbben meg tudjanak felelni. Így pl. Dániában 2007-ben 99-re csökkent a települési önkormányzatok száma, míg a 14 megye megszüntetésre került és helyettük 5 funkcionális (az egészségügyi ellátásszervezésre specializált) régió jött létre. Finnországban 2009-től csökkent a települési önkormányzatok száma 416-ról 337-re, Lettországból 2008-ban 524-ről 118-ra, de a gazdasági válság hatására 2010-ben Görögországban is 1034-ről 370-re csökkentették az önálló települési önkormányzatok számát, továbbá megszüntették a megyéket. Ezzel szemben más országokban (pl. Franciaország, Olaszország, Spanyolország stb.) kevésbé volt sikeres a fúziós politika és inkább a

társulási rendszer kiterjesztését választották, bár a francia nagyrégiók 2016-os létrehozása ide is sorolható lenne.

A települési szintet érintő változások tehát kihatnak a középszintre is, a példák pedig gyorsan terjednek. Így a már említett példákon túl, talán francia példára, tervbe vették a tartományok megszüntetését Olaszországban is, a regionális és megyei önkormányzatok képviselőinek egységesítésével, tehát az ún. területi képviselő intézményesítésével, de találhatunk példát a korábbi területi önkormányzatok felváltásra újjal pl. Katalóniában a Veguerias²⁵⁸ intézményében.

A régió kifejezés alatt ugyan esetenként eltérő fogalmat értenek, de a „regionalizációnak” nevezett és a 90-es évekre jellemző tendencia mára már nem meghatározó, vagy több esetben az a területi önkormányzatok helyett az államigazgatásra korlátozódik. Ezzel szemben erősödő tendencia a nagyvárosi agglomerációk igazgatásának speciális megoldása. Az erre irányuló reformtervek (pl. Barcelona, Valencia Spanyolországban, a „*communautés urbaines*” Belgiumban, a „*plusregion*” Hollandiában, a „*città metropolitane Roma*” Olaszországban, a „*regionalverband*” Frankfurtban stb.) a példák erre.

Az egymástól eltérő, sajátos megoldások közös jellemzője az, hogy az általános közigazgatási megoldásoktól különböző olyan intézmények jönnek létre, melyekben a székhely központi település szerepe a meghatározó, ugyanakkor speciális felügyeleti és finanszírozási szabályok a központi állami szerveknek is erős, az autonómiába történő jogosítványokat biztosítanak.

A vázolt jelenségekre jó példa a legutóbbi francia területi közigazgatási reform, mely keretében a 2015. augusztus 7-i törvény a köztársaság új területi beosztásáról (NOTRe)²⁵⁹ gyökeres változást jelentett nem csupán a 13 nagyrégió létrehozásával, de a megyei és regionális önkormányzatok általános hatásköreinek (generális hatásköri klauzula) megszüntetésével és további „nagyváros” jogállású települési önkormányzatok létrehozásával is.

²⁵⁸ Lásd: https://www.ara.cat/societat/Catalunya-vegueries-Parlament-vegueria-Penedes_0_1738626306.html (2019.10.30.).

²⁵⁹ Nouvelle Organisation Territoriale de la République. Bővebben lásd: BALÁZS István (2016): A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. *Állam- és Jogtudomány*, 57. 16-39.

3. A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata

A központi állami szervek és a helyi önkormányzatok kapcsolatrendszerének fő kérdései a helyi önkormányzatok oldaláról az önkormányzati autonómia kiterjesztése, míg a központi közigazgatás részéről az integrációra való törekvés. Ezt a viszonyrendszert a helyi önkormányzatok által ellátott feladat-és hatáskörök alakulásán, a törvényességi felügyelet eszközrendszerén és a finanszírozási rendszeren keresztül szokták vizsgálni.

Az integrációra való törekvés tartalma a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatások észszerűbb és hatékonyabb, költségtakarékos ellátási rendszerének kialakítása, ami a funkcionalitást helyezi előtérbe.

A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének sztenderd köre történelmileg alakult ki a tradicionális demokráciákban, ám ez nem jelenti azt, hogy a társadalmi-gazdasági folyamatok és igények tükrében ne változhatna. Önmagában tehát a helyi önkormányzati feladat és hatáskörök változása nem új jelenség, éppen ezért az alkotmányos szabályozások – legalább is az e tekintetben mértékadó Európában – még az alapvető feladat- és hatásköröket sem sorolják fel, hanem egyszerű törvényi szintre utalják.

A feladatellátás dinamikus változásainak trendjei azonban egy-egy korra meghatározók lehetnek. Így pl. az 1980-as évekre jellemző decentralizáció és devolúció még azt jelentette, hogy egyre több, korábban központi állami feladat- és hatáskör váljon saját önkormányzati feladatként ellátott helyi közüggé az ezekhez biztosított eszközök átadásával együtt. Az elmúlt évek folyamatai viszont már nem feltétlenül ezt az autonómiát növelő tendenciát jelentik, hanem a feladatátadás sok esetben a gazdasági válság által kikényszerített központi állami tehercsökkentés egyik eszköze. Ennek során a feladat átkerül ugyan a helyi önkormányzatokhoz, de az ellátásukhoz szükséges anyagi eszközök már nem, vagy csak részben, a helyi önkormányzatok saját bevételi lehetőségeire való hivatkozással.

A másik ilyen tendencia a korábbi helyi önkormányzati feladatok visszaállamosítása, recentralizációja a hozzájuk járó finanszírozási eszközökkel együtt. Ebben az esetben megtakarítási lehetőség elvileg abban van, hogy az adott közszolgáltatás megszervezésénél nem jelent kötöttséget a helyi önkormányzatok érdekköre, és intézményrendszere sem. A közszolgáltatások ellátásában a funkcionalitás egyetlen, vagy fő szempontként érvényesülhet, helyi demokratikus kontroll nélkül, de persze a helyi lakosság érdekében!

Napjainkban inkább erre a recentralizációra találunk példát, ami kiváltja ugyan a helyi önkormányzatok intézményes ellenkezését, de kevésbé a helyi lakosságét, ha az olcsóbb és jobb közszolgáltatásokhoz jut. A központi államigazgatás és a helyi önkormányzatok közti feladatmozgást azonban sok tényező határozza meg az egyes konkrét esetekben, de kiemelkedik ezekből a helyi önkormányzati autonómia alkotmánybéli és közpolitikai értelmezése. E tekintetben a skála igen széles, mely egyik végpontján a politikai autonómia a nemzeti szuverenitás gyakorlásának és megosztásának részeként kezeli azt, míg a másik végponton inkább csak igazgatási technikát jelent a helyi közügyek intézése terén. A kérdést még tovább árnyalja az, hogy a helyi önkormányzati rendszer egységes nemzetállamban, vagy szövetségi államban működik, mivel ez utóbbi tény a központi-helyi feladatmegosztást alapvetően befolyásoló tényező. Mindez azonban nem változtat azon, hogy a feladatmegosztás nem alkotmányos szabályozási tárgykör, hanem központi, vagy tartományi-regionális törvényhozási tárgykör, melyeket az állami szerepkör változásai mozgatnak. A feladatmegosztáshoz szorosan kapcsolódik a finanszírozási rendszer. A helyi költségvetésnek hagyományosan öt nagy forrása van; így a saját helyi adójellegű bevételek, a különböző jogcímen adott központi költségvetési támogatások, a megosztott adók, az önkormányzati vagyon hasznosításából eredő bevételek és a hitel. Ebből a szempontból két nagy csoportot tudunk beazonosítani.

A kedvezőbb helyzetet eredményező feltételekkel rendelkező csoportba azok tartoznak, akik esetében a helyi adóbevételek eléri a 40%-t és az egyéb saját bevételekkel együtt meghaladják a központi költségvetési támogatások és a megosztott adók együttes arányát. Az európai országok közül csak a kisebbséget alkotó nyolc ország tartozik ide.

A bevételi források megoszlását illetően az Európai tendenciák közül kiemelhető az, hogy növekedésben van a megosztott bevételek aránya. Ez egyfelől nagyobb gazdálkodási biztonságot jelenthet, másfelől viszont a helyi önkormányzati kiadások központi állami ellenőrzési lehetőségét növeli és általában az éves költségvetésben intézményesített politikai alku tárgya. A központi állami beavatkozás növekedése a helyi önkormányzatok globális kiadását érintően ott is jellemző, ahol a helyi saját bevételek aránya a nagyobb. Sajnálatos módon, különösen a válságot követő időkben, tendenciává vált a saját helyi bevételek csökkenése és a központi költségvetési támogatások mérséklése, amit – a romló finanszírozási

kondíciók miatt - rendszerint szervezeti és működési (beleértve a feladat-és hatásköri átrendezést is) reformok kísértek.²⁶⁰

A szóban forgó tendencia érvényesülését kétségkívül elősegítette az is, hogy a központi és helyi önkormányzati feladatmegosztásnak általában nincsenek alkotmányos garanciái és – az Egyesült Királyság kivételével – a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája²⁶¹ alapján törvényben rögzített általános klauzulát alkalmaznak. Az Egyesült Királyságban is változott a helyzet a 2011-es Localism Act²⁶² nyomán, bizonyos elmozdulás történt, ami látszólag sérti azt az elvet, hogy a helyi önkormányzatok csak a törvényben meghatározott feladatkörökben járhatnak el (*ultra vires*).

A szabályozás azonban ennél ott is árnyaltabb, mert egyrészt helyi népszavazás szükséges új feladatok felvállalásához, másrészt annak feltételeit – gazdaságossági, hatékonysági, minőségi sztemerdek alapján – törvény határozza meg és csak olyan területre terjedhet ki, melyet az egyének és szervezeteik a közérdek figyelembevételével nem tudnak ellátni. Ez utóbbiak viszont kezdeményezhetik a helyi önkormányzati feladatok ellátásának átvételét is.

Az új szabályozás szándékai itt is egyértelműen a közkiadások csökkentését célozták, csak más – főként az „Új Közmenedzsment” (NPM) által inspirált – módszerek alkalmazásával. Az ún. hatásköri generális klauzulát²⁶³ alkalmazó országokban tendencia a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök csökkentése, vagy recentralizációja a hozzájuk járó támogatások, bevételek szűkítésével, megszüntetésével együtt. A tendencia fékezése érdekében kísérletek vannak arra, hogy egy bizonyos hatásköri minimum rögzítésre kerüljön. Ezek a jellemzők a települési szintre vonatkoznak és árnyalja őket a lakosság és a teljesítőképességnek megfelelő, differenciált hatáskör telepítés.

A középszintű önkormányzatok esetében pedig egy egészen más tendencia érvényesül, nevezetesen az általános hatásköri klauzula alkalmazása helyett

²⁶⁰ Bővebben lásd DE MELLO, Luiz (2010): Local government finance, the challenges of the 21st century. Second Global Report on Decentralisation and Democracy, Barcelona, Edward Elgar, és https://www.uclg.org/sites/default/files/global_observatory_of_local_finance-part_iii.pdf (2019.10.31.).

²⁶¹ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700015.TV> (2019.10.30.).

²⁶² <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted> (2019.10.30.).

²⁶³ Lásd; Balázs István (2017); Helyi önkormányzatok változóban – a hatásköri generális klauzula vége felé? *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 27. évf. 225. 3-14.

a specializáció (pl.: Dánia, Hollandia, Svédország, a német járások stb.) olyan részterületekre korlátozott hatáskörökkel, mint a területfejlesztés és -rendezés, környezetvédelem, energiaellátás, egészségügy stb.

Ugyanakkor a 2015-ös francia területi reform csakúgy, mint a 2012-től hatályos magyar helyi önkormányzati szabályozás, a területi önkormányzatok esetében szakít a hatásköri generális klauzula alkalmazásával.²⁶⁴

4. A helyi önkormányzati intézményrendszer változásai a demokrácia és a menedzsment terén

A helyi demokrácia, valamint a saját ügyek önálló intézésének, igazgatásának és menedzsmentjének a megújítása a reformok kiemelt területének számítanak. A helyi önkormányzati intézményrendszert érintő reformok tendenciái ezen a téren a politikai vezetés felelősségének növelése, a lakossági részvétel megerősítése a helyi önkormányzatok működésében, valamint a működés hatékonyságának növelése.

A helyi önkormányzatok politikai vezetése felelősségének növelése két dimenziót foglal magában. Az egyik a polgármesteri tisztség keletkezésének módja (közvetlen választás, testületi választás, vagy kinevezés), a másik pedig a politikai vezetés és a végrehajtó funkciót ellátó szerv, vagy személy viszonya.

Az első dimenzióban a cél a közvetlen választás által nagyobb politikai legitimitáció biztosítása és ezzel a politikai felelősség fokozottabb érvényesítése. A politikai vezetés és a végrehajtó funkciót ellátó intézmény (pl. Végrehajtó Bizottság, Tanácsnokok Testülete stb.), vagy személy (pl. jegyző, településigazgató, községi titkár stb.) közti viszony alapvető kérdése a politikai és szakmai, valamint törvényességi követelmények kiegyensúlyozott biztosítása a döntéshozatali eljárásban és a helyi működésben. Cél ezen a téren az idők során kialakított dezintegrált eljárási mechanizmusok felszámolása és ezzel egyszerűsíteni, valamint gyorsítani a döntéshozatalt a hatékonyság érdekében, de egyértelműbb felelősségi viszonyok mentén.

²⁶⁴ BALÁZS István (2017): *Vers la fin de la clause générale de compétence des collectivités locales?* In: SZIKORA Vera-Török Éva szerk.: *Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére I.-II. kötet.* Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 39-49.

A reformok célja meghatározóan a politikai szempontok és befolyás növelése, ami egyebek közt a polgármesteri tisztség megerősödésében nyilvánul meg. A lakossági részvétel erősítésének szándéka a helyi önkormányzati munkába abból a társadalmi igényből ered, hogy a hagyományos demokratikus részvételi formák (pl. a bizottsági rendszer, tanácsnoki rendszer stb.) a gyors technikai fejlődés és az urbanizáció hatására elavultak, helyettük a kor követelményeinek megfelelő – az elektronikus közigazgatást jobban igénybe vevő – új formákat kell találni.

A demokratikus részvétel növelésére irányuló eszközök közül kiemelhető a közvetlen demokrácia érvényesülését szolgáló helyi népszavazás és kezdeményezés intézményének fokozatos térnyerése. A másik ilyen tendencia a helyi önkormányzatokon belül működő új, döntési jogkörrel rendelkező intézmények, mintegy részönkormányzatok létrehozása. Fontos ilyen eszköz az egyes speciális döntéshozatali eljárásokhoz jogszabállyal előírt kötelező konzultációk köre (pl. a környezetvédelemben).

A helyi demokrácia és igazgatás, valamint menedzsment viszonyán belül külön kiemelendő az ellenőrzés kérdésköre. Az „Új Közmenedzsment” (NPM) által favorizált üzleti módszerek közigazgatási alkalmazásának egyik következményeként korábban a közszolgáltatások ellátásának jelentős része kiszereződésre került a versenyszférába és ezzel megszűnt a közvetlen ráhatás és ellenőrzés lehetősége, miközben a felelősség a helyi önkormányzatoknál maradt.

A neoliberais gazdaságpolitikát megvalósító, különböző név alatt futó menedzsment-programok (PPP, compulsory competitive tendering, private finance initiative stb.) nem hozták meg a várt eredményt a hatékonyság, a költségcsökkentés és még kevésbé a szolgáltatások minősége fejlesztésének terén, így alkalmazásuk a legtöbb ország közigazgatásában már korábban erősen visszaesett, sőt megfordult a tendencia és a helyi önkormányzatok fokozatosan kezdték visszavenni e szolgáltatások ellátását. Azokon a területeken pedig, ahol eredményes munkájának köszönhetően megmarad a versenyszféra részvétele, az ellenőrzési rendszer erősítése lép fel igényként legalább olyan jogosítványokkal, mint ha az adott szolgáltatást közszervezet látná el.

Kérdés ezek után az, hogy az egyes európai országok helyi önkormányzati rendszereinek előbbiekben vázolt változásai mennyiségileg és minőségileg elérik – e a reformok szintjét és mennyire mutatnak általánosítható tendenciákat?

A forrásként felhasznált alapmunka szerint,²⁶⁵ bár igen eltérő jelenségeknek lehetünk tanúi az egyes országokban, de a változások reform értékűnek minősíthetők, belőlük pedig meghatározók az uralkodó tendenciák is. Ez egyebek közt annak tudható be, hogy az egyes rendszerekben megoldandó problémák közt is sok közös van és azok jól beazonosíthatók.

Ilyen megoldandó feladat az, hogy hogyan racionalizálható a helyi önkormányzatok területi beosztása a megváltozott feladatok által támasztott új igények mentén? Hogyan kezelhető az urbanizáció és ennek ellentéte, az elnéptelenedő területek igazgatása, hogyan oszthatók újra a feladatok a központi államigazgatás és területi szervei, valamint a különböző szinten működő helyi önkormányzatok közt? Miképp növelhető az igazgatás hatékonysága anélkül, hogy a tradicionális önkormányzati intézményrendszer demokratikus működése veszélyeztetve lenne és a helyi hatalom gyakorlása eltávolodna a helyi polgároktól?

Ezek megoldásra adható válaszok ugyan országonként eltérhetnek, de mindenütt olyan reformokat kényszerítenek ki, melyek alapjai azonosak. A feladat- és hatásköri decentralizációnak például nem csupán a források szűkülése szabhat határt, hanem az alapvető közszolgáltatások hatékony ellátásának optimális technikai üzemmérete is, mivel az ellátási körzetek földrajzi keretei és a helyi önkormányzati szervek illetékességi területe gyakran nem esnek egybe. Ezen ellentmondás feloldásánál viszont nem engedhető meg az, hogy az észszerű menedzsmenthez szükséges koordinációs és kooperációs szükségletek fontosabbá váljanak a helyi autonómiánál.

Ehhez járul még az a probléma is, hogy – amint azt láthattuk korábban - a helyi önkormányzati finanszírozásban folyamatosan csökken a saját bevételek aránya. Ezt sok esetben a helyi képviselők abból a szempontból nem is bánják, hogy nem nekik kell meghozni olyan politikailag kellemetlen döntéseket, mit pl. a helyi adók kivétele, vagy növelése. Az ilyen típusú döntésekben pedig a helyi polgárok sem mindig törekednek részvételük fokozására a helyi önkormányzatok munkáját elősegítendően.

²⁶⁵ Marcou, Gerard (2012): Analyse comparative des réformes des collectivités territoriales en Europe, In: La réforme des collectivités territoriales. Revue Française d'Administration Publique 2012 N° 141.

Ezért vetik fel mind többen azt a kérdést, hogy a helyi önkormányzati demokráciát nem váltja-e fel a szolgáltatások demokráciája?²⁶⁶ Ugyanakkor látni kell azt is, hogy az ilyen fajta kérdésfeltevések még mindig az „Új Közmenedzsment” (NPM) késői hatásának tudhatók be és leegyszerűsítik a problémát közmenedzsment kérdéssé. Ezt erősítheti az, hogy az 1980-as évek nagy helyi önkormányzati decentralizációs reformjainak visszafogása céljából már történtek hasonló kísérletek a közvetett közigazgatás körébe tartozó ún. szakszolgálati decentralizációval.²⁶⁷

A szakszolgálati decentralizáció eredményeként az autonóm közigazgatási szervek, illetve a közttestületek, közalapítványok, közvállalatok stb. által ellátott közfeladatok ellátásában azonban hamar kimutathatóvá vált az a demokrácia-deficit, ami napjainkban is a legnagyobb veszélyt jelenti a helyi önkormányzatiságra. Ennek elkerülése érdekében inkább követhetőbb útnak tűnik az állami és benne a helyi önkormányzati feladatellátás új módjainak keresése. Ezek fő irányai - melynek irányai a közszféra szerepvállalásának visszanyerése - a szakszerűség, jogszerűség, hatékonyság és demokratikus részvétel szempontjainak harmonizációja.

5. Egy sajátos probléma, a hatásköri generális klauzula alkalmazása

A közelmúltban történt nagyobb helyi önkormányzati reformok körében a magyar és a francia helyi önkormányzati reform rövid elemzése a területi önkormányzatok szintjén egy olyan érdekes párhuzamosságot mutat, mely illeszkedhet a helyi önkormányzatiság változásainak európai tendenciáihoz.

Ez a hasonlóság a megvalósult helyi önkormányzati reformok²⁶⁸ következtében a francia megyék és regionális önkormányzatok, továbbá a magyar megyék, mint területi önkormányzatok esetében a hatásköri generális klauzula közvetlen, vagy indirekt módon történő megszüntetése.

Mindezekre tekintettel célszerű áttekinteni az intézmény jelentését és egyben jelentőségét is annak érdekében, hogy e tendencia helyi önkormányzatiságra gyakorolt hatását meg lehessen ítélni.

²⁶⁶ AMNÁ, Erik – MONTIN, Stig (2000) *Towards a new concept of local self-government*, Bergen, Fagbokvorlaget.

²⁶⁷ Lásd BALÁZS István, Az „autonóm struktúrák”, szerepe a közigazgatás továbbfejlesztésében. *Állam és Igazgatás*, 1989/5.

²⁶⁸ Balázs István; A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. *Állam- és Jogtudomány*, (2016.02.16.).

5.1. A hatásköri generális klauzula jelentése

A hatásköri generális klauzula egyes szerzők szerint nem más, mint a helyi önkormányzatok hatáskörének általános jellege.

A „hatásköri generális klauzula” egy elméleti fogalom, mely magába foglalja egy helyi önkormányzatnak azt a kezdeményező készségét és képességét, hogy a törvényben meghatározottakon kívül más helyi közügyeket is elláthasson.

E koncepció a helyi érdekekre épülő közügyekből, mint a közérdek lokális kifejeződéséből és realizálásából ered. Jogilag ez a helyi autonómiának egy olyan eszköze, mely biztosítja a helyi önkormányzatok számára azt, hogy általános beavatkozási lehetősége legyen a helyi közügyekbe olyan területeken is, melyek nem szerepelnek a számukra rendszerint törvényi szinten rögzített hatásköri listán. Ezzel pedig olyan kiemelkedően fontos és a helyi önkormányzatisághoz kapcsolódó elvek is megvalósíthatóvá válnak, mint a szubszidiaritás elve, vagy a helyi önkormányzatok szabad igazgatásának és szabályozásának elvei.

Ezt szabályozza a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája²⁶⁹ is, amikor a 4. cikkében rögzíti, hogy „... A helyi önkormányzatok – jogszabályi keretek között – teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nincs kivonva hatáskörükből és bármely más közigazgatási szerv hatáskörébe sincs utalva. A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervekre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ. A helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos. Ezt más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi...”.

5.2. Problémák az elv alkalmazásában

Az általános hatásköri klauzula elvének érvényesülése azonban nem problémamentes. Egyrészt már említésre került az a kérdés, hogy vajon ez az elv azonos-e az általános hatáskör elvével? Álláspontunk szerint igen, de

²⁶⁹ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

azzal a megszorítással, hogy az általános hatáskör a generális klauzula elvének konkrét jogi megvalósítása, mely a jogi szabályozás szintjén különbözőképpen jelenik meg az egyes országok szabályozásában. Ez utóbbiakat vizsgálva ezért a hatásköri generális klauzula elvének érvényesüléséről, vagy annak hiányáról beszélhetünk.

Az már egy további kérdés lehet, hogy önmagában ezen elv érvényesülése vajon képes-e a helyi önkormányzatok autonómiájának megvédésére, vagy csupán a már említett más elvekkel, így a szubszidiaritás és a szabad igazgatás és szabályozás elveivel együtt érvényesülve képes arra?

Ebből ered az a további szempont, hogy a helyi önkormányzatok jogvédelmi rendszere milyen egy országban, képes-e érvényesíteni a hivatkozott elveket?

Ebből a szempontból igen tanulságosak a magyar tapasztalatok is, melyek a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog védelmével kapcsolatos Alkotmánybírósági döntésekben ragadhatóak meg leginkább.²⁷⁰

A legnagyobb problémát azonban az elv érvényesülésében az okozhatja, ha annak alapján több helyi önkormányzat is ugyanazon helyi közügyekben kívánja azt alkalmazni, mely nem csupán felesleges és költséges párhuzamosságokhoz vezethet, de áttekinthetlenné is teszi a feladatellátás rendszerét. A helyi önkormányzatok hatáskörei gyakorlásának területi hatálya ugyan lehet egy mindezen veszélyeket mérséklő tényező, de a települési és területi önkormányzati feladatellátás tekintetében nem, mert ott értelemszerűen a több, nagyobb magába foglalhatja a kevesebbet, kisebbet. Ezen kívül pedig lehetnek olyan sajátos megoldások is, mint a magyar fővárosi igazgatásban, amikor ugyanazon területen két települési önkormányzat is gyakorolhatja hatáskörét.

E konkuráló szituáció feloldása több, az elvet alkalmazó ország reformtörekvéseiben is megjelent, így a vizsgálatunk közelebbi tárgyát képező franciában és magyarban egyaránt.

²⁷⁰ Így különösen a ma már nem alkalmazható 56/1996. (XII.12.) AB határozatban, mely az önkormányzathoz való alapjogot hatáskörcsoportnak minősítette.

5.3. A helyi önkormányzatokat érintő reform Franciaországban és Magyarországon.

Franciaországban „a Köztársaság új területi közigazgatási beosztásáról szóló” 2015. augusztus 7-i törvény szüntette meg a regionális és a megyei önkormányzatok esetében a generális hatásköri klauzula elvének alkalmazását.

Magyarországon az Möt²⁷¹ tette ugyanezt a megyei önkormányzatok esetében, csak nem olyan egyértelműen, mint Franciaországban.

Franciaországban a decentralizációs reformok által megoldandó problémák lényege a túl sok és zömében kistéleplési önkormányzat, túlméretezett és áttekinthetetlen társulási szint, egyre inkább elavuló és erejét veszítő megyei önkormányzati szint, önállósodni törekvő nagyvárosok és a föderalizáció irányába törekvő régiók rendszerének a „millefeuille territoriale”-nak, azaz területi „leveles tésztának” az átalakítása. Ebben jelenleg Franciaország négy, a hatásköröket egymás közt megosztó helyi önkormányzati szintet ismer; a településeket, a társulásokat, a megyéket és a régiókat, mely az állampolgárok számára gyakran áttekinthetetlen és gátolja a területi közcselekvés hatékonyságát.”²⁷²

Sajátos módon ez az állapot éppen az 1982-es nagy decentralizációs reformok „eredményeként” alakult ki. A modern gazdasági igényeknek és így különösen a területfejlesztésnek ugyanis már nem feleltek meg a korábbi területi keretek, így különösen az igazgatási racionalizációra épülő megyék, helyettük a gazdasági racionalitást követő régiók létrehozása vált szükségessé. A központi felügyelet lazítása mellett, a megyei önkormányzatok saját végrehajtó (igazgatási) szervei létrehozása számítottak akkor nagy vívmánynak. Az igazi változást azonban tartalmilag a regionális önkormányzatok létrehozása jelentette, ami egyben kihívást is jelentett a központi hatalom felé hatáskörei decentralizációjára, erre a szintre. A megyei önkormányzatok pedig megszabadulva a két évszázados prefektusi gyámkodástól, önálló területi önkormányzatokként működhetnek immáron, de a régiók mellett. A helyi önkormányzatoknak ez az egymásra épülő hálózata a szubszidiaritás elvét követve látta el a helyi közügyek összességét együttműködve, de egyben konkurálva is egymással.

²⁷¹ 2011. évi CLXXXIX tv. Magyarország helyi önkormányzatairól.

²⁷² <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale> (2015.09.28.).

Már a napjaink változásait inspiráló 2010-es reform is e szintek csökkentését tűzte ki célul és – bár nem szüntette volna meg a megyei önkormányzatokat – a közös területi képviselő intézményének bevezetésével legalább is kétségessé tette volna önálló létüket.

A megyei önkormányzatok létét amúgy is veszélyeztette a települési önkormányzati társulások gyors fejlődése és ezen belül is a nagyvárosok és agglomerációjuk bővülő szerepe. A városközösségek eddig is szemben álltak a megyei önkormányzati érdekekkel, mely szemben állást a nagyvárosi igazgatás új szervei a „La métropole” közintézetek létrejötte még tovább erősített. Az urbanizált területeken kívül eső és eddig a község szövetségekbe tömörült vidéki települések egy része ugyanis jogilag releváns módon bekerült a nagyvárosok vonzáskörzetébe, veszítve ezzel önállóságából, de kikerült egyben a megyei hatáskörök alól is.

A vidéki és urbanizált települések hagyományos szemben állását felerősítette a megyék és a régiók, valamint a megyei és regionális önkormányzatok és a nagyvárosi pólusok szemben állása.

A 2015. augusztus 7-i törvény a köztársaság új területi beosztásáról (NOTRe)²⁷³ gyökeres változást jelent nem csupán a nagyrégiók (22-ből 13) létrehozásával, hanem a témánk szempontjából fontos megyei és regionális önkormányzatok általános hatásköreinek (generális hatásköri klauzula) megszüntetésével és további „La métropole” jogállású városok gyors létrehozásával is. A reform keretében első helyen kiemelt feladat maradt a központi állam és a helyi önkormányzatok közti feladatmegosztás tisztázása a szabad koordináció és beavatkozás elvét követve. Ennek eszközeként javasolt a Területi Kormányzás Paktuma, melyet a Területi Közfeladat-ellátási Konferenciák dolgoznak ki. További cél az urbanizáció dinamikájának növelése érdekében három nagyváros és agglomerációjának (Párizs, Lyon, Aix-Marseille-Provence) speciális szabályzást adni. Új rendelkezések szólnak továbbá a nagyvárosi közintézetekről („La métropole”, EPCI) annak érdekében, hogy együttesen dolgozzanak ki és valósítsanak meg egy rendezési és fejlesztési programot a gazdaság, a környezetvédelem, az oktatás, a kultúra és a szociális fejlesztés területén a versenyképességük és szociális kohéziójuk javítására európai dimenzióban. Végül pedig arról szól az új szabályozás, hogy a központi államigazgatási

²⁷³ Nouvelle Organisation Territoriale de la République, <https://cohesion-territoires.gouv.fr/loi-portant-sur-la-nouvelle-organisation-territoriale-de-la-republique-notre> (2020.04.21.).

szervek milyen feltételekkel adhatnak át végrehajtásra feladatokat a hozzájuk rendelt személyzettel és finanszírozással a helyi önkormányzatoknak.

A korábbi 22 régió összevonását követően kialakult 13 „nagyrégió” változatlanul területi önkormányzati szintet alkot, de egyben a területi államigazgatás működési körzetei is lettek. Ezek kialakítására azért került sor, mert a régiók megerősített hatáskörei a gazdaságfejlesztés és a területrendezés körébe tartoznak és ezeknek már nem feleltek meg a XX. század közepén egészen más adottságok mellett kijelölt területi keretek.

A regionális önkormányzatok új hatáskörei a következők lettek:

- A gazdaságfejlesztés orientációjának meghatározása, ennek keretében a Regionális Gazdasági, Innovációs és Nemzetközi Alapterv elfogadása és végrehajtása. A terv elkészítése a nagyvárosok (La métropole) és a Településközi Együttműködési Közintézetek (EPCI) közreműködésével történik és érvényességéhez a nemzeti érdekeket képviselő régióprefektus jóváhagyása szükséges,
- Az elfogadott Terv alapján a vállalkozások számára támogatási rendszer kidolgozása és működtetése,
- Részvétel a munkaügyi közszolgáltatás koordinációjában,
- A központi közigazgatástól átruházott jogkörben a munkahelyteremtő beruházások koordinációjában való részvétel,
- Regionális hulladék-elhelyezési és feldolgozási terv kidolgozása és végrehajtása,
- Vízvédelmi tervezés,
- Közúti szállítás, a városi tömegközlekedés kivételével,
- Helyi érdekű vasúti szállítás,
- A megyei tulajdonban és kezelésben lévő kikötők átvétele 2017-től,
- Regionális Felsőoktatási és Kutatási Tervezés,
- A korábbi megyei kezelésű közúthálózat fenntartása.

Említést érdemel továbbá az a tény, hogy a felsorolt új hatáskörök mellett a régiók korábban már meglévő hatáskörei megerősítésre kerültek, így pl. az idegenforgalom és turizmus területén. Amint az már említésre került, a

regionális önkormányzati hatáskörök tekintetében a generális hatásköri klauzula megszűnt, ami alapján a régiók (és a megyei önkormányzatok is) csak a törvényben meghatározott feladat- és hatásköreikben járhatnak el. Ugyanakkor a központi közigazgatástól átruházott jogkörükben a régiók esetenként részt vehetnek a több területi önkormányzatot érintő közszolgáltatások koordinációjában. Ugyancsak új lehetősége a régióknak a hatáskörükbe tartozó helyi közügyekben a jogi szabályozásban való részvétel. Mindezek alapján megállapítható, hogy a regionális önkormányzatok hatáskörei a megyék hátrányára és központi hatáskörök decentralizációjával, esetenként dekoncentrációjával megerősödtek.

5.4. A magyar helyi önkormányzati reform fő irányai

A magyar helyi önkormányzati rendszer már 2012-ben radikális átalakításon esett át, mely következményeként nagyfokú recentralizációra került sor és a helyi önkormányzati autonómia-felfogás is megváltozott, a korábbiakhoz képest lényegesen szűkebb értelmezést kapott.

Mindezek következtében az Alaptörvény már nem tartalmazza a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjogot. A helyi önkormányzatok önállósága értelmezésének tartalmi változását jelenti az is, hogy a törvény a helyi választópolgároknak, mint a helyi önkormányzás alanyainak kötelezettségeket is megállapít. Rögzíti továbbá az új törvényi szabályozás azt, hogy „a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként” működnek.

A helyi önkormányzatok feladatellátásának rendszere a korábbiakhoz képest lényegesen szűkíti a helyi közügyek keretében ellátott és a sarkalatos törvényben szabályozott helyi önkormányzati feladatok körét és ezzel nagyfokú szabadságot ad a jogalkotónak arra, hogy egyszerű többséggel elfogadott törvényekkel kiüresítse a helyi önkormányzás tartalmát.

A megyei önkormányzatok, mint területi önkormányzatok a rendszerváltást követő időszak leginkább vitatott intézményei. Ennek vélhetően történelmi okai vannak, ugyanis a megyék az ezt megelőző történelmi korokban mindig kiemelkedő politikai és gazdasági súllyal rendelkeztek, amihez járult a középszintű közigazgatás dominanciája. A megyék ezen meghatározó súlya hol a progresszió, hol az ezzel ellentétes törekvések szolgálatában állt.

Tény azonban az, hogy a rendszerváltás sajátos viszonyai szülte liberális önkormányzati szabályozásban a települési önkormányzatok autonómiájának akadályát látták a megyékben az akkor meghatározó

politikai erők és nem sok hiányzott hozzá, hogy az „ezer éves megyék” mint helyi önkormányzatok eltűnjenek az új rendszerből.²⁷⁴

Bár ez nem következett be, de a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköre a települési önkormányzatokhoz képest erősen szubszidiárus jellegű volt, az általuk ellátott körzeti jellegű közszolgáltatásokat is átvehették bizonyos feltételek mentén a települési önkormányzatok.

A megyék működésének további akadályát képezte az, hogy saját adóztatási joggal nem rendelkeztek, így csak idő kérdése volt gazdasági helyzetük végzetes megromlása. A 2002-2010 közötti szociál-liberális kormányciklusokban több kormányprogramban is szerepelt a megyék felváltása regionális önkormányzatokkal a decentralizáció jegyében, de az ehhez szükséges alkotmányos többség miatt ez nem sikerült, miközben a megyék helyzete tovább romlott.

A jelenleg is hivatalban lévő kormányerők választási programjukban tettek hitet a megyék megtartására, sőt megerősítésére, sőt a választásokat megelőző másfél évben a megyekérdés a közigazgatás-politika meghatározó vitapontjává vált.

A várakozások ezért a kormányváltást követően nagyok voltak a megyék irányában és ezeket részben igazolta az, hogy a Kormány rendezte a megyei önkormányzatok adósságait.

Ugyanakkor azért, hogy ne termelődjön újra a probléma, még a helyi önkormányzati rendszer átalakítása előtt döntés született a megyei önkormányzati feladatok és vele a vagyon nagy részének központi állami elvonását követően megyei Intézményfenntartó Központok vették át a közszolgáltatásokat ellátó megyei intézményeket is.

A Möt. hatálybalépésével - bár a megyei önkormányzatok megmaradtak, mint területi önkormányzatok, azonban csak a törvényben meghatározottak szerinti területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat láthatnak el.

A hatásköri generális klauzula elvének érvényesülése szempontjából a jogi szabályozás szintjén egy érdekes helyzet állt elő.

Miközben az Möt. 10. § „minden helyi önkormányzat számára biztosítja az önként felvállalt feladat- és hatáskörök lehetőségét, addig a 27. § (1) ezt

²⁷⁴ PÁLNÉ Kovács Ilona (1992): A megyei érdek, Gondolatok Gergely A. András, A pártállam varázstalanítása c. könyvről, *Magyar Közigazgatás*, 1992/42, 190-191.

lekorlátozza, „ A megyei önkormányzat területi önkormányzat, mely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.”

Álláspontunk szerint más dimenziókban és más technikát alkalmazva bár, de a franciához hasonló eredményre jut ez a megoldás is, tehát lényegében kizárja a hatásköri generális klauzula elvének az alkalmazását.

5.5. Következtetések

A helyi önkormányzatok hatásköri generális klauzulájának megszüntetésének lehattunk tanúi mindkét vizsgált reform során.

Igaz, az okok és eszközök eltérnek egymástól, mivel Franciaországban ezt főként a területi közigazgatás egyszerűsítése és a regionális decentralizáció keretében tették, míg Magyarországon ez is a recentralizáció jegyében zajlott.

Ezen eszköz alkalmazásának veszélyei azonban azonosak, mivel olyan fontos elveket korlátoznak, mint a helyi önkormányzathoz való jog, illetve a szubszidiaritás.

Másik ilyen negatív következmény, hogy ezen túl két kategóriája lesz a helyi önkormányzatoknak, egy teljes és egy korlátozott hatáskörű.

A kérdés az, hogy ez a tendencia mennyire válik perspektivikusan meghatározóvá?

A generális klauzulát alkalmazó országokban tendencia a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök csökkentése, vagy recentralizációja a hozzájuk járó támogatások, bevételek szűkítésével, megszüntetésével együtt. A tendencia fékezése érdekében kísérletek vannak arra, hogy egy bizonyos hatásköri minimum rögzítésre kerüljön. Ezek a jellemzők a települési szintre vonatkoznak és árnyalja őket a lakosság és a teljesítőképességnek megfelelő, differenciált hatáskör-telepítés.

A középszintű önkormányzatok esetében pedig egy egészen más tendencia érvényesül, nevezetesen az általános klauzula alkalmazása helyett a specializáció.

IX. FEJEZET

A KORMÁNY TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEINEK VÁLTOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓ ORSZÁGAIBAN²⁷⁵

1. Bevezetés

A középszintű területi önkormányzatok áttekintését követően célszerű azt is megvizsgálni, hogy ezen a szinten hogyan alakul az államigazgatást irányító kormányok területi szervezete.

Az áttekintést megkönnyíti az, hogy mintegy két évtizede működik európai szervezete a kormány területi képviselőinek,²⁷⁶ mely az évente tartott Európa Napok keretében dolgozza fel a közös érdeklődésre számot tartó témákat. Ezekon a területi államigazgatás aktuális történéseit vitatják meg, így pl. 2019-ben a digitális területi kormányzás témaköre került terítékre a Belgiumi Leuvenben.

A regionalizációhoz közvetlenül kapcsolódó konferencia keretében magukon a különböző tagországok területi kormányképviselőin (prefektusok, kormányzók, hivatalvezetők stb.) túl politikusok, kormányzati főtisztviselők és tudományos kutatók, oktatók dolgozták fel a kormány területi képviselői és a regionális valóság témakörét igen sokoldalú megközelítésben az egyes résztémakörök szerint.

Ennek megfelelően került áttekintésre az, hogy:

- Mennyire vált általánossá a kormányok képviselete regionális szinten és milyen súlyponti feladatokkal?
- Milyen szerepet játszanak a kormányok területi képviselői a regionális önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatokban, illetve az Európai Unió szervei és a régiók közti kapcsolatokban? A régiók kapcsán itt feltétlenül vissza kell utalni az előző fejezetben tárgyalt fogalmi körhöz, tehát ahol nincs ilyen elnevezésű területi közigazgatási egység ott azt kell érteni alatta, ami

²⁷⁵ Lásd még; BALÁZS István; *A kormány területi képviseletének perspektívái az Európai országokban* címmel megjelent írás felhasználásával készült, Közigazgatás-tudományi Közlöny, 2010/1.

²⁷⁶ AERTE-EASTR (Association Européenne de Représentants Territoriaux de l'Etat-European /Association of State Territorial Representatives. <https://www.acphmi.fr/services/aerte> (2020.04.20.).

az adott országban a területi közigazgatási egység. Ha több területi közigazgatási egység van, akkor régióként kell kezelni a központi szinthez legközelebb lévő területi egységet.

A rendezvényen képviseltette magát a legfejlettebb ipari államokat tömörítő gazdasági fejlesztési és együttműködési szervezet, az OECD is. Ennek keretében ismertetésre került azon felmérés, mely a régiók társadalmi-gazdasági tendenciáiról szól, valamint az az elemzés, mely a kormány területi képviselőinek szerepéről szól a kormány és a régiók gazdaságfejlesztési feladatkörének ellátásában.

Ez is igazolja azt, hogy az OECD az „Új Közmenedzsment” (NPM) érvényesülésének visszaszorulása után is aktív szerepet játszik a világ közigazgatásának alakításában.²⁷⁷

Az Európai Unió szintén képviseltette magát a DG Régió igazgatói szintjén.

A konferencián elhangzottak nagyon aktuális és fontos problémákra hívták fel a figyelmet, melyek alapos feldolgozása és értékelése a területi államigazgatási folyamatok magyarországi alakítására is hatással/befolyással volt, az akkor még meglévő közigazgatási hivatali problematika megoldásában. Ennek is köszönhetően került sor egy később hivatkozandó Magyarországi konferenciára két évvel később a megyei és fővárosi kormányhivatali rendszer kiépítésének folyamatában.

A közigazgatási kutatásokkal régebb óta foglalkozó kutatók persze tudják azt, hogy a közigazgatás átalakítását célzó döntéseket alapvetően a politikai érdekek és a sajátos nemzeti körülmények befolyásolják és kevésbé a nemzetközi példák, vagy a tudományos igényekkel feltárt tendenciák, vagy törvényszerűségek. Mégis fontos, hogy a tudománynak a felelősségébe tartozik az, hogy tájékoztasson és próbálja helyzetbe hozni a döntéshozókat.

Az említett konferencián elhangzottak és a vonatkozó szakirodalom áttekintése azért is fontos, mert bő forrásanyagokról a témakört illetően sem itthon, sem külföldön nem beszélhetünk.

Annak ellenére, hogy azóta már viszonylag sok idő eltelt, szembesíteni lehet az ott elhangzottakkal az időközben bekövetkezett változásokat. Ebből a szempontból különösen érdekesek Magyarország 2010 óta szerzett évtizedes tapasztalatai a területi kormányhivatali rendszer kiépítésével, melyben a már említettek szerint az AERTE is részt vett egy konferencia keretében, melyen

²⁷⁷ Lásd bővebben erről a szerepről: <http://www.oecd.org/governance/> (2020.04.20.).

a kormányok és a helyi önkormányzatok kapcsolatrendszerét tekintették át.²⁷⁸

2. A regionális szint általánossá válása a kormány területi képviseletében

Azt, hogy mennyire vált általánossá regionális szinten a kormány területi képviselete az egyes európai országokban, legalább két szempontból szükséges vizsgálni.

Egyrészt vizsgálni kell a területi dimenziót abból a szempontból, hogy ahol regionális önkormányzatok működnek, ott azonos szinten működik-e a kormány területi képviseletét ellátó szerv?

A másik aspektus pedig az, hogy ha többszintű a területi önkormányzati rendszer, akkor az egyes szintekhez rendelt kormányképviseletek feladat- és hatásköre mennyiben tér el egymástól?

A két nézőpontból felmerültekre adható válasz bonyolultságát csak növeli az, hogy közigazgatási értelemben mit értünk régió alatt. Az erre adható válasz is eltér attól függően, hogy milyen tudományági és módszertani megközelítésből vizsgáljuk a kérdést, ezért célszerű visszahivatkozni ismét az Európa Tanács és ez alapján az EU Régiók Bizottságára vonatkozó szabályozásra.²⁷⁹

Emlékeztetőül eszerint hat különböző kategóriába sorolható régiófogalommal lehet dolgozni, ezek a következők:

- Első: az alkotmányban, vagy szövetségi államszerződésben garantált – el nem vonható – elsődleges jogalkotó jogkörrel rendelkező régiók.
- Második: alkotmányban vagy szövetségi szerződésben nem garantált elsődleges jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók.
- Harmadik: az alkotmány és a nemzeti jogrend szerinti, annak hierarchiájába illeszkedő jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók.

²⁷⁸ <https://www.acphfmi.fr/> (2020.04.20.).

²⁷⁹ Lásd még erre: BALÁZS István: Középszintű önkormányzatok Európában, *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/10.

- Negyedik: a nemzeti törvények által meghatározott keretek közt biztosított, alkotmányban nem garantált jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók.
- Ötödik: A nemzeti törvényeket végrehajtó jogalkotási jogkörrel rendelkező régiók, melyek közvetlenül választott testülettel rendelkeznek.
- Hatodik: A nemzeti törvényeket végrehajtó jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók, melyek a települési önkormányzatok által választott képviselőkől állnak.

Mindezek alapján látható, hogy az egyes országokban a maguk konkrét megjelenési formájukban milyen változatos az intézményrendszer, hiszen ezen a széles skálán a szövetségi tagállamoktól egészen a delegált régióig minden megtalálható. Így kerülhetnek ezért elvileg egy kalapba pl. a belga régiók a spanyol autonóm régiók és a magyar megyék, miközben jogállásuk egymástól egészen eltér.

Éppen ezért a további vizsgálatokhoz szűkíteni kell a kört az uniós szabályozás irányába.

Az EUMSZ 300. cikk (3),²⁸⁰ valamint a Régiók Bizottságának eljárási szabályzata szerint a Bizottság tagjai, illetve helyettesei a regionális és települési önkormányzatok képviselői, akik ezen önkormányzatok választott képviselői, vagy egy választott közgyűlésnek politikai felelősséggel tartoznak.”

Még ez a szűkítés sem elégséges, hiszen vannak szép számmal országok, ahol többszintű a területi önkormányzati rendszer. Az ilyen esetekben - ahogy ez már jelzésre került - régió alatt a központi szinthez legközelebb eső területi önkormányzatot kell értenünk a bevett európai gyakorlat (a Regionális Önkormányzás Európai Kartájának korábbi tervezetei alapján) szerint.

A kérdés tehát a továbbiakban az, hogy a fenti értelemben vett regionális szinten általános-e a kormány területi képviselete?

A válasz szintén differenciált lehet a következők miatt. Ha a régió alatt az Unitárius állam területi önkormányzatát értjük, akkor ezen a szinten van minimálisan a területi önkormányzat törvényességi ellenőrzését ellátó

²⁸⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> (2020. 04.21.).

kormány szerv. A föderalizált, vagy kvázi föderalizált országokban azonban már más a helyzet, mert a szövetségi tagállam élén álló kormányfő feladatköre is kettős (állami-tagállami). Ezeknek az államalakulatoknak azonban nem sok köze van az önkormányzati régiókhoz és magához a regionalizációhoz sem. A kvázi föderalizált, területi önkormányzatból szövetségi állami lét felé decentralizált alakulatoknál (Spanyolország, Belgium) viszont mindkét megoldásra van példa.

A Spanyol Alkotmány 154. §-a kimondja, hogy „a kormány által kinevezett megbízott feladata az Autonóm Régió területén lévő államigazgatási szervek irányítása és összehangolása a régió saját igazgatási szerveivel”. Az 1997-es organikus törvény az államigazgatásról pedig megszüntette a (civil) kormányzói tisztséget a régióban, de lehetővé tette kormány megbízott kinevezését ezen a szinten és al-megbízottét tartományi szinten.

A kormány megbízott szerepe regionális szinten elsősorban politikai, míg tartományi szinten inkább közigazgatási, mely funkciót a kormány diszkrecionális kinevezési jogkörébe tartozó köztisztviselő látja el.²⁸¹

Ezzel szemben Belgiumban a Nyelvi Közösségek és a régiók szintjén nincsen a kormánynak területi képviselője, hanem tartományi szinten működnek a regionális kormány által a központi kormány egyetértésével kinevezett kormányzók.

Sajátos megoldás érvényesül már ma is Finnországban, amit tovább árnyal a 2010-ben bevezetett új területi államigazgatási rendszer.

A korábban meglévő és a települési önkormányzatok társulásaként működő 19 önkormányzati régió mellett volt 6 Tartományi Állami Hivatal, 15 Gazdaság-fejlesztési és Foglalkoztatási Központ, 13 Regionális Környezetvédelmi Központ, 3 Környezetvédelmi Engedélyezési Hatóság, 8 Egészségügyi és Foglalkozásbiztonsági Felügyelőség, valamint 9 Közlekedési Régió.

A reform eredményeként létrejött 6 Regionális Közigazgatási Ügynökség (AVI) és 15 Üzleti, Ipari, Közlekedési és Környezetvédelmi Központ (ELY).

²⁸¹ Lásd bővebben: RUANO, José M., *de la Fuente L'organisation politico-administrative de l'Espagne*, https://www.europaong.org/wp-content/uploads/2013/02/IPAG_novembre2010_Ruano-de-la-Fuente.pdf (2020.04.21.).

A 19 önkormányzati régió terület- és gazdaságfejlesztési jogköre bővült, míg az állam területi képvisellete lényegében változatlan szinten maradt.²⁸²

Svédországban még csak tervek vannak a területi reformra, de a lényeg a jelenleg 21 megyéből kevesebb (5-9) regionális önkormányzat létrehozása és ezzel harmonizálni a központi ügynökségek területi szerveit. Az állam területi képviselétében mindenképp cél a nagyobb területi egységek kialakítása.

Franciaország egységes nemzetállam, melyben több területi önkormányzati szint működik (megye-régió) és vannak különleges jogállású megyék (DOM) és területek (TOM). Az állam területi képvisellete minden szinten biztosított, de funkcionálisan eltér egymástól a megyei és a régió prefektus feladata. A régió prefektus a hagyományos közigazgatási (törvényességi felügyeleti, hatósági és ellenőrzési stb.) jogkörökön túl a régió társadalmi-gazdasági folyamataiban is egyre inkább részt vesz. A regionális prefektúrákon külön főtitkár felel a regionális ügyekért (SGAR), mely pl. a különböző EU-s programok összehangolását és a határokon átnyúló együttműködés erősítését is magába foglalja.

A 2015. augusztus 7-i törvény a köztársaság új területi beosztásáról (NOTRe)²⁸³ gyökeres változást jelentett a nagyrégiók (22-ből 13) létrehozásával. A korábbi 22 régió összevonását követően kialakult 13 „nagyrégió” változatlanul területi önkormányzati szintet alkot, de egyben a területi államigazgatás működési körzetei is lettek. Ezek kialakítására azért került sor, mert a régiók megerősített hatáskörei a gazdaságfejlesztés és a területrendezés körébe tartoznak és ezeknek már nem feleltek meg a XX. század közepén egészen más adottságok mellett kijelölt területi keretek.

A reform megvalósulása esetén hatással lett a prefektusi rendszerre is, mely már korábban polarizálódott úgy, hogy megyei szinten a megyei prefektus koordinációja mellett működtek a hatósági feladatokat ellátó területi államigazgatási szervek, míg regionális volt a működése a gazdasági igazgatási szerveknek. Végül a 13 nagyrégió létrejötte a korábbi 22 bázisán és igen jelentősen megnövelte az új régiók prefektusainak hatáskörét.

²⁸² Eino Siuruainen-Reform Project for Regional Administration (ALKU-project). <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45055048.pdf> (2020.04.21.).

²⁸³ Nouvelle Organisation Territoriale de la République, <https://cohesion-territoires.gouv.fr/loi-portant-sur-la-nouvelle-organisation-territoriale-de-la-republique-notre> (2020.04.21.).

A korántsem kimerítő panorámából is látszik, hogy a nemzetközi folyamatok és példák milyen sokszínűek és milyen nehéz általánosítható következtetéseket levonni belőlük.

Mégis az világosan kimutatható, hogy az állam területi képviselete a nagyobb területi szint felé tendál, de funkciója differenciálódik. A nagyobb (regionális) szinten e funkció a terület – és gazdaságfejlesztéshez kötődik annak ellenére, hogy ilyen feladattal a területi önkormányzatok is rendelkeznek. A regionális társadalmi és gazdasági folyamatok nyomán kísérése, az információ a kormányok felé, továbbá a területi folyamatokban játszott koordinációs szerepkör viszont politikailag érzékennyé teszi ezt a posztot.

Ugyanakkor a hagyományos, főként hatósági és ellenőrzési típusú feladatok nem követik ezt a tendenciát, bár a finn reformok látszólag ennek pont az ellenkezőjét vizionálják.

Csak hogy a társulások önkormányzati régió a települési önkormányzatok közös szerve és nem ez a szint a területfejlesztés központja. Más a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzési rendszere is, mint másutt. Bár a Regionális Közigazgatási Ügynökségek száma csak 6, ezeken belül működnek városi kirendeltségek, így az ügyfelekkel az e-közigazgatás eszközeit a legteljesebb módon alkalmazó ügyfélszolgálatok az önkormányzati régiók területével harmonizáltak. A gazdasági közigazgatás 15 területi központja látszólag nem változik a korábbiakhoz képest, de ezeken belül csak 9 közlekedési és infrastrukturális és 13 környezetvédelmi és természeti erőforrás hivatal működik. Mindezekre tekintettel a reformban a korábban vázolt integráció hasonló jeget mutat a más országokban vázoltakéval.

Mindezekre tekintettel rögzíthető az, hogy az állam, illetve a kormányok regionális képviselete tendenciává vált, de nem a korábbi általános hatáskörrel. A regionális képviselet mindinkább a társadalmi-gazdasági reálfolyamatokra épülő stratégiai szerepkört jelent, ami viszont az aktuális kormánypolitika szerint motivált. Ugyanakkor változatlanul fontosak a kormányok területi képviseletében a hagyományos közigazgatási szerepkörök is, melyek ellátása inkább köztisztviselői feladat és a régiónál alacsonyabb területi szinten is ellátható.

3. A kormány területi képviselőjének szerepe a központi közigazgatás és a regionális önkormányzatok kapcsolatában

Az előbbi pontban jelzett változó szerepköre a kormány területi képviselőjének egy kicsit bővebb elemzést érdemel, hiszen jogállását és a feladatkör ellátásához szükséges ismereteket ezek a tartalmi kérdések határozzák meg.

Mivel a gyakorlatban alakuló és a jogi szabályozás szintjén még nem mindenben harmonizált új feladatokról van szó, a témakör bővebb vizsgálatához empirikus kutatási anyagokra lehet támaszkodnunk. Ebből a szempontból jól hasznosítható az OECD Területfejlesztési és Közgormányzási Igazgatóságának²⁸⁴ felmérése, mely az egyes országokat abból a szempontból vizsgálta, hogy ki, milyen mértékben és milyen prioritások alapján hozza a közpénzekből megvalósuló regionális gazdaságfejlesztési döntéseket.

Ebből a célból felmérést végeztek,²⁸⁵ mely a következő kérdésekre terjedt ki:

- Kik hozzák a döntéseket a régiót érintő közberuházásokról és hogyan oszlik meg köztük a felelősség?
- Milyen információk állnak rendelkezésre, kik gyűjtik be és cserélik ezeket az információkat és milyen mértékben használják fel a döntéshozatalban?
- Az egyes országok hogyan állapítják meg a regionális beruházások prioritásait és milyen mértékben változott a pénzügyi-gazdasági világválság következtében a döntéshozatali eljárás?

Az OECD azért végez ilyen felméréseket, hogy a többszintű kormányzás feltételeit megismerje - különösen a gazdasági krízis hátrányos hatásainak kezelhetősége szempontjából.

²⁸⁴ Public Governance and Territorial Development Directorat.

²⁸⁵ BREZZI, Monica – CHARBIT, Claire, *OECD survey addressed to the state territorial representatives*.

https://www.oecd-ilibrary.org/search?value1=BREZZI%2C+Monica+%E2%80%93+CHARBIT%2C+Claire%2C+&option1=quicksearch&facetOptions=51&facetNames=pub_igoId_facet&operator51=AND&option51=pub_igoId_facet&value51=%27igo%2Foecd%27&publisherId=%2Fcontent%2Figo%2Foecd&searchType=quick (2020.04.21.).

A felmérésben részt vett 16 ország közül 9-ben a kormány hozza meg a regionális közberuházásokkal kapcsolatos döntéseket, három országban a régiók, kettőben más helyi önkormányzatok, míg egy-egy országban a nemzeti szint feletti és alatti hatóság.

Ugyanakkor az OECD tagországokban közpénzekből megvalósuló beruházásoknak átlag 63 %-a valósul meg regionális szinten.

A döntések tehát alapvetően a központi szinten történnek, de a felhasználás, megvalósítás fő színtere a régió. A kormányok meghatározó szerepe a döntéshozatalban elvileg a kormányok területi képviselőit is kiemelt szerephez juttatja.

A gyakorlatban 11 országban vesz részt a kormány területi képviselője a régiót érintő beruházásokkal kapcsolatos stratégiai döntésekben és a programozásban. A vizsgált országok közül 7-ben a kormány területi képviselői a projektek kiválasztásában is részt vesznek.

További 4 országban a kormány területi képviselői a beruházások ellenőrzésében, vagy auditálásában vesznek részt, 4-ben pedig a beruházások engedélyezési eljárásában működnek közre. Érdekes az is, hogy 12 országban a kormány területi képviselői az általános politikai célkitűzések és a nemzeti gazdaságfejlesztési prioritásoknak megfelelően alakítják ki a regionális beruházásokat és projekteket érintő álláspontjukat és csak 10 országban veszik alapul részben vagy egészben a regionális önkormányzatok által meghatározott célkitűzéseket. Hat országban a kormány területi képviselője önállóan is meghatározhat regionális prioritásokat, míg három esetben a korábbi döntésekből eredő prioritások is szerepet játszanak.

A közpénzekből, állami támogatásokból megvalósuló beruházások esetében 12 országban közvetlen egyeztetések is folynak a kormányzati szervek és a regionális önkormányzatok közt, míg 7-7 esetben a minisztériumok egymással, vagy egyes területi államigazgatási szervekkel is folytatnak egyeztetéseket a regionális érdekű beruházások támogatásáról.

Három olyan ország is van, ahol a regionális prioritások meghatározásában az üzleti élet képviselői is részt vesznek érdekképviseleti szerveik útján.

A válság kezelésével összefüggésben, 11 országban a megelőző évek prioritásaiból indultak ki, míg 9-ben a régiók által kidolgozott prioritásokat

vették alapul. A kormány területi képviselőjének gazdaságfejlesztéssel összefüggő feladatköre a válság hatására hat országban változott.²⁸⁶

A felmérésre adott válaszokból az alábbi következtetések körvonalazódnak.

A kormány területi képviselőinek szerepe a régiókat érintő területfejlesztési és közpénzekből megvalósuló beruházásokra irányuló döntésekben folyamatosan növekvő.

Ezt a folyamatot felerősítette és felgyorsította a válság, mely hatásaként amúgy is erősödött a régiókra vonatkozó döntésekben a centralizáció.

Tartalmilag új egyeztetési eljárások vannak kialakulóban a központi kormányok és a régiók között, melyekben a kormány területi képviselői az eddigieknél erőteljesebb jogköröket kapnak, szerepet játszanak.

Mindezek a tényezők egyes országokban felvetették a teljes állami támogatási rendszer felülvizsgálatát is a többszintű kormányzás jegyében. Az EU Régiók Bizottsága „fehér könyvet” készített²⁸⁷ a témaköréről. Ebben a következők fogalmazódnak meg. „Európa partnerségben történő építése” érdekében a fehér könyv két nagy stratégiai célkitűzést határoz meg, melyek az európai folyamatban való részvétel elősegítése és a közösségi cselekvés hatékonyságának fokozása. A polgárok ugyanis egyre csökkenő érdeklődést mutatnak az európai választások iránt (jóllehet a globalizáció kihívásainak kezelésében az Európai Unióhoz való tartozást többnyire előnyként értékeli), ami szükségessé teszi a politikai fellépésnek a többszintű kormányzás elveire és mechanizmusaira alapozott átalakítását.

Az EU Régiók Bizottsága:

- a többszintű kormányzást az Unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvéseként fogja fel, amelynek célja az Európai Unió politikájának kidolgozása és végrehajtása. Ez a különböző érintett hatalmi szintek megosztott felelősségét vonja maga után,

²⁸⁶ Lásd erre: Charbit, C. and M. Michalun (2009), „Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/221253707200> (2020.04.21.).

²⁸⁷ CdR 89/2009 fin FR-MBK/MG/ok, www.cor.europa.eu. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/livre-blanc/_livre-blanc_en.pdf (2020.04.21.).

valamint a demokratikus legitimitás valamennyi forrására és a különböző bevont szereplők reprezentativitására támaszkodik;

- azt ajánlja, hogy mindegyik jelentősebb közösségi stratégiai reformhoz az Európai Bizottság és a Régiók Bizottsága által egyeztetett területi cselekvési terv társuljon, amely politikai mechanizmusokat határoz meg a bevezetett politikák kiigazításának, megvalósításának és értékelésének megkönnyítése érdekében, valamint decentralizált kommunikációs tervvel rendelkezik;
- azt ajánlja, hogy a részvételi demokráciát támogató, megfelelő eszközöket vezessenek be, különösen a lisszaboni stratégia, a szociális menetrend és a göteborgi stratégia keretében, valamint, hogy az „Agenda local 21” -hez hasonló jellegű – a hosszú távú stratégiai terveket lefektető részvételi és integrált – mechanizmusokat fejlesszenek ki;
- javasolja, hogy mind vertikálisan, „a területi önkormányzatok, illetve a nemzeti kormány és az Európai Unió” között, mind horizontálisan, „a területi önkormányzatok, illetve a civil társadalom” között, és különösen a társadalmi párbeszéd keretében erősítsék meg a partnerség gyakorlatát;
- arra kéri az Európai Bizottságot és a tagállamokat, hogy alakítsák át a nyitott koordinációs módszert annak érdekében, hogy részvételi kormányzati mutatóknak és területi mutatóknak a helyi és regionális önkormányzatokkal együttműködésben történő kidolgozásával azt integratívabbá tegyék;
- azt ajánlja, hogy a különböző érintett szereplőknek a politikai döntéshozatal elején történő bevonásával oly módon rendszerezítsék a területi hatás elemzését, hogy érthetőek legyenek a közösségi jogalkotási és nem jogalkotási javaslatoknak a területekre gyakorolt gazdasági, társadalmi és környezeti hatásai;
- vállalja, hogy javaslatokat terjeszt elő annak érdekében, hogy az Európai Unió fellépésének bizonyos területein, mint a növekedési és foglalkoztatási stratégia, a szociális menetrend, az integrációs politika, az innovációs politika, a kohéziós politika, a fenntartható fejlődés vagy a polgári védelem, támogassák a helyi és regionális szintű kísérletezést;

- azt ajánlja, hogy az Európai Unió kiemelt céljai és politikai prioritásai végrehajtásának a regionális és helyi önkormányzatokkal való partnerség alapján történő kiigazítása céljából kössenek olyan európai területi paktumokat, amelyek önkéntességi alapon kötik össze a különböző illetékes kormányzati szinteket, és arra kéri az érdekelt területi önkormányzatokat a fehér könyv végrehajtásáról indított konzultáció keretében, hogy az ilyen eljárás során vállalják, hogy ismertetik vele szándékukat.”

A többszintű kormányzás elképzelése még biztosan sokat változik, de nehéz azt elképzelni, hogy a kormányok területi képviselőinek szerepét ez ne érintse.

Kérdés azonban az is, hogy a megváltozott szerepkör valamely közigazgatási reform eredményeként jogszabályi formában jelenik meg, vagy a többszintű kormányzás előbb felvillantott elképzeléseinek megfelelő megállapodásos formában?

Ha a közigazgatási reformokat vesszük alapul, úgy az is kérdés, hogy azok mire épülnek?

Ahogy ez már korábban is rögzítésre került, a korábban meghatározó jelentőségű New Public Management irányvonal fokozatosan háttérbe szorul, de helyébe még csak most kezd alakulni valami a neoweberi irányvonal alapján.²⁸⁸

A területi közigazgatást korábban jellemző decentralizáció is megtorpant az utóbbi időkben. Ennek igazolására jó példa a helyi demokrácia fejlesztésének egyik legfontosabb nemzetközi szervezete az Európa Tanács megelőző fejezetben tárgyalt jelentése. Ez arra próbált magyarázatot adni, hogy miért nem sikerült közel két évtizede létrehozni a Helyi Önkormányzatok Európai Kartája mintájára a Regionális Autómia Európai Kartáját?

A jelentésből ismét felidézve az itt is aktuális tartalmat, „az Európában zajló regionalizációs folyamatok megítéléséhez különbséget kell tenni a valódi regionalizáció és a regionalizmus közt. A regionalizáció az állam területi szervezésének egy módja, míg a regionalizmus egy, az államhatalmat területi szintre decentralizáló politikai filozófia. A regionalizmus különböző megjelenési formái eltérő belső tartalmat és értékrendet követnek, így

²⁸⁸ Lásd erre G. FODOR Gábor – STUMPF István, *Neoweberi állam és a jó kormányzás. i.m.*

megtalálhatók köztük a szeparatizmusra törekvő, és a demokratikus elvekkel és az emberi jogokkal ütköző politikai elveket szolgálók is. A területiség és az identitás közti kapcsolatot óvatosan kell kezelni. Előfordulhat ugyanis, hogy ugyanaz a személy egyaránt erős regionális és nemzeti identitással bír. A regionalizáció, mint államszervezési forma igen elterjedt Európában és országonként, sőt egy országon belül is igen különböző formát ölthet. A regionalizáció ugyan az egyik lehetséges eszköze a polgárokhoz közelebbi szintre vinni a demokratikus intézményeket, de nem az egyedüli, kizárólagos eszköz. Ugyancsak fontos elv, hogy a regionalizációt nem lehet az érintett polgárok akarata ellenére kívülről rájuk erőltetni. Ugyan ez vonatkozik az államok régióira ruházott feladat- és hatáskörökre is. A döntést az érintettekkel együtt kell meghozni, ezért is nehezen képzelhető el, hogy e folyamatban egy nemzetközi konvenció határozza meg a kereteket.”

A változás ez alapján is jól érzékelhető, de az óta a válság hatására és annak sikeres leküzdése során még inkább változott a helyzet.

Az Európa Tanács tagországainak helyi önkormányzatokért felelős miniszterei már 2009 novemberében a Hollandiai Utrechtben tartott miniszteri konferenciáján a válság hatására igen határozottabb álláspontok fogalmazódtak meg a központi kormányzati behatás erősítése érdekében.²⁸⁹ A vendéglátó Holland Kormány igen nagy erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy a konferencia előkészítéseként az európai területi közigazgatást érintő társadalmi-gazdasági és közigazgatási reálfolyamatokat a civilszféra és a tudományos élet képviselőinek bevonásával próbálja elemezni. Ennek eredményeként több, a kormányoktól független anyag is készült, mely csak erősítette azt, hogy a korábban alkalmazott közigazgatási módszerekkel nem lehet megújítani a területi közigazgatást, így alapvető változásokra van szükség.

Ennek érdekében újra kellett értékelni az állami szerepköröket és a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét, szerepét, a központi közigazgatási szervekkel való viszonyrendszerét. A gazdasági válság konkrét kezelése mindenütt jól mutatta azt, hogy a központi állami szerveknek, a kormányoknak a szerepe azóta felértékelődött, de nem csupán

289

<https://www.coe.int/fr/web/democracy/publications>,
https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/livre-blanc/livre-blanc_en.pdf (2020.04.21.).

a rövidtávú válságkezelésben, hanem a gazdasági növekedés új pályára állítása terén is.²⁹⁰

A helyi önkormányzatoknak ebben nem csupán a központi költségvetéshez hasonló áldozatokat kellett vállalniuk, hanem együttműködő partnerekké is kellett válniuk.

Érdeemes egy részletet idézni a miniszteri konferencián a civilszervezetek által készített jelentésből:²⁹¹ „Bármilyen rosszul is hat a gazdasági visszaesés a helyi költségvetésekre, az államháztartásra gyakorolt hatása általában ennél is rosszabb. A válság kitörésekor az ország jelentések mindenütt arról számoltak be, hogy a nemzeti költségvetések nagyobb mértékben szűkülnek be, mint a helyi önkormányzatoké; ez alól csak három, nem igazán meghatározó ország volt kivétel (Szerbia, Ukrajna és Észtország, ahol csak az EU finanszírozás megduplázása és a vagyonértékesítés volt képes részben kompenzálni a nemzeti adókban bekövetkezett csökkenést). A nemzeti kormányok inkább függenek a vállalati nyereségből, vámbevételekből, ÁFÁ-ból stb. eredő sebezhetőbb bevételektől és fizetniük kell a munkanélküliségi ellátást és finanszírozniuk a fiskális ösztönző csomagokat. Általában nincsenek abban a helyzetben, hogy mentesítsék a helyi önkormányzatokat az őket terhelő költségektől vagy bevételeket transzferáljanak számukra. Többségük azért küzd, hogy emelje az adósságból történő finanszírozást, később meg majd azért fog küzdeni, hogy ezt visszafizesse.”

A többszintű kormányzás eléggé bizonytalan elképzeléseit tehát konkrétumokkal kellene mielőbb megtölteni, mert ennek hiányában az csak szlogen marad.

Az új területi partnerségben az állam és önkormányzatok közt az állam, vagy a kormányok területi képviselői egyre fontosabb szerepet játszanak.

Ez a szerep azonban – különösen regionális szinten - más és több mint a hagyományos törvényességi ellenőrzés és a hatósági jogalkalmazás.

Ez a másság a területi társadalmi és gazdasági folyamatokat érintő, partnerségen alapuló operatív szervező-munka.

A többszintű kormányzás nem arról szól, hogy ki (állam – helyi önkormányzat) kit szorít ki ebből a területi dimenzióból hanem hogy kinek

²⁹⁰ Európa Tanács MCL-16(2009)6a.

²⁹¹ <https://rm.coe.int/0900001680746eba> (2020.04.21.).

mi a dolga, mi a munkamegosztás a közös európai és nemzeti célok megvalósítása érdekében.

4. A kormány területi képviselőjének szerepe az EU szerveivel való kapcsolatokban

Egy adott kormány területi képviselőjének konkrét szerepe az EU szerveivel való kapcsolattartásban az érintett ország területi közigazgatása felépítésének függvénye. Ennek megfelelően e téren is jellemző az a sokszínűség, ami a területi önkormányzatokat ma Európában jellemzi.

A kormányok területi képviselőinek a már említett konferenciáján²⁹² a témakört érintő előadásaiból azonban egyértelműen kitűnt, hogy ritka kivétel az, amikor a kormány területi képviselőjének közvetlen kapcsolata van az EU szerveivel. Ahol ilyen közvetlen kapcsolat kialakult, mint pl. Bajorország esetében, ott erre azért kerülhetett sor, mert magának a szövetségi államnak van képviselője Brüsszelben. A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését is ellátó Kerületi Hivatal viszont a szövetségi tagállam kormányát képviseli területi szinten és ehhez kapcsolódnak uniós feladatok.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a területi önkormányzatok EU kapcsolataiban a kormány területi képviselői ne játszanának szerepet. Ezek egy része azonban az uniós jogi szabályozás érvényesítéséhez, vagy egyes EU-s támogatások folyósításához, vagy a felhasználás ellenőrzéséhez kapcsolódik.

Van azonban egy jogszabályokkal kevésbé alátámasztott, szolgáltató jellegű, többnyire informális szerepkör, mely jelentősége növekvő és mely tartalmi körét – az elhangzottak alapján²⁹³ – célszerű áttekinteni.

Franciaországban a regionális prefektúrákon a regionális ügyeknek külön szervezeti egysége van, főtitkárral az élén (továbbiakban SGAR²⁹⁴). Ennek a tárcaközi feladatokat ellátó szervnek nagy szerepe van a központi szervek és a helyi önkormányzatok partneri kapcsolatokon alapuló együttműködésének a megszervezésében.

²⁹² Lásd, mint előző jegyzet.

²⁹³ HILLENBRAND, Cristoph, *What place for the STR in dialogue with Europe?*, STUSSI, Pierre, *Quelle place pour le RTE dans la dialogue avec l' Europe?*, <https://www.acphfmi.fr/services/aerte> (2020.04.21.).

²⁹⁴ Le secretaire generale pour les affaires regionales.

Ez az ágazatközi munkacsoport a régióprefektus törzskari szervezetének a része. Fő feladata az együttműködések szervezése és koordinációja, szakmai segítségnyújtás azokban az esetekben, amikor egyes fejlesztési projektek elakadnak.

A tevékenység tárgyai hazai és Uniós forrásokból megvalósuló fejlesztési programok, helyi önkormányzatok közötti együttműködés és a határon átnyúló együttműködések elősegítése.

Fontos feladata még regionális és megyei szinten az állami igazgatási és az önkormányzati igazgatási szervek közti érdekkonfliktusok kezelése, továbbá az állami szervek és a régió társadalmi-gazdasági szervei közötti egyeztetés.

Ennek a tárcaközi csapatnak az erőssége, hogy a különböző tárcáktól kihelyezett köztisztviselőkből áll és vegyes, igazgatási-szakmai és ágazati érdekegyeztető típusú tevékenységet képes végezni.

Teljes áttekintéssel rendelkezik a régió közigazgatási, társadalmi és gazdasági aktivitása felett és képes az országos politika területi megvalósításának elősegítésére az állami eszközök koncentrációjával.

A SGAR a biztosítéka annak, hogy a különböző fejlesztési programokban (pl. strukturális alapok, mezőgazdasági alapok stb.) a koherencia érvényesüljön.

Igaz, hogy ennek a menedzsment tevékenységnek a háttérben ott áll a prefektusi hatáskörök széles köre, mely képes biztosítani a meghatározó szerepet. Ezek közül talán leglényegesebb prefektusi hatáskör az EU-s támogatások folyósításának engedélyezése.

Mindezek ellenére a régióprefektusok nem rendelkeznek közvetlen Brüsszeli képviselettel, így csak közvetve vesznek részt az Európai folyamatokban.

Ugyanakkor az Európai jog alkalmazása (pl. víz keret-irányelv, környezetvédelem, állami támogatások stb.) egyre inkább igényli az állam területi képviselőjének fokozottabb szerepvállalását. Hasonló a helyzet az EGTC-k (Európai Területi Együttműködési Programok) esetében is.

A SGAR működési tapasztalatai alapján úgy vélik, hogy az állam, vagy a kormányok területi képviselői hozzájárulhatnak az Európai Unió területi megszemélyesítéséhez.

Hasonló irányok mutathatók ki a teljesen eltérő állami-önkormányzati felépítésű Németországban. A Felső-Bajorországi Járás

(Regierungspresident of the Administrative District of Upper Bavaria) kormányképviselője esetében az Unió szerepkör az európai jog megismertetésében és alkalmazásának elősegítésében nyilvánul meg. Ebben a folyamatban közvetlen kapcsolat a Brüsszeli hatóságokkal főleg az ellenőrzési munkában alakult ki. Ennek keretében folyamatosan tájékoztatják az EU szerveit a területi tapasztalatokról és továbbítják az érintettek felé a Brüsszelből áramló információkat.

Helyzetüket megkönnyíti az a tény, hogy a Bajor Szövetségi Tagállamnak van brüsszeli képviselője, melyet igénybe vehetnek.

Az alakulóban lévő francia típusú program-menedzsment náluk még nem alakult ki, de az EGTC-k esetében más országokkal határos járások esetében már erre is vannak példák.

Látható tehát, hogy a megelőző pontban tárgyalt szerepköre a kormányok területi képviselőinek az EU-s kapcsolatok vonatkozásában is változó és perspektívájában növekvő. Ez természetes is, hiszen a területi társadalmi és gazdasági reálfolyamatokban játszott és fokozódó szerep nehezen értelmezhető lenne uniós kapcsolódások nélkül.

Ugyanakkor erre a területre is igaz az a korábbiakban jelzett megállapítás, hogy a kérdés nem az, hogy az állam területi képviselői kiszorítanák a területi önkormányzatokat, melyeknek ráadásul egyre erősödő uniós képviseletük is van a Régiók Bizottsága keretein belül.

A kihívás sokkal inkább az, hogy a többszintű kormányzásban ugyanazon szinten mi a világos szereposztás és feladatellátás. A vázolt folyamatok azonban még nem váltak sem általánossá, sem megváltoztathatatlaná, de okos és előrelátó politikával mind nemzeti szinten, mind pedig európai dimenzióban együtt alakítandók, alakíthatók.

5. Európai fejlődési tendenciák

Az előzőekben tárgyalt folyamatok az azóta eltelt évtizedben részben valós megoldásokká váltak.²⁹⁵ Mégsem lehet általános európai tendenciákról beszélni, mint ahogy ezt korábban láttuk, egységesülő európai közigazgatásról sem. Vannak persze közös európai közigazgatási értékek,

²⁹⁵ Lásd ezzel kapcsolatban: BARTA Attila: The Way to a More Integrated Territorial State Administration: The Aims and Causes Behind the Renewal of Hungarian Mid-Level State Administration. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. (megjelenés alatt).*

így pl. a helyi önkormányzás, melyet az arról szóló nemzetközi konvenció²⁹⁶ mellett is igen sokszíniően gyakorolják az európai országokban.

Korábban láthattuk a közös Európai Közigazgatási Térséggel kapcsolatban²⁹⁷ felmerült illúziókat is, de hamar rá kellett jönni, hogy ennek jelentősége inkább a csatlakozási folyamatban volt fontos az elvárások szintjén, mintsem a közös európai közigazgatási értékek és megoldások megvalósulása szempontjából.

A valóságban az azonos közigazgatási célokat szolgáló intézmények egymástól igen eltérő struktúrában és jogállásban működnek az egyes európai országokban, melyeket pedig igen erőteljesen meghatároznak a nemzeti történelmi hagyományok és kultúra egyaránt. Ennek ékes bizonyítéka például az, hogy az állam területi képviseletére kialakított francia, napóleoni prefektusi megoldás azonos jogi szabályozás és elnevezés mellett, illetve ellenére sem tudott seholy másutt az eredetivel azonos módon meghonosodni a világban.

Mindezekre tekintettel tehát nem lehet közös európai modellt vizionálni az állam, vagy a kormány területi képviselete tekintetében sem.

Mindazonáltal a Kormány Területi Képviseleinek Európai Egyesülete (AERTE-EASTR) által szervezett Európa Napok tapasztalatai és más hivatkozott dokumentumokban felidézett tendenciákat az idő igazolta.

Ennek megfelelően rögzíthető az, hogy:

- Az állam, illetve a kormányok regionális-területi képviselete erősödik, de nem a korábbi általános hatáskörök mentén, hanem a mindinkább a társadalmi-gazdasági reálfolyamatokra épülő szerepkört jelenti. Ez azonban az aktuális közpolitika szerint motivált, mely egyre inkább tükröződik a kinevezési mechanizmusokban is.
- Változatlanul fontosak a kormányok területi képviseletében a hagyományos közigazgatási szerepkörök is, melyek ellátása inkább

²⁹⁶ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

²⁹⁷ JÓZSA Zoltán (2003), Az Európai Közigazgatási Tér összefüggéseiről, *Magyar Közigazgatás* 2003/12. 723.

köztisztviselői feladat marad és – ahol több területi szint is létezik – az ügyfelekhez közelebbi területi szinten kerül ellátásra.

- Új területi partnerség alakul ki az állam és önkormányzatok közt, ebben az állam, vagy a kormányok területi képviselői egyre fontosabb szerepet játszanak.
- Az új formálódó szerepkör a területi társadalmi és gazdasági folyamatokat érintő, partnerségen alapuló, gyakran operatív szervező-munka.
- A kormányok területi képviselőinek szerepe az EU-s kapcsolatok vonatkozásában is változó és perspektívájában növekvő, hiszen a területi társadalmi és gazdasági reálfolyamatokban játszott és fokozódó szerep nem működhet uniós kapcsolódások nélkül.
- Ezek a tevékenységek az alakulóban lévő többszintű kormányzás részei, melyek arról szólnak, hogy kinek (államigazgatásnak – helyi önkormányzatoknak) mi a feladata, mi a munkamegosztás a közös európai és nemzeti célok megvalósítása érdekében.

Magyarországon – ahogy azt az első anyagrészben láthattuk – a regionalizáció hosszú éveken át viták keresztjében állt²⁹⁸ és bár a területi önkormányzati rendszer ilyen irányú átalakításához nem volt meg a szükséges társadalmi és politikai konszenzus, a területi államigazgatás nagyobb része ilyen keretek közt működött 2010-ig.

Ezt követően azonban megyei szinten alakult ki és erősödött meg a kormányhivatali rendszer és a regionalizáció lekerült a napirendről. Ezzel azonban nem jött létre az Európai tendenciákkal ellentétes folyamat, mivel a regionalizáció ma nem minősül meghatározónak.

Ugyanakkor tény az is, hogy a hazai fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer inkább a hagyományos közigazgatási szakfeladatok integrációjával és koncentrációjával növekedett és – a kormány megbízott politikai szolgálati jogviszonya ellenére – nem lát el számottevő területi politikai szerepkört. Ez azonban a centralizált kormányzati igazgatás következménye, de perspektivikusan nyitott lehet ebbe az irányba is.

²⁹⁸ VEREBÉLYI Imre: *Válságban a középszintű közigazgatás-hogyan tovább?* In: VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás a helyben járás és visszafejlődés helyett.* Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

X. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS FEJLŐDÉSÉNEK ÚJ TENDENCIÁI

1. A „jó kormányzás” a „jó állam” és a „jó közigazgatás” eszmevilágától az innovatív kormányzásig

A közigazgatás változásairól alkotott kép teljessége érdekében célszerű áttekinteni azt is, hogy merre tart a világ és benne Európa közigazgatásának fejlődése?

Az a kiindulási pont, hogy a világ minden országában az a kormányok törekvése, hogy jól kormányozzanak és azt a legjobb közigazgatással valósítsák meg, ma sem változott, azonban a cél- és eszközrendszer dinamikus változást mutat.

A „jó kormányzás és közigazgatás” szlogenjei az elmúlt évtizedek közigazgatás-fejlesztési irányzatai elnevezéseként önállósodtak, de egyben el is koptak.

E folyamat megértéséhez vissza kell utalni a közigazgatás-tudományi irányzatokra és ezek közül is különösen arra, hogy az elmúlt három évtizedben, egészen a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság kitöréséig, a világ fejlett országai közigazgatásának fejlődését az „Új Közmenedzsment” (New Public Management, a továbbiakban NPM) irányvonal érvényesülése határozta meg.²⁹⁹ Ez a korra jellemző neoliberális államfelfogás érvényesülésével együtt terjedő irányzat az üzleti módszerek közzsférában történő alkalmazását célozta és – bár jellemzően a tengeren túli angolszász országokból indult, de – hatással volt a versenyszféra közigazgatást befolyásoló törekvéseivel szemben hagyományosan ellenállóbb kontinentális közigazgatási rendszerekre is. Ezzel összefüggésben merült fel a „jó kormányzás” (*good governance*) fogalma, mely az állam és a kormányzás neoliberális irányba történő paradigmaváltásának eredménye,³⁰⁰ mint ilyet pedig az NPM közvetített az állam cselekvését megvalósító

²⁹⁹ Egyetlen tudományos irányzat érvényesülésének pontos kezdete sem határozható meg és nem is előzmény nélküli. A magunk részéről az NPM szemléltének igazi áttörését OSBORNE, David – GAEBLER, Ted: *Új utak a közigazgatásban (Vállalkozó szellem a közösségi szektorban)*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1994. c. munkája eredeti 1992-es megjelenéséhez kötjük.

³⁰⁰ Részleteiben lásd; G. FODOR Gábor – STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2008/3.

közigazgatásra. Az NPM érvényesülésének következményei lettek egyebek közt: az állam domináns szerepének feladása, a társadalmi önszabályozás és önszerveződés előtérbe kerülése, a közügyek és a magánszféra határainak közelítése, kapcsolódásának intézményesítése stb. Az ezek nyomán bekövetkezett változások pedig megnyitották az utat a vállalkozói szellem és a közgazdasági szemlélet közigazgatási alkalmazása előtt a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség érdekében.

Ennek a hagyományos közigazgatást felülíró irányvonalnak az elterjedéséhez meg kell azonban jegyezni azt is, hogy valós igényekből táplálkozott, az állam és a közigazgatás átalakítására szükség volt azért, mert a „jóléti állam” háború utáni érvényesülése az állam, és így a közigazgatás méreteit és nemzetgazdaságot terhelő súlyát olyannyira megnövelte, hogy az azt finanszírozó közterhek a piac növekedését, sőt működését veszélyeztették.³⁰¹

Az már egy másik dolog, hogy a világgazdasági globalizáció terjedésének útjából is el kellett takarítani a feleslegesnek vélt állami megkötéseket (dereguláció), és legalább standardizálni az állami beavatkozást lehetővé tevő jogi szabályozást ott, ahol az mégis szükséges (szabályozási reform).

Ezekből következik az is, hogy – nem véletlenül – ennek, majd a nyilvánvaló sikertelensége miatt helyébe lépő poszt-NPM irányzatként a „jó kormányzást” (*good governance*) célzó államfelfogás érvényesítésének élére is a világ legfejlettebb gazdasággal rendelkező országait tömörítő és a globális világgazdasági érdekeket közvetítő OECD állt.

Az NPM kialakulásának fő oka tehát az az ellentmondás volt, hogy a közigazgatás minden fejlett országban egyre nagyobb szervezettel, személyzettel és költségvetési támogatással működött. Ennek növekvő terheit a versenyszféra pedig már nem akarta, de a versenyképessége fenntartása érdekében nem is tudta tovább finanszírozni. Mindezekre tekintettel az egyik fő célkitűzés a közigazgatás karcsúsítása volt a közigazgatási feladatok megszüntetése, vagy kiszervezése útján. Ennek következményeként pedig a közszféra intézményeinek jelentős része is privatizációra került.

A fő célkitűzésnek megfelelően a közigazgatásnál maradt feladatok és hatáskörök gyakorlása tekintetében pedig az a követelmény fogalmazódott

³⁰¹ Lásd bővebben: BALÁZS István: A XXI. század közigazgatásának kihívásai. *Magyar közigazgatás*, 2000/4.

meg, hogy a közigazgatás is legalább azzal a hatékonysággal, teljesítménnyel és minőséggel működjön, mint a versenyszféra. Mindezek végrehajtásaként pedig a közigazgatás korlátozza tevékenységét a felesleges elemek kiiktatásával, a továbbra is szükséges, nála hagyott feladatok ellátásába pedig vonja be a civil szervezetet, illetve a versenyszférát (pl. PPP konstrukciók). A továbbra is megmaradó közigazgatási feladatok ellátását is alapvetően meg kellett változtatni azok átláthatóvá tételével, hatékonysága és minősége mérésével, továbbá elszámoltathatóságával a köz érdekében. Ezek megvalósítására pedig a versenyszféra menedzsment eszközeinek közigazgatási alkalmazására rendelte ezen irányvonal oly módon, hogy ezt az adaptációt is lehetőleg a versenyszféra végezze állami megrendelésre és költségvetési eszközökből visszafinanszírozva. Ezek a változások kiterjedtek a teljes közigazgatásra és egyaránt érintették a közigazgatás szervezetét, működését és személyzetét.

Ebben az időszakban az volt a jó kormányzás és közigazgatás tehát, ami a neoliberais államfelfogás keretében az államot és a közigazgatást a vázolt irányokba alakította át. Erre pedig nagyon sok országban - éppen az OECD ösztönzésére - külön programokat is készítettek.

Az NPM alapú reformok gyakorlati eredményeit sokáig sehol nem értékelték konkrét vizsgálatokkal. Mivel Európában ez az irányvonal amúgy is nehezebben érvényesült, ezért nem meglepő, hogy először erre az EU tagországok tekintetében került sor - rögzítették azt, hogy az NPM módszerek alkalmazásával elért megtakarítások, hatékonysági és minőségi javulások nem mutathatók ki, ezzel szemben az adaptációra fordított költségvetési források tetemesek. Mégsem lehet csupán leegyszerűsítve sikertelennek minősíteni a reformokat, mert az új módszereket az egyes országok sajátosságainak megfelelően, differenciáltan lehetett bevezetni, alkalmazni,³⁰² ami más és más eredményt hozott az erre fogékonyabb angolszász rendszerekben és a hagyományosan közjogi szemléletű kontinentális közigazgatási rendszerekben.

Az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazása Magyarországon is meghatározta a közigazgatás-fejlesztési programokat. Ez érdekes módon különösen 2002-től erősödött fel, akkor, amikor már az irányzat

³⁰² Lásd erre BALÁZS István (2011): *A közigazgatás változásai Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 203.

érvényesülésének első kritikái és korlátai a hazai szakirodalomban is megjelentek.³⁰³

Ami az NPM nemzetközi és tudományos megítélését illeti, a közigazgatás-tudomány világszervezete, a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet³⁰⁴ 2011. évi világgonferenciájának³⁰⁵ egyik fő előadása értékelte az NPM-nek a világ közigazgatására gyakorolt hatását.

Az értékelés³⁰⁶ abból indult ki, hogy a gazdasági-pénzügyi világválság megnyitotta az utat a változások előtt a kormányzásban és a közigazgatásban egyaránt. A válságra adott elégtelen állami reakciók felszínre hozták azt, hogy megbukott az eddig uralkodó kormányzati modell, az „üzleti modell”, a piaci kormányzás modellje, mely a kormányokra erőltette a magánvállalkozások módszereit, értékrendjét és normáit egyaránt. Ennek elsődleges oka az, hogy abból a tévesnek bizonyult feltevésből indult ki, hogy a kormány kevésbé hatékony, mint a versenyszféra, mert el van zárva a piac szigorától és túlvédett. Ez az önkényes feltevés offenzívához vezetett a kormányzás felé és sok helyen ez még ma is tart. Ez a támadás a „közigazgató állam” ellen irányult, mely a II. világháborút követő újjáépítéshez és az 1950-1960 közti fejlődéshez és dekolonizációhoz köthető. Az államot gyengítő támadás érdekes módon nem érintette a hadi és biztonsági költségvetést, aminek fontossága még növekedett is az elmúlt évtizedben. Ugyanakkor az országok egy jelentős részében a válságot a közszolgáltatások jelentős csökkentésével próbálták kezelni. A szociális szolgáltatások csökkentése és a kiszerezések rendszere megváltoztatta a kormányok és az állampolgárok viszonyát. A kiszerezések és a privatizáció megnövelte a szolgáltatások költségeit és

³⁰³ Lásd: HORVÁTH M. Tamás szerk. (2007): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Közigazgatási Olvasmányok, Budapest, MKI, 16.

³⁰⁴ A brüsszeli székhelyű Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA) a közigazgatás-tudomány egyetlen világszervezete, mely 1930-as alapításában országunk is részt vett és Magyary Zoltán személyében mindjárt alelnöki funkciót is betöltött az intézet működésének kezdetén. Magyarország az Intézet munkájában mindig is aktívan vett részt, 1988-ban először adott otthont a volt szocialista országok közül az éves rendes konferenciának, mely a korabeli magyar közigazgatás-tudomány nagy elismerését jelentette. Klasszikusaink közül a nemrég elhunyt Lőrincz Lajos akadémikus több ciklusban is volt a szervezet alelnöke, csakúgy, mint Verebélyi Imre 2007-ig. Bővebben lásd: www.iias-iisa.org

³⁰⁵ Lausanne, 2011. július 4-8.

³⁰⁶ Az előadást, melynek lényegi mondanivalója kerül itt összefoglalásra, Geraldin Fraser-Moleketi Asszony tartotta, aki az ENSZ Globális Kormányzással foglalkozó szervezetének igazgatója.

utat nyitott a korrupció és a közpénzek elsikkasztása előtt. Mindezek következtében sok országban csökkent a kormányzásba és a közigazgatásba vetett bizalom és bekövetkezett a társadalmi tőke és a közszolgáltatások eróziója.

Ezeknek a negatív tendenciáknak az együttes hatása oda vezetett, hogy mély szakadék alakult ki a kormány és a nép között. A munkanélküliség növekedése különösen a fiatalok közt, a szociális szolgáltatások visszaesése, a jövedelemkülönbségek gyarapodása a korrupció elterjedésével hozzájárult a társadalom cinizmusához, zavarodottságához egyaránt. Nagy kockázata van annak, hogy a polgárok ne bízzanak a kormányukban és ne vegyenek részt a kormányzásban és ezzel maga a demokrácia kerül veszélybe. Ha a polgárok elvesztik érdekelttségüket a kormányzásban, akkor az egy szűk elit kezébe kerül, mely kisajátítja magának az államot. Az ezredfordulót követő első évtized globális válságai, illetve kezelésük nehézségei azonban már jól mutatták a gyenge állam és közigazgatás gyakorlati veszélyeit.

A tapasztalatok már akkor azt mutatták, hogy a válságok okozta helyzetben a normális állapotok helyreállításához arra van szükség, hogy az állam és a közigazgatás intézményrendszere megerősítésre kerüljön, a közösségi létesítmények visszakerüljenek állami kézbe és olyan strukturált környezet kerüljön létrehozásra, melyben a polgárok felelősen részt vehetnek a kormányzás folyamatában.

Az állam meggyengítésével a demokrácia is gyengült, mely az összetartozás érzésére épül és arra, hogy a hatalom nem csupán a polgároké, hanem az ő érdekükben is kerül alkalmazásra. A hatalom részesének érzése nélkül sem a kormányzásban való részvétel, sem az abba vetett bizalom nem lehetséges. Az „üzleti modell” a jó kormányzást a szakértőkre hagyta azzal, hogy a végrehajtással megbízott technokraták számára az eredményesség és hatékonyság volt a kizárólagos szempont. Ez a felfogás a polgárokból szolgáltatásokat igénybevevő ügyfeleket, fogyasztókat csinált az 1980-1990-es évektől, mely hatása a demokráciára lesújtó lett. A neoliberális modell egyetlen mozgatója a racionalitás, mely megerősítette a magánszférát és az egyén jogait. A felfogás érvényesítése következtében meggyengült az állam, különösen a végrehajtó hatalmi ág. Az az elképzelés érvényesült, hogy a legjobb kormányzás az állam méretének csökkentése, mert a kormányzás nem más, mint a magánszféra korlátozása, ami csak a közrend, közbiztonság és az igazságszolgáltatás területén igazolható.

A válság hatásai azonban egészen más képet adnak, azt, hogy a polgárok a kormányuktól várnak megoldást. A válság okozta időzített bombákat csak

egy erős és hatékony állam, hozzáértő és demokratikus kormány tudja hatástalanítani.

Vissza kell adni az embereknek azt a hitet, hogy lehet és kell valamit tenni és érdekük fűződik az eredményhez. Jóllehet az ismertetett karakteres értékelés nem vált általánossá a közigazgatás-tudománnyal foglalkozó kutatók, oktatók és gyakorlati szakemberek körében, de többségük ma már osztja az értékelésben hangoztatott kritikákat és új irányvonal szükségességét hirdeti. Egyre kevesebben vannak olyanok, akik az NPM érvényesülését továbbra is szükségesnek tartják, és hatását visszafordíthatatlannak minősítik a világ közigazgatásának alakulásában.

2. A közigazgatási változások új irányai és prioritásai

Az „Új Közmenedzsmentet”, az NPM-et követő új közigazgatás-tudományi irányzatok (poszt-NPM irányzatok) előbbieken jelzett keresése útján megfogalmazódott egy, a neoliberais államfelfogástól eltérő ún. „Neoweberi” állam igénye, mely paradigmáját érintően a szakirodalom³⁰⁷ eddig a következő jellemzőket azonosította:

- Az állam szerepének megerősítése és közhatalmi monopóliumának visszaállítása.
- A végrehajtó hatalmi ág és funkciók megerősítése, egységességének biztosítása a különböző közigazgatási szinteken működő képviselői demokrácia sérelme nélkül.
- A jogállami közigazgatás, a jogszerűség fokozottabb érvényesítése, a közigazgatási jog szerepének növelése.
- A szakmai alapokon működő, pártatlan, élethivatásszerűen gyakorolt közszolgálat hagyományos elveinek ismételt érvényre juttatása.

A klasszikus „weberi” államot és közigazgatást jellemző alapelvek³⁰⁸ ismételt, megerősített érvényre juttatása azonban - új elemként - a

³⁰⁷ G. FODOR Gábor – STUMPF István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek* 2008/3, 15-18. Valamint POLLIT, Christopher – BUCKAERT, Geert (2004): *Public Management Reform. A comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford, 2004. JENEY György (2007): Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez. *Nemzeti Érdek* 2007/1.

³⁰⁸ WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai körülményekhez adaptált módon történhet.

Másrészt az adaptált visszaállítás során az NPM egyes bevált elemeit is be próbálják építeni az új rendszerbe. Az eredményesség, minőség, hatékonyság, ügyfél- és polgárbarát közigazgatás, a szolgáltató jelleg, az elszámoltathatóság, az érintettek bevonása a közigazgatási folyamatokba stb. olyan társadalmi elvárásokká váltak, melyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni a jövő közigazgatásában sem.

Csakhogy a „neoweberi” paradigmák következményeiként tételezett³⁰⁹ bürokrácia újra történő felfedezése, a normativitás helyreállítása, a korrupció visszaszorítása, a szegénység csökkentése, a demokrácia kiszélesítése, a partikularitások iránti empátia stb. esetenként egymással nehezen összeegyeztethetők. Egyik legnagyobb kihívást e tekintetben éppen a bürokrácia újrafelfedezése és a demokrácia kiszélesítése jelenti.

Ebben az összefüggésben a „jó állam és közigazgatás” jelentése kettős. Egyfelől nem általánosítható az a feltevés, hogy a neoliberais államot követő új állam valóban a „neoweberi” állam lesz. Az elmúlt évek szakirodalma óvatos e témát illetően, miközben a tartalmat illetően konszenzus mutatkozik, addig az elnevezést csak kevesen és ritkán használják.

Másrészt a különböző országoknak a megváltozott körülményekhez adaptált közigazgatás-fejlesztési koncepcióiban és programjaiban megjelenő közigazgatási célkitűzések intézményesítésének még nincsenek egyértelmű tendenciákat kijelölő empirikus tapasztalatai, melyek alátámaszthatnák egy markánsan és globálisan érvényesülő új irányvonal megszületését.

A „neoweberi”, vagy poszt-NPM államfelfogásoknak tehát csak fokozatos lehet a térnyerése, melyben a „jó kormányzás” – good governance – paradigmáitól („le kell értékelní az államot”) el lehet mozdulni a „jó állam” – good government – paradigmái felé („a jó kormányzás gondolata elképzelhetetlen aktív, intelligens és erős állam nélkül”).³¹⁰

³⁰⁹ G. FODOR Gábor – STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek 2008/3. 18.

³¹⁰ Lásd, mint előző jegyzet.

Mivel pedig a „közigazgatás az állam adminisztrációja, cselekvése”,³¹¹ ezért a jó államnak a jó közigazgatás az adekvát cselekvése. Ennek jegyében folynak a jó közigazgatás megteremtésére irányuló erőfeszítések, melynek során keresik azt is, hogy ezt milyen kritériumok mentén lehet meghatározni.

Ezt támasztja alá az OECD kétévente a világ közigazgatásáról kiadott „Kormányzati tükör” legutóbbi, 2019-es jelentése is.³¹²

Az is igaz azonban, hogy a korábban kialakított fogalmak helyét újak veszik át - mutatva ezzel azt, hogy milyen új prioritások fogalmazódnak meg a kormányzásban és a közigazgatásban.

Így egyre gyakrabban találkozhatunk, az ún. „innovatív kormányzás”³¹³ kifejezéssel és ezen belül a „nyitott kormányzás”³¹⁴ célrendszerével. Ez utóbbi esetében megfogalmazott célkitűzések:

- az átláthatóság elvének érvényesülése,
- az integritás,
- az elszámoltathatóság,
- az érintettek részvétele a döntéshozatalban.

A „nyitott kormányzás” keretrendszerében ez tartalmilag azt jelenti, hogy „a láthatatlan kormányzást tegyék láthatóvá”, növelve annak társadalmi bázisát.³¹⁵

A vázolt célkitűzések azonban nem újak, azokkal - igaz más kontextusban, - de minden korábban meghatározó irányzat keretében - már valamilyen formában találkozhattunk.

³¹¹ Lásd MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 39-48.

³¹² Lásd; OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. (2019.11.26.).

³¹³ Ez inkább egy ernyőfogalom, mely alá minden féle változtatás belefér, ami új módszerekkel a jobb kormányzást segíti. Az OECD globális hálózatát felhasználva 84 ország 542 esettanulmányát dolgozza fel. <http://www.oecd.org/gov/embracing-innovation-in-government-global-trends-2019.htm> (2019.11.26.).

³¹⁴ Lásd; <http://www.oecd.org/gov/open-government/> (2019.11.26.).

³¹⁵ Lásd bővebben: *Embracing Innovation in Government: Global Trends 2019*, <http://www.oecd.org/gov/embracing-innovation-in-government-global-trends-2019.htm> (2019.11.26.).

Az új kontextus az az innováció, mely áthatja a világ fejlett gazdasággal rendelkező társadalmait, és ami arra készíti az állam cselekvését megvalósító közigazgatást is.

Az innováció tartalma azonban fokozatosan bővül és - bár központi eleme a technológiai változások okozta problémakör marad, de – kiegészül a társadalmi egyenlőtlenségek és a globalizáció által okozott kihívásokkal³¹⁶.

Az új tendenciák irányai tehát elsősorban a működésre és a kimeneti oldalra, az eredményességre koncentrálnak és így erős hasonlóságot mutatnak az NPM szemléletére.

Mindezt alátámasztja a kormányzás és közigazgatás kutatásának legnagyobb empirikus bázisát adó OECD (Directorate for Public Governance) vizsgálati struktúrája.

Ez foglalkozik:

- a korrupció elleni fellépéssel a közszektorban,
- a költségvetéssel és a közkiadások rendszerével,
- a digitális kormányzással,
- a gender problematikával és kormányzati leadership témakörével,
- a digitális kormányzással,
- az innovatív kormányzással,
- a nyitott kormányzással,
- a fenntartható fejlődést szolgáló közpolitikai koherenciával,
- a közszférában alkalmazottak helyzetével és a közszolgálati menedzsmenttel,
- a közbeszerzésekkel,
- a szabályozási eljárásokkal, valamint
- a kockázat-menedzsmenttel.³¹⁷

³¹⁶ Embracing Innovation in Government: Global Trends 2019, <http://www.oecd.org/gov/embracing-innovation-in-government-global-trends-2019.htm> (2019.11.26.).

³¹⁷ <http://www.oecd.org/gov/> (2019.11.26.).

Az e munkák körében végzett elemzések, vizsgálatok, jó gyakorlatok stb. önmagukban semmilyen kötelező elemet nem tartalmaznak, de kormányközi szervezetről lévén szó, a tagállamok megbízható információin, adatain alapulnak.

Ez az egyik legjelentősebb befolyásolási tényező, melyhez hasonlót - megfelelő adatbázisok és kapacitások hiányában - semmilyen más szakmai, vagy tudományos szervezet nem tud meghaladni.

Ennek a sajátos monopóliumnak persze veszélyei is vannak, mert a szervezet globalizációt szolgáló jellege a nemzetállamok érdekeitől eltérő célokat is preferálhat. Az üzleti módszereket a közigazgatásban erőltető NPM mögött például egyértelműen az OECD állt, miközben az alkalmazásához semmilyen kötelező mechanizmussal nem rendelkezett.

Ha elfogadni nem is kell az OECD különböző vizsgálatainak megállapításait, de megkerülni sem lehet őket.

Ha csak a világ közigazgatásának egyetlen világszervezetét nézzük, a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA-IIAS)³¹⁸ kutatási témái tükrözik az OECD vizsgálati szerkezetét.

Elég csak a jövő évi világkonferenciájának témájára utalni, amikor a „közigazgatás a klímáért” témakörén belül az innovatív kormányzás és a reziliencia a fő szempontok.³¹⁹

Mindezekből persze nem lehet messzemenő következtetéseket levonni, de talán az tendenciaként beazonosítható, hogy nagy átfogó közigazgatás-fejlesztési irányok helyett, mint amilyen az NPM, vagy a „Neoweberi” irányzatok, inkább egyes funkcionális részterületekre koncentrálnak a különböző programok.

³¹⁸ <https://www.iias-iisa.org/>

³¹⁹ <https://mailchi.mp/iias-iisa.org/iias2020conference-call4proposals> (2019.11.26.).

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Auby, Jean-Bernard - Dutheil de la Rochère, Jacqueline (2007): *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant
2. AUBY, Jean Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHELLE – ac. CHEVALLIER, Emilie szerk. (2014): *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant
3. Auby, Jean-Marie (1995): *Droit Public*. Paris, Economica
4. Argyriades, Demetrios – Timsit, Gérard (2013): *Moving Beyond the Crisis. Reclaiming and Reaffirming our Common Administrative Space. Pour Dépasser la Crise un Espace Administratif Commun. Collection. Public Administration Today – Administration publique aujourd'hui*. Bruxelles, Edition Bruylant
5. ÁRVA Zsuzsanna: Experience with the Legal Supervision of the Hungarian Local Governments. *Curentul Juridic*, 2020/1. 34-46.
6. Balázs István - Veszprémi Bernadett (2016): Új tendenciák a közszolgálati rendszerek átalakításában. In: Balázs István (szerk.): *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó
7. BARTA Attila: Messze-e a távol? Pillanatkép területi államigazgatásunk aktuális rendszeréről és ügyfélszolgálati megoldásairól. *Új Magyar Közigazgatás*, 2018/11. 11-19.
8. BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat.
9. BARTA Attila: The Way to a More Integrated Territorial State Administration: The Aims and Causes Behind the Renewal of Hungarian Mid-Level State Administration. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. (megjelenés alatt)*
10. Bossaert – Demmke – Nomden – Polet: La fonction publique dans l'Europe des Quinze. Nouvelles tendances et evolution, Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 2001.
11. Charbit, C. and M. Michalun (2009): „Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, Paris

12. Chiti, Edoardo (2007): *Les agences, l'administration indirecte et l'administration*. In: Auby, Jean-Bernard - Dutheil de la Rochère, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant
13. Demke, Christoph – Moilanen, Timo: (2010): *Civil Services in the EU of 27, Reform Outcomes and the Future of the Civil Services*, Frankfurt am Main, Peter Lang
14. De Mello, Luiz (2010): *Local government finance, the challenges of the 21st century. Second Global Report on Decentralisation and Democracy*, Barcelona, Edward Elgar
15. Dreschler, Wolfgang: The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective, *Halduskultuur*, 2005/6.
16. Fazekas Marianna – Nagy Marianna szerk. (2010): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, Bibliotheca Iuridica. Libri Amicorum, Budapest, ELTE
17. Fazekas Marianna szerk. (2011): *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma*. Budapest, Gondolat Kiadó
18. Fazekas Marianna szerk. (2014): *Közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó
19. Ficzer Lajos – Szalai Éva, Gondolatok az államigazgatási eljárásjogi kódex felülvizsgálata nyomán, *Magyar Közigazgatás*, 1998/7.
20. G. Fodor Gábor – Stumpf István, Neoweberi állam és jó kormányzás, *Nemzeti Érdek*, 2008/7.
21. Fogarasi József (szerk.): *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*, Unió, Budapest, 1996.
22. Franchini, Claudio (2007): *Les notions d'administration indirecte de coadministration*. Auby, Jean-Bernard - Dutheil de la Rochère, Jacqueline (2007): *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant
23. Gajduschek György (2011): *A közigazgatás szervezeti jellemzői-összehasonlító aspektusból*. In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex

24. Gajduschek György (2008): Közszolgálat. Budapest, KSZK, ROP 3.1.1 Programigazgatóság
25. Horváth M. Tamás szerk. (2004): *A regionális politika közigazgatási feltételei*, Budapest, IDEA
26. Horváth M. Tamás szerk. (2007) Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés, In: Közigazgatási Olvasmányok, Budapest, MKI
27. Józsa Zoltán (2003): Az Európai Közigazgatási Tér összefüggéseiről, *Magyar Közigazgatás* 2003/12.
28. Jeney György (2007): Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez. *Nemzeti Érdek* 2007/1.
29. Kádár Krisztián szerk. (2008): Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve. Budapest, Közigazgatásfejlesztési Társaság
30. Kaiser Tamás szerk.(2014): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás - nemzetközi és európai dimenziók*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Elektronikus kiadás. Elérhető:https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/kaiser-hatekony-kozszolgalat-jo-kozig_.original.pdf (Letöltés keltezése: 2020.03.16)
31. Kilényi Géza: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény koncepciója, *Magyar Közigazgatás*, 2002/1.
32. Kilényi Géza: A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében, *Magyar Közigazgatás*, 2006/1.
33. Kulcsár Kálmán – Bayer József (szerk.): *Magyar tudománytár. Társadalom, politika jogrend*, MTA Társadalomkutató Központ – Kossuth Kiadó, Budapest, 2003.
34. Kühlmann, Sabine – Fedele, Paolo, (2010): *New Public Management in continental Europe, local government modernization in Germany, France and Italy in a comparative perspective*, 2010, 49. Wollmann, Helmut – Marcou, Gérard, *Service provision in France, Italy, Germany and Great Britain. Between State, local government and market*, Londres, Edward Elgar, 2010.
35. Lőrincz Lajos: A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től, *Magyar Közigazgatás*, 2006/3-4.

36. Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei, HVG-Orac, Budapest, 2005.
37. Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatás az Európai unió tagállamaiban, Unió Kiadó, Budapest, 2006.
38. Ludmila Malíková - Frédéric Delaneuville - Marián Giba - Stéphane Guérard (szerk.) 2018. Metropolisation, Regionalisation and Rural Intermunicipal Cooperation. What Impact on Local, Regional and National Governments in Europe? Lille: Institut Universitaire Varenne)
39. Marcou, Gérard (2012): La reforme des collectivités territoriales. *Revue Francaise d'Administration Publique* 2012 N°141
40. Marcou, Gerard (2012): Analyse comparative des réformes des collectivités territoriales en Europe, In: La reforme des collectivités territoriales. *Revue Francaise d'Administration Publique* 2012 N°141
41. Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0.) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10., Budapest
42. Márffy Ede (1926): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. I. Kötet.* Budapest, Atheneum Irodai és Nyomdai RT
43. Modeen, Toore – Rosas, Allan: Indirect Public Administration in Fourteen Countries, ÅBO Akademy Press, ÅBO. 1988.
44. OECD Gouvernement at a Glance, <http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm>
45. Osborne, David – Gaebler, Ted: Új utak a közigazgatásban (Vállalkozó szellem a közösségi szektorban), Kossuth Kiadó, Budapest, 1994.
46. Panorama des administrations publiques, OECD, Paris, 2009.
47. Pálné Kovács Ilona, (1992): A megyei érdek, Gondolatok Gergely A. András, A pártállam varázstalanítása c. könyvéről, *Magyar Közigazgatás*, 1992/42.
48. Pollit, Christopher – Buckaert, Geert (2004): *Public Management Reform. A comparative Analysis.* Oxford University Press, Oxford

49. Questions et Evolutions dans la Gestion Publique, OECD PUMA, Paris, 1997.
50. Sárközy Tamás: Gondolattörédek a kormányzás modernizálásáról, Magyar Közigazgatás, 2006/3-4.
51. Sivák József: Helyben járás vagy lépésváltás, Magyar Közigazgatás, 2005/1.
52. Siedentopf, Heinrich – Speer, Benedikt(2007); *La notion d'espace administratif européen*; In: Jean-Bernard Auby, and Jacqueline Dutheil de la Rochère,; *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant
53. Siedentopf, Heinrich – Speer, Benedikt; *La notion d'espace administratif européen*. In: Auby, Jean-Bernard - Dutheil de la Rochère, Jacqueline (2007): *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant
54. Stumpf István (2009): Az állam újrafelfedezése és a Neoweberi állam. OKRI Szemle 2009/9. Forrás: https://www.okri.hu/images/stories/OKRISzemle2009/009_stumpf.pdf
55. Schwarze, Jürgen (1994): *Droit administratif européen*, Bruxelles. Bruylant et Office des Publications des Communautés Européennes
56. Schwarze, Jürgen (1994): *Sources of European Administrative Law = The Construction of Europa: Essays in Honour of Emili Noel*, szerk. Stephen Martins, Boston–London, Springer
57. Szamel Katalin (szerk): *Közigazgatáselmélet*, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar, Budapest, 2010.
58. Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó
59. Torma András: „Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása kapcsolatáról”. In: Sectio Juridica et Politica Miskolc, 2011, Tomus XXIX/2
60. Trócsányi László: *Közjogi változások és a rendszerváltás*, Magyar Közigazgatás, 1993/7.

61. Varga Zs. András: *Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról*. Magyar Jog 2014/10.
62. Verebélyi Imre: *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja*, ÁSZI, Budapest, 1988.
63. Verebélyi Imre: *A magyar közigazgatás reformja*, Magyar Közigazgatás, 1992/11.
64. Verebélyi Imre: *A közigazgatás korszerűsítésének programja*, Magyar Közigazgatás, 1993/1.
65. Verebélyi Imre: *A közigazgatás reformjának programja*, Magyar Közigazgatás, 1996/11.
66. Verebélyi Imre: *Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és a további tennivalókról*, Magyar Közigazgatás, 1998./6-7.
67. Verebélyi Imre: *Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció*, Magyar Közigazgatás, 2000/9-10.
68. Verebélyi Imre: *Megbízható és sikeres közigazgatás a jó kormányzásért*, Magyar Közigazgatás, 2002/7.
69. Verebélyi Imre: *Az önkormányzati rendszer magyarázata*, K+K, Budapest, 1999.
70. Verebélyi Imre: *Válságban a középszintű közigazgatás - hogyan tovább?* In: Verebélyi Imre – Imre Miklós (szerk.), *Jobb közigazgatás a helyben járás és visszafejlődés helyett*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
71. VESZPRÉMI Bernadett: *Az információs társadalom kihívásai és a közigazgatás reakciói*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015.
72. Weber, Max (1987): *Gazdaság és társadalom, A megértő szociológia alapvonásai*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
73. Wollmann, Helmut (2008): *Comparing local government reforms in England, Sweden, France and Germany, between continuity and change, divergence and convergence*, Wüstenrott-Stiftung
74. Ziller, Jacques (2007); *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen*. In: Auby, Jean-Bernard -Dutheil de

la Rochère, Jacqueline,: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles,
Bruylant