



A közigazgatás szervezési elvei a területi közigazgatás vizsgálatának szemszögéből

Organizational principles of public administration from the perspective of the analyses of territorial administration

Hegyesi Zoltán

tanársegéd

Nemzeti Közszerológati Egyetem,
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar
Hegyesi.Zoltan@uni-nke.hu



Hegyesi
Zoltán



Absztrakt

Cél: A tanulmány a közigazgatás felépítését és működését alapjaiban meghatározó szervezési elvek (a centralizáció, a decentralizáció, hierarchia, az integráció, valamint közszolgáltatóság) területi közigazgatás vizsgálatának szemszögéből történő elemzésére tesz kísérletet.

Módszertan: A szerző kutatása során szakirodalmi áttekintést és elemzést végzett, valamint az összehasonlító módszer alkalmazásával élt. A témára figyelemmel a tanulmány alapvetően leíró, szintetizáló jellegű.

Megállapítások: A közigazgatás szervezési elveiről vallott különböző nézetek inkább kiegészítik, mintsem meghaladják egymást. A szervezési elvek nem csupán elméleti teóriák, hanem a közigazgatás-szervezés gyakorlatának alapjai, egyúttal pedig alkalmasak az adott közigazgatási rendszer általános jellemzésére is.

Érték: A tanulmányban ismertetett szervezési elvek érvényesülésének kontextusban történő elemzése a területi közigazgatás vizsgálata szempontjából is releváns, melyhez jelen munka kiindulási alapot szolgáltathat.

Kulcsszavak: centralizáció, decentralizáció, hierarchia, integráció

A szerző a kéziratot magyar nyelven nyújtotta be. Benyújtás: 2023. 10. 13. Átdolgozás: 2023. 11. 21.
Elfogadás: 2023. 11. 28.

Abstract

Aim: The study attempts to analyse the organisational principles (centralisation, decentralisation, hierarchy, integration, and professional public service) that fundamentally determine the structure and operation of public administration from the perspective of examining territorial public administration.

Methodology: During their research, the author conducted a literature review and analysis, and used the comparative method. Considering the topic, the study is basically descriptive and synthesising.

Findings: Different views on the organisational principles of public administration complement rather than exceed each other. The principles of organisation are not only theoretical theories, but the basis of the practice of public administration organisation, and at the same time they are also suitable for the general characterisation of the given public administration system.

Value: The contextual analysis of the implementation of the organisational principles described in the study is also relevant from the point of view of the investigation of territorial public administration, for which this work can provide a starting point.

Keywords: centralisation, decentralisation, hierarchy, integration

„A mai közigazgatásra szervezetenként jellemző: a. a nagy méret, amely miatt az állam a legnagyobb szervezeti egységek közé tartozik; b. az egység. Bármily nagy is a méret, annak minden része az állam szervezetéhez tartozik, az állam célja és szükségletei által összefügg és az állami hatalomnak alá van vetve. Ezért az államot vezető központi szervre van szükség; c. az emberek, akikért a közigazgatás van, az állam egész területén elszórtan élnek és ezért a közigazgatásnak is mindenütt vannak feladatai. Ehhez sok külső szervre van szükség, akik minden embert elérnek és velük minden szükséges vonatkozásban foglalkoznak; d. szükség van a központi és az emberekkel a lakóhelyükön foglalkozó alsó szervek közt összekötő, közbeeső szervekre; e. a közlekedés és a hírszolgálat mai technikai lehetőségeinek korában (vasút, autó, repülőgép, telefon, rádió) a közigazgatási szervek működési sugara nagyon megnövekedett és ezért azok területi hatásköre másként állapítható meg, mint a lóháton és postakocsin való közlekedés korában, valamint mások a központ és a vidék közti érintkezés lehetőségei, és így a központ hatáskörébe vonható ügyek száma és fajtái.” (Magyary, 1942).

A hierarchia elve

Magyary Zoltán fentiekben hivatkozott gondolatai közérthető módon szemléltetik, hogy a közigazgatás szervezetének kiépülése az állam működéséhez, a közfeladatok végrehajtásához mindig is elengedhetetlen volt. Megállapítható, hogy korunk közigazgatásának szervezete a mai napig számos, meghatározó jegyében igazodik a weberi, klasszikus értelemben vett bürokráciához, bürokratikus szervezethez, sőt a hierarchikus viszonyok nélkül el sem képzelhető a közigazgatás. A közigazgatás-szervrendszert – egyebek mellett – ugyanis szükségszerűen hierarchikus felépítés, alá-fölrendeltségi viszony jellemez.

Tamás András szerint a hierarchia olyan együttműködési kapcsolat, amelyben a felső (főnöki) pozícióban lévő irányít, parancsol és ellenőrzi is irányításának és parancsainak végrehajtását, valamint számonkéri azt, a beosztott pedig végrehajtja a parancsot, engedelmeskedik, aláveti magát a számonkérésnek (Tamás, 2005). Előbbiekből következően a hierarchikus felépítés tehát irányítást, irányítási jogkört is feltételez. Az irányítás mint közigazgatási tevékenységfajta¹ a szervek vagy személyek között uralmi viszonyt keletkeztet. A szervezetek igazgatásában a legerőteljesebb hatalomgyakorlás jogi és igazgatási formája (Madarász, 1989). Teljes körű jogosítványként magában foglalja a felügyeleti tevékenységet és az ellenőrzést is.² Szamel Lajos ezzel összefüggésben megállapítja, hogy a hierarchikus felügyelet a felügyeleti jogkör maximumát jelenti (Szamel, 1963). Mindezekből az következik, hogy az alárendelt tevékenysége több szempont – például törvényességi, célszerűségi, eredményességi, hatékonysági, megbízhatósági – alapján, folyamatos kontroll alatt látja el feladatait. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az alárendelt nem rendelkezhet önálló feladat- és hatáskörökkel. Sőt, a jogszabályban meghatározott önálló feladat- és hatáskörök alapján történő hatáskörgyakorlás tulajdonképpen az utasításadási jog korlátját is jelenti.

A leírtak alapján egyebek mellett megállapítható az is, hogy a hierarchikus viszony alanyai szükségképpen különböző jogállással, feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek. A két szint feltételezi és kiegészíti egymást, a működés során tevékenységük összehangolt az általános célok elérése érdekében. Ez azt jelenti, hogy a felsőbb szerv vezetője meghatározza a saját és az irányítása alá tartozó szervezetek általános, egységes célját – vagyis koordinációt végez –, ennek érdekében utasításokat ad. Szamel Lajos meghatározását alapul véve a koordináció mint tevékenység „*emberi cselekvések harmóniába hozatala, azoknak*

1 A közigazgatási tevékenység fogalmáról lásd: Madarász, 1971.

2 Bővebben lásd: Vértesy, 2018.

a közös cél felé irányítása, az összeütközések elhárítása, a munka folytonosságának, a szervezeti egységek működése egymásba kapcsolódásának megteremtése, a szervezeten belüli összhang és együttműködés kiépítése és fenntartása, amely természetesen kiterjed a szervezet eszközeire is” (Szamel, 1978). A koordináció vagy összehangolás tehát a hierarchikus szervezet egyik alaptevékenysége (Tamás, 2005).

Lőrincz Lajos a koordináció szükségességét a gyakorlati működés más aspektusából ragadja meg. Értelmezésében a szakigazgatás tagozódása mesterséges: az ügyek természetes egymáshoz való kapcsolódása és igazgatási hovatartozása általában nem esik teljesen egybe, a feladatok megosztásában nagyobb részt az irányítás tradíciói, pártpolitikai, személyi jellegű érdekek játszanak közre. Például az oktatással kapcsolatos ügyek általában egy minisztériumhoz tartoznak, ugyanakkor nem kizárólagosan, hiszen más országos hatáskörű központi szervek is ellátnak ilyen feladatokat. A szakigazgatásnak ezt a merevségét kívánja feloldani a koordináció (Lőrincz, 2010).

A közigazgatásban a hierarchikus felépítés és viszony konstituálói a jogi normák. Szűkebb értelemben a közigazgatás szervezeti joga meghatározza a belső felépítést, a működés és a külső kapcsolatrendszerben a szervezeti irányítás általános rendjét meghatározó jogot (Lövétei, 2007). Ennek kapcsán vetődik fel a kérdés, hogy a jog meghatározza-e az irányítás tartalmát is.³

A hatályos magyar jogban a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.), valamint az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) rögzíti az irányítási jogositványokat.

3 Az irányítás tartalmán az irányító szerv által rendszeresen ellátott feladatok összességét értjük. Ezen belül is megkülönböztethetünk úgynevezett szervei és szakmai irányítást, vagy mindkettőre kiterjedő teljes irányítást. Szakmai irányításon az irányított szervezet szakmai tevékenységfajtaira irányuló közigazgatási befolyást értünk, azoknak az igazgatási feladatoknak az ellátását, amelyek által a főlérendelt szerv befolyása érvényesül. A szakmai irányításra vonatkozó szabályok eltérőek, a külön jogszabályokban történő megjelenítést alapvetően az ágazati jelleg, vagy a szervtípusok különbözősége indokolja. Szervei irányítás alatt a szervei tevékenységfajta tekintetében ellátott igazgatási feladatokat szokás érteni, például létesítés, vezető meghatározása (Madarász, 1989).

1. számú táblázat

Az irányítási jogkör összehasonlítása a hatályos jogban

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2. § (1) Ahol jogszabály államigazgatási szerv irányítását említi, azon törvény eltérő rendelkezése hiányában a következő hatáskörök együttesét kell érteni: a) az államigazgatási szerv alapítása, átalakítása, valamint megszüntetése,	9. § Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a költségvetési szerv irányítása a következő hatáskörök gyakorlását jelenti: a) a költségvetési szerv alapítása, átalakítása és megszüntetése, ideértve az alapító okirat és annak módosítása, valamint a megszüntető okirat kiadására vonatkozó hatáskör (a továbbiakban együtt: alapítói jogok) gyakorlását,
b) az államigazgatási szerv vezetésére kinevezés, vezetői megbízás adása, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, és – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,	b) a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,
c) az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése,	c) a költségvetési szerv vezetésére kinevezés vagy megbízás adása, a költségvetési szerv vezetőjének felmentése vagy a vezetői megbízás visszavonása, és – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – a költségvetési szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,
d) az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,	d) a költségvetési szerv gazdasági vezetőjének kinevezése vagy megbízása, felmentése vagy megbízásának visszavonása,
e) az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,	e) a költségvetési szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági ellenőrzése,
f) jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,	f) a költségvetési szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,
g) egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,	g) jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,
h) jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés,	h) egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
i) az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a b), c) és e)–h) pont szerinti irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.	i) jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés, és j) a költségvetési szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a c)–i) pont szerinti irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

Forrás. Vértesy, 2018.

Az irányítási jogkör terjedelme alapján lehet teljes, amennyiben az irányító szerv valamennyi hatáskörrel rendelkezik, vagy megosztott, amikor a teljes irányítási jogkör két szerv között – például képviselő-testület és polgármester – oszlik meg (Patyi, 2017). A Ksztv. kimondja, hogy ahol jogszabály államigazgatási szerv

irányítását említi, azon törvény eltérő rendelkezése hiányában teljes irányítási jogkört kell érteni.⁴ Kiemelendő továbbá, hogy a közigazgatás két meghatározó alrendszere – úgymint államigazgatási, valamint (helyi) önkormányzati alrendszer – közül a megyei és települési önkormányzatok vonatkozásában a hierarchia csak a szervezeten belüli viszonyok esetében értelmezhető.

Centralizáció

A centralizáció elve szorosan kapcsolódik a hierarchia elvéhez, annak az állami életben történő érvényesítését jelenti (Tamás, 2005). Szűken értelmezve megfogalmazható akként, hogy a szervrendszer egyik szerve olyan jogi eszközök birtokába kerül, amelyek által befolyását érvényesíteni tudja a szervrendszer egészében. Másképp fogalmazva, centralizáció esetén a döntési súlypont az adott szervezet (vagy szervezetrendszer) csúcsán található (Gajduschek, 2011).

Magyary Zoltán véleménye szerint az egy szervezeti egységet alkotó állam feltételezi egy olyan központi szerv⁵ létét, amelynek az összes alsó- és összekötő szervek alá vannak rendelve, és amely rendelkezési jogosultsággal rendelkezik a közigazgatás szervezete fölött. Magyary Zoltán – elsősorban Maurice Hauriou elmélete alapján – a politikai és az adminisztratív centralizációt különböztette meg egymástól. Politikai centralizáció alatt a jog és a törvények egységét értette. Elmélete alapján a szövetségi államok esetében – a külön törvényhozás és igazságszolgáltatás okán – ez eleve kizárt. A politikai centralizációhoz hasonlóan az adminisztratív centralizációnak is a legfőbb tartalmi eleme az egységesség, amely ebben az esetben a közügyek intézésében és a jogszabályok végrehajtásában mutatható ki. Gyakorlati szempontból szorosabb értelemben adminisztratív centralizáció alatt az ügyek intézéséhez kapcsolódó hatáskör felsőbb szintű szervekhez történő telepítését jelenti (Magyary, 1942).

Lőrincz Lajos a centralizáció egyik legfontosabb ismérvének az igazgatási hatalom egységességét tekintette, amely esetében nincs helye a helyi, szakmai és egyéb specifikumok figyelembevételének. A centralizált közigazgatásban a hatáskörök többségét a központi közigazgatási szervek gyakorolják, valamint a hierarchia elve törés nélkül érvényesül (Lőrincz, 2010).

4 Ksztv. 2. § (1) bekezdés.

5 A szakirodalom a végrehajtó hatalom és egyben a közigazgatás legfőbb szervének a Kormányt tekinti.

2. számú táblázat

A centralizáció értékelése

Lehetőségek	Veszélyek
Egységes szervezet, átlátható irányítási és döntéshozatali jogkörök.	A szabályozott rendtől eltérő egyedi megoldások nem kerülnek felszínre a szervezeten belül. A fejedési kezdeményezés csak a hierarchia felsőbb rétegeiből indulhat; a nagy szervezeti ellenállás csökkentheti a változásokra való hajlandóságot.
Kevesebb intézmény, így kisebb működési költségek. A források jobb felhasználása: a központi kontroll segíthet megelőzni a szervezet túlköltekezését és a kockázatos vagy felesleges beruházások megvalósítását, valamint az egységes működés is hozhat megtakarításokat. Átláthatóbb működés és hatékonyabb felügyelet.	A megfelelő kontroll és a dereguláció hiánya a bürokratikus hatalom túlbujánzásához vezethet.
Jobb és egyszerűbb koordináció, ennek köszönhetően pedig kevesebb átfedés és felesleges párhuzamosság a szervezetek között.	A kontroll és a felügyelet eltávolodása: a vezetők túlterheltsége miatt a kontroll nem elég hatékony.
Nagyobb erőkoncentráció és gyorsabb reaklási lehetőség. Világos döntéshozatali út.	A döntések a végrehajtási szinttől távol születnek, ahova az információk korlátozottan jutnak el, azokat pontatlanul értékelhetik, emiatt rossz döntések születhetnek.
Egyértelmű információs csatornák.	A központi szerv nem képes egymagában beszerezni és feldolgozni azt az információhalmazt, amire szükség van az ágazati szakpolitikák megalkotásához, hiányozhat az a specifikus tudás, amit a területi szervek meg tudnának adni a központi hatóságnak.
	Nem alakul ki lojalitás és elhivatottság a közigazgatási rendszer felé: az alsóbb szinteken lévők nem tudnak javaslatot tenni, újításokat vagy változtatásokat kezdeményezni; végrehajjtják, amit számukra előírnak, de nem érdekeltek a közigazgatás céljainak megvalósításában, hiszen arra nincsen ráhatásuk, így a „ <i>Nem az én problémám</i> ” attitűd alakulhat ki az alsóbb szinteken. Az alsóbb szinten lévők elveszítik az érdekeltségüket és a kezdeményező-képességüket, közömbössé válnak a szervezettel és az ügyfelekkel szemben.
Világos alá-fölrendeltségi viszonyok; a felelősségi körök és a hatáskörök egyértelmű elhatárolása.	Hosszadalmasak az eljárások a központi és az alsóbb szintek között (például eszközbeszerzéseknél, személyi kérdéseknél), ettől a mindennapi működés lelassulhat, a munkavégzés hatékonysága romolhat.
Egyértelmű a kommunikáció rendje.	A túlságosan sok bürokratikus szint lassíthatja a kommunikációt.
Egységes működési rend és standardizált eljárások, ezeknek köszönhetően pedig országszerte azonos színvonalú szolgáltatások és működési rend.	A fejlesztések nem kapnak támogatást; ha a rendszer arra van optimalizálva, hogy minden egységben és azonos módon történjen, akkor az „egyedit” nehezen lehet a rendszerbe beilleszteni.
Méltányosság az elmaradott, hátrányos helyzetű társadalmi rétegek számára.	A központosítással az állam és az állampolgár közötti távolság megnő, így az állampolgárok nehezebben érik el az intézményrendszert, és sérül az egyenlő hozzáférés elve.
Integráltabb, összehangoltabb ügyintézés, ami mentesíti az ügyfeleket a plusz terhektől, azonos minőségű szolgáltatásokat garantál, növelheti a jogbiztonságot, és egységes jogalkalmazást tesz lehetővé.	Egyedi méltányolást igénylő esetekben nem elég rugalmas a rendszer.

Forrás. Kovács, 2019.

A korábbiakban említettek szerint egyes szerzők – Magyary Zoltán megközelítésétől eltérően – a dekoncentrációt is a centralizáció részének, annak egyik érvényesülési formájának tekintették. Ha ezt vesszük alapul, akkor a koncentráció (összpontosítás) és a dekoncentráció (szétpontosítás) képezik a centralizáció módzatait (Lőrincz, 2010). Az összpontosított szerv egyetlen koncentrált szervezet, területileg szervezett egységek nélkül. A dekoncentrált szerv⁶ ettől annyiban tér el, hogy a központ irányításával a területi és helyi szinten kialakított szervek által történik a döntéshozatal (Tamás, 2005). Ebben a kontextusban a centralizáció – a decentralizáció mellett – a közigazgatás területszervezési elve, amely meghatározza egy állam közigazgatásának szervezeti felépítését (Temesi, 2020).

A területi közigazgatás szervezésének elvei: dekoncentráció és decentralizáció

A magyar közigazgatás-tudományi szakirodalomban első ízben Tomcsányi Móric 1911-ben megjelent *Önkormányzat és decentralizáció* című művében jelent meg a decentralizáció és a dekoncentráció fogalompár. Tomcsányi Móric a francia jogirodalom alapján a decentralizáció két típusát különböztette meg: az önkormányzatot, valamint a hivatali decentralizációt vagy más néven dekoncentrációt (Tomcsányi, 1911).

Tomcsányi Móric mellett említendő Ereky István is, aki a dekoncentrációt és a decentralizációt a központi és helyi szervek közötti hatalom- és munkamegosztás alapvető módjainak tekintette (Ereky, 1939). Másképp fogalmazva: a területi és helyi igazgatási szervek létrehozása dekoncentráció vagy decentralizáció útján lehetséges. E két állam- és közigazgatásszervezési elv közötti fő különbséget a területi vagy helyi szerv központi szervekhez való viszonya jelenti.

A dekoncentráció

A dekoncentráció az államigazgatás központosságát oldja azáltal, hogy területi kirendeltségeket, területi államigazgatási szerveket hoz létre. A dekoncentráció lényege, hogy a központi szerv hierarchikus irányítási jogköre érvényesül az alsóbb szintű területi szerv irányában (Lapsánszky, Patyi & Takács, 2017). Az így létrehozott területi szerv vagy területi szervezeti egység szigorú alá-főlérendeltségi viszonyban van az őt irányító központi szervvel. A dekoncentráció útján létrejövő dekoncentrált szervek feladat- és hatásköreiket a központi

6 Dekoncentrációt részletesen külön alfejezetben tárgyalom.

szervek szakmai és szervezeti irányítása mellett gyakorolhatják. Az irányítási jogviszony keretében többek között utasításadási, döntés felülvizsgálati jogkör illeti meg a felettes szervet, amely így lényeges és meghatározó befolyást gyakorol a dekoncentrált szerv működésére. Mivel kizárólag az államigazgatás alrendszer szervei közötti kapcsolatokat jellemezhetjük alá-fölérendeltséggel, a dekoncentráció útján csakis területi államigazgatási szervek jöhetnek létre.

Eredeti jelentésében a dekoncentráció azt jelentette, hogy a központi szerv kihe-lyezett területi egységei vezetőire döntési jogokat ruházott át, amelyet bármikor visszavonhatott. A feladat irányultsága szempontjából szemlélve az államigazgatási rendszeren belül fentről lefelé haladnak a feladatok.⁷ Ereky István szerint ugyanakkor nem beszélhetünk valódi dekoncentrációról, illetve decentralizációról abban az esetben, ha a központi szerv *„a hivatalnokokat, illetve a jogi személyeket a közigazgatás teendőinek pusztja ellátására használja fel, a hatalmat ellenben a miniszterek számára tartja fenn.”* (Ereky, 1939). Ekkor ugyanis a közigazgatásban a munkamegosztás ellenére a *„végletekig vitt központosítás elve érvényesül; a t. i. a hivatalnok csak eszköz lesz a miniszter kezében; – a község és a vármegye s a többi alakulatok pedig jogi személyek lehetnek ugyan a magánjog szempontjából, de nem jogi személyek, hanem pusztja területbeosztások, illetve különleges szervezetek lesznek a közigazgatási jog szempontjából.”* (Ereky, 1939). Az idézet alapján tehát valódi dekoncentráció esetében a dekoncentrált szerv önálló közigazgatási jogi jogalanyisággal, önálló hatáskörrel rendelkezik. A szakirodalomban az államigazgatási szerv önálló hatáskörrel nem rendelkező, területi szinten működő szervezeti egységeit *„ál-dekoncentrált szervezeteknek”* vagy *„ál-dekóknak”* is szokták nevezni. Ez mára – többek között a közigazgatás cselekvésének szigorú jogi keretek közé szorításával – megváltozott, és e területi szervezeti egységek vagy önálló területi szervek hatáskörét döntően jogszabályok rögzítik. Amennyiben jogszabály önálló feladat- és hatásköröket telepít adott dekoncentrált szervekre, az irányító szerv nem vonhatja magához a hatásköröket – ezt nevezzük a hatáskörelvonás tilalmának (Fazekas, 2017).

A dekoncentráció irányulhat alacsonyabb szintű szervekre, ebben az esetben a dekoncentráció vertikális, de irányulhat a közigazgatás azonos szintjén elhelyezkedő szervekre is, ez utóbbi esetben horizontális a dekoncentráció. A vertikális dekoncentráció a központosítás, míg a horizontális dekoncentráció az összpontosítás technikai ellentétét jelenti, lényegében az államigazgatási szervek közötti területi vagy hivatali munkamegosztás (Lapsánszky, Patyi & Takács, 2017).

7 Pálné Kovács Ilona ezt nevezte adminisztratív dekoncentrációnak, amely álláspontja szerint a három tiszta decentralizációs modell (pénzügyi decentralizáció, demokratikus decentralizáció/devolúció, valamint adminisztratív dekoncentráció) egyike (Pálné, 2014).

A nemzetközi és hazai szakirodalomban napjainkra sincs egységes álláspont a dekoncentráció elvének megítélése tekintetében: egyesek az adminisztratív decentralizáció leggyengébb formájaként,⁸ mások a centralizáció részeként⁹ értelmezik.

A decentralizáció

A 20. századi francia közigazgatási jogtudomány nagy művelői a decentralizációt¹⁰ az önkormányzatokkal azonosították.¹¹ A decentralizáció a közigazgatási feladatok olyan autonómiával rendelkező közigazgatási szervezetekre történő telepítését jelenti, amelyek öngazgatáshoz vagy önkormányzáshoz való joggal rendelkeznek (Lapsánszky, Patyi & Takács, 2017). A decentralizáció tartalma a jogi garanciák által védett helyi önállóságban jelölhető meg, amely nem eredményez alá-fölérendeltséget sem a központi kormányzattal, sem pedig a közigazgatás más szerveivel. Az önkormányzatok a saját ügyeket önállóan szabályozzák és igazgatják, ehhez pedig szervezeti, működési és költségvetési-pénzügyi önállóság járul (Balázs, 2014).

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapján „*a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében*”.¹² Az önkormányzáshoz való jog adott területen élő természetes személyek összességét illeti meg, gyakorlása pedig jellemzően demokratikus módon választott testületeken keresztül valósul meg.

Fábián Adrián értelmezésében „*a helyi önkormányzat a helyi közösség, a feladat- és hatáskörök, valamint az erőforrások autonóm közigazgatási egysége*” (Fábián, 2016). E közigazgatás-tudományi meghatározás alapján a helyi közösség érdekében történő működés a helyi önkormányzat legalapvetőbb eleme. A választott testület (képviselő-testület) hagyományosan fontos döntéshozó szerve a helyi önkormányzatoknak, ugyanakkor a helyi közösség akaratára a legmagasabb szintű, így ettől elméletileg a képviselői szervek sem térhetnek el (Fábián, 2016).

Az önkormányzatokhoz kapcsolódó fontos elméleti fogalmak körében említendő meg továbbá az úgynevezett hatásköri generális klauzula. A hatásköri generális

8 Lásd például Nuraliev, 2022; Engdaw, 2022; Aoki & Schroeder, 2014; Pálné, 2014.

9 Lásd például Rajca, 2020; Tamás, 2005; Lőrincz, 2010.

10 A decentralizációnak szélesebb értelemben részei a különböző államigazgatási feladatot ellátó, nem területi alapon szerveződő önkormányzati szervek is, például a köztestületek, közalapítványok is. Azonban tekintettel arra, hogy jelen tanulmány a szűk értelemben vett közigazgatási szervezetrendszerrel foglalkozik, ezért a decentralizációval kapcsolatos színes elméleti kérdések vizsgálatát – a teljes képet leegyszerűsítve – egyedül a helyi önkormányzatokra szűkíti le.

11 Így kiváltképpen Maurice Hariou és Léon Duguít, lásd Erekly, 1939.

12 Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3. cikk 1. bekezdés.

klauzula a jogi autonómia olyan eszköze, amely általános beavatkozási képességet biztosít a helyi önkormányzatoknak azokon a területeken is, amelyek nem szerepelnek a törvényi szinten rögzített hatásköri listán. Lényegében véve általános hatáskört eredményez, hiszen a helyi közügyek intézése körében általános felhatalmazást ad az önkormányzatoknak, segítve ezzel a szubszidiaritás,¹³ valamint a szabad igazgatás és szabályozás elveit. Egyes országokban a klauzula nem érvényesül tisztán azáltal, hogy a jogalkotó valamelyik önkormányzati szint hatáskörébe csak a törvényben meghatározott feladatokat utalja és önként nem vállalhat fel másokat. Magyarországon a 2011. évi CLXXXIX törvény (Magyarország helyi önkormányzatairól) 10. §-a alapján az önkormányzatok önként vállalhatnak feladatokat, de a 27. § (1) bekezdés¹⁴ ezt korlátozza azáltal, hogy rögzíti a vármegyei önkormányzatok feladat- és hatásköreit.¹⁵

3. számú táblázat

A decentralizáció értékelése

Lehetőségek	Veszélyek
Felgyorsítja a döntéshozatalt és az ügymenetet azáltal, hogy csökkenti a hierarchia csúcspan álló szervezet feladatait és túlterheltségét.	A helyi szűk csoportok érdekei juthatnak érvényre, és növekedhet a korrupció.
Mérsékelheti a közigazgatás feletti politikai befolyást.	Csökken a központi szervek befolyása és konfliktuskezelő képessége.
A döntési jogkörök átruházásával a döntések helyi szinten születnek, ahol az állampolgárok igényeit és szükségleteit jobban figyelembe tudják venni, a helyi körülmények ismeretében megalapozottabb döntést lehet hozni. Közvetlenebb kapcsolatot biztosít az állampolgár és az igazgatási szerv között, a közvetlen elszámoltatás lehetőségei is bővülnek.	A társadalom egészét érintő ügyekben a helyi érdekek ütközhetnek az országos érdekekkel. Heterogén gyakorlattal működő közigazgatási egységek jöhetnek létre, amelyek eltérő színvonalú szolgáltatást nyújtanak – ez veszélyeztetheti az egységes joggyakorlatot, és azt is, hogy az ügyfelek mindenhol azonos színvonalú szolgáltatáshoz jussanak.
Újításra ösztönöz, nyitott az alulról jövő kezdeményezésekre. Egy kisebb és összetartóbb szervezet munkatársai elkötelezettebbek és motiváltabbak, mint akik egy óriási bürokratikus gépezet egyetlen fogaskerekének érzik magukat.	A nagyobb önállóság túlburjánzó szervezetekhez és drágább közigazgatáshoz vezethet. A kis szervezetek számára túlságosan sokba kerülhet a magas képzett szakértői állomány megtartása, a ritkábban előforduló eljárások pedig magasabb pénzügyi és szakmai költséggel járhatnak.
Az ügyfelek a lakóhelyükhöz közel érhetik el a közigazgatási szolgáltatásokat. Ez egyfelől kényelmesebb ügyintézészt jelent számukra, másfelől pedig a közigazgatás is úgy tudja szervezni a tevékenységét, hogy a helyi sajátosságokat és egyediségeket jobban figyelembe vegye.	A több, de kisebb szervezet tevékenységét nehezebben lehet koordinálni – ez leginkább olyan összetett és sokszereplős problémáknál jelenthet hátrányt, mint a szegénység és a munkanélküliség kezelése vagy a katasztrófaárványok elhárítása.

Forrás. Kovács, 2019.

13 A szubszidiaritás elve azt jelenti, hogy „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.” Helyi önkormányzatok Európai Chartája 4. cikk 3. bekezdés.

14 „A vármegyei önkormányzat területi önkormányzat, mely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.”

15 A témáról részletesen (Balázs, 2017).

A decentralizáció és a dekoncentráció viszonyrendszere

A decentralizáció és a dekoncentráció természete ugyan egymástól jelentősen különböző, de mindkét esetben a hatáskörmegosztás olyan formája jön létre, amely az állampolgárokhoz közelebbi feladatellátás biztosítója. A dekoncentrációtól eltérően azonban, a decentralizáció nem egy származtatott végrehajtási önállóságot, hanem a területi szerv jog által védett autonómiáját eredményezi (Pálné, 2008). Megjegyzendő továbbá, hogy a dekoncentrált szervek egyszemélyi vezetés alatt állnak, ez pedig alapvetően megkülönbözteti őket az önkormányzatoktól, ahol az önkormányzati feladatok megvalósításáért a demokratikusan megválasztott testület (képviselő-testület) felelős. A dekoncentrált szervek és a decentralizált szervek eltérnek egymástól az általuk ellátott feladatok tekintetében is. A dekoncentrált szervek alapvető feladata az államigazgatási feladatok ellátása, míg az önkormányzati feladatok megvalósításáért az önkormányzatok felelnek. E feladatmegosztást árnyalja, hogy a helyi önkormányzatok szervei törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet alapján elláthatnak államigazgatási feladatokat – ezeket nevezzük átruházott államigazgatási feladatoknak. Hazánkban például a járási hivatalok 2013. évi bevezetését megelőzően a települési jegyzők államigazgatási hatósági jogkörben jelentős mennyiségű államigazgatási hatósági feladatot láttak el.

A decentralizáció vitathatatlan előnye az ügyek intézése során a helyi érdekek, sajátosságok magasabb szintű érvényre juttatásában van, míg a dekoncentrációé a jogalkalmazás egységének biztosításában ragadható meg.¹⁶ Míg bizonyos ügyeknél a helyi viszonyok ismerete előnyt jelenthet (például birtokvédelem), számos olyan, jellemzően államigazgatási hatósági feladat is létezik, amelyek intézése speciális szakértelmet, pártatlan és az ország minden területén egységes végrehajtást kíván (például okmányokkal kapcsolatos feladatok, népegészségügyi feladatok, élelmiszer-láncbiztonsági feladatok). Utóbbi esetben az adott feladat ellátását a jogalkotó jellemzően a területi államigazgatási szervek hatáskörébe utalja.

16 Megjegyzendő, hogy a dekoncentráció lehetőségei és veszélyei gyakorlatilag megegyeznek a centralizáció kapcsán bemutatott elemekkel. Lásd *A centralizáció értékelése* című táblázat.

4. számú táblázat

A dekoncentrált és a decentralizált szervek összehasonlítása

	Dekonzentrált szervek	Decentralizált szervek
Közigazgatási rendszerben elfoglalt hely	Államigazgatás	Önkormányzati igazgatás
Központi közigazgatáshoz fűződő viszony	Hierarchikus	Mellérendeltség
Szervezeti autonómia mértéke	Alacsony	Magas
Vezetés módja	Egyszemélyi	Testületi
Területi kötődés	Gyenge	Erős
Tevékenység jellege	Jellemzően közhatalmi tevékenység	Közhatalmi tevékenység mellett, jelentős mértékű közszolgáltató tevékenység
Hatáskör jellege	Különös (kivételesen általános)	Általános
Ellátott feladatok típusa	Államigazgatási feladatok	Önkormányzati feladatok + átruházott államigazgatási feladatok
Működési terület	Speciális illetékesség is lehetséges (például területközi)	Igazodik a területi igazgatás szintjeihez

Forrás. A szerző saját szerkesztése.

Rögzítendő, hogy a dekoncentráció és a decentralizáció eltérő mértékben, egyszerre érvényesülnek a területi közigazgatásban. Tri Widodo W. Utomo szerint annak ellenére, hogy a dekoncentráció és a decentralizáció megtalálja az „*egyensúlyi állapotot*”, három egymástól eltérő modellt különböztethetünk meg egymástól (Utomo, 2009).

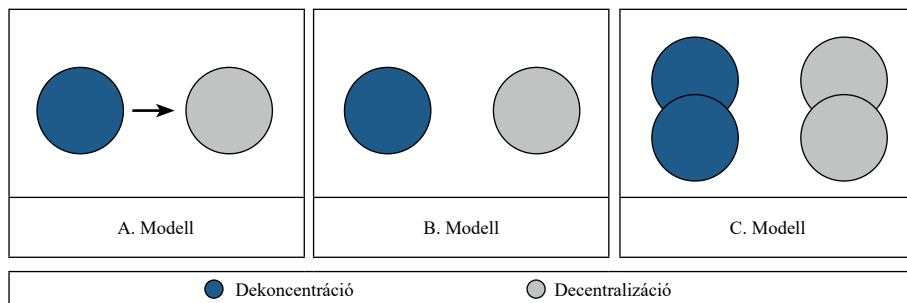
- 1) A. modell: A dekoncentráció megelőzi a decentralizációt. Ebben a modellben a decentralizációra kizárólag akkor kerül sor, ha az önkormányzatok megfelelő kapacitásokkal rendelkeznek a feladatok ellátására. A dekoncentrációs és a decentralizáció történelmileg legkorábban kialakult modellje.¹⁷
- 2) B. modell: A dekoncentráció a decentralizáció mellett, azzal párhuzamosan valósul meg. Ebben a modellben a területi államigazgatási szervek egymástól mereven elválasztva működnek. A központi, illetve a területi államigazgatási szervek minden, az önkormányzatok kizárólagos hatáskörébe nem tartozó feladatot elláthatnak helyi szinten. Ez a modell alkalmas a központi kormányzat leterheltségének csökkentésére, valamint az alulról jövő igények kielégítésére.
- 3) C. modell: A dekoncentráció és a decentralizáció egyszerre valósul meg. Ebben a modellben a kormányzati akarat függvényében a decentralizáció kisebb vagy nagyobb mértékben érvényesülhet, mint a dekoncentráció.

¹⁷ Ilyen volt például a középkorban az uralkodó által, a helyi szint kormányzására kirendelt tisztviselő.

Dekonzentráció esetén a feladatok telepítése az önkormányzatok által el látott feladat- és hatáskörökhöz igazítva (azokkal összhangba hozva) történik. Ebben a modellben a dekoncentrált és a decentralizált szervek az úgynevezett többszintű kormányzás¹⁸ közös szereplői, melyben a helyi igények figyelembevétele mellett érdemi lehetőség nyílik a hatékonyabb és eredményesebb kormányzás kialakítására.

1. számú ábra

A dekoncentráció és a decentralizáció viszonyának modelljei



Forrás. A szerző saját szerkesztése Tri Widodo W. Utomo munkáját felhasználva.

Az egyes országok között jelentős különbségek tapasztalhatók abban, hogy az állam milyen mértékű önkorlátozást vállal, mely feladatokat ruház át az önkormányzatokra. Az utóbbi évtizedek tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a pénzügyi és gazdasági világválság hatására a közigazgatás-fejlesztés nemzetközi irányai átalakulóban vannak. Ez elsősorban abban nyilvánul meg, hogy a „decentralizációbarát” területi reformok visszaszorulása mellett trendszerűen megjelentek az állami szervezetrendszer megerősítését, újra helyzetbe hozását célzó törekvések is.

A hazai viszonyokat illetően egyértelműen megállapítható, hogy a jogalkotó az elmúlt egy évtizedben kiemelt figyelmet fordított a területi államigazgatás megerősítésére (például az átruházott államigazgatási hatáskörök visszavétele, a törvényességi ellenőrzés törvényességi felügyeletté minősítése, a kormányhivatali és járási szervezetrendszer kiépítése és fejlesztése stb.), mellyel párhuzamosan az önkormányzatok feladat- és hatásköreik (például kórházak, oktatási intézmények fenntartása), valamint pénzügyi forrásai (például gépjárműadó) egy részét elvesztették. Álláspontom szerint a leírtak alapján megállapítható, hogy az elmúlt évtizedben lezajlott – a területi és helyi igazgatást

18 A többszintű kormányzás fogalmáról, fejlődéséről, valamint típusairól részletesen (Kaiser, 2019).

érintő – reformok (így különösen Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0 és 12.0) a centralizáció és a dekoncentráció elvének magasabb fokú érvényesülését idézték elő a közigazgatásban, amely az önkormányzati rendszer újraszabályozásával kétségkívül megváltoztatta a dekoncentráció és a decentralizáció viszonyát. Ebben az új rendszerben pedig sokkal inkább az A. modell sajátosságai fedezhetőek fel.

Integráció

Az integráció, vagy más kifejezéssel koordináció általános értelemben az állam, valamint a közigazgatás működésének egységességét, időszerűségét, az aktuális kormányzást és végrehajtást segíti elő (Józsa, 2018). Az integráció hétköznapi értelemben összehangolást, koordinációt jelent. Közigazgatás-tudományi értelemben az integráció lényege, hogy egy testület vagy szerv olyan jogosítványokkal rendelkezik, amely valamilyen fokú beavatkozási lehetőségét biztosít számára az érintett szerv vagy szervei kör tevékenységének, folyamatának összehangolására, a működés egységességének, valamint zavartalanságának biztosítása érdekében.

Az integráció biztosításáról való gondoskodás kiemelten fontos a tagolt vagy összetett szervezeti struktúrák, illetve szervrendszerek esetében, mivel ezeknél számolni kell a szervezeti céloktól eltérő, úgynevezett divergáló szervezeti mozgásokra. Az integráció és koordináció megfelelő eszközrendszerrel párosulva fokozhatja az adott közigazgatási szervezetrendszer hatékonyságát, az erőforrások gazdaságosabb felhasználását, s a különböző szervezeti célok magasabb szintű megvalósítását (Józsa, 2018).

Az irányítási jogviszony keretében már az előzőekben rámutattunk arra, hogy a koordináció az irányítás egyik résztevékenysége. Abban az esetben, ha a koordináció irányítási jogviszony keretében valósul meg vertikális, míg ha azonos szinten álló szervek között, akkor horizontális¹⁹ a koordináció.

Magyary Zoltán az integráció²⁰ elvét szűken értelmezve akként foglalt állást, hogy az integráció a különböző egyenrangú szervek közös célra való együttműködésének szervezeti biztosítására szolgál (= horizontális koordináció) (Magyary, 1942). Célja, hogy a közigazgatás azonos szintjén, egymással nem hierarchikus, hanem mellérendeltségi viszonyban álló szervek egymással összhangban

19 Tágan értelmezve horizontális koordináció alatt értjük a közigazgatás ágazatai között megvalósuló koordinációt is (Gloersen & Michelet, 2014).

20 Az integráció Magyary Zoltán általi értelmezésétől eltérő, komplex közigazgatás-tudományi megközelítésére (Tamás, 2005; Kovács, 2014).

(koordináltan) működjenek. Az integráció biztosítására különböző megoldások alakultak ki, például az erre kijelölt területi szerv megbízásától²¹ az együtt-döntési eljárások bevezetésén át a szervezeti összevonásokig (Barta, 2021).

A területi államigazgatásban a központi akarat területi megvalósítását elősegítő vertikális irányú koordináció mellett a horizontális koordináció igénye is megjelenik az ágazati szervek tevékenységének, a különböző szakpolitikák végrehajtásának összehangolása és az átfedések csökkentése érdekében. A két dimenzió közül a horizontális koordináció megvalósítása problematikusabb. Magyarországon a rendszerváltozást követő területi államigazgatási reformok központi elemeként jelent meg a koordináció erősítése (Kovács, 2014).

A területi államigazgatás koordinációjával foglalkozó szakirodalom alapján az alábbi, a területi államigazgatás koordinációjának erősítését szolgáló konkrét beavatkozási területek határozhatók meg:

- 1) A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek szervezeti struktúrájának, működésének, ügyfélszolgálatainak és menedzsmentjének standardizálása az átláthatóbb, azonos standardok szerint működő, és az ügyfélszolgálatok működése minőségének növelése érdekében.
- 2) A területi államigazgatás méretének csökkentése (a szervezetek és a közfoglalkoztatottak számának leépítése vagy optimalizálása, például a feladatok és hatáskörök alsóbb szintre delegálása révén) a párhuzamosságok és átfedések felszámolása érdekében.
- 3) A szervezetek összevonása, bizonyos funkciók, feladatok integrálása, valamint közös szolgáltatási pontok létrehozása a költségtakarékosabb működés érdekében (Kovács, 2014).

Barta Attila szerint attól függően, hogy az egyes korszakokban és államokban mennyire hangsúlyos a dekoncentrált államigazgatási szervek oldalirányú együttműködése, illetve ennek összefogása, különbséget tehetünk integrált (összetett) és dezintegrált (széttagolt) területi államigazgatási alrendszerek között. Az integráció egyfelől a szervezeti, másfelől pedig a működési integráció alkalmazásával biztosítható (Barta, 2013).

A területi államigazgatás vonatkozásában a szervezeti integráció a dekoncentrált szervek számának csökkentését jelenti a szervezetek összevonása (összeolvasása), illetve beolvasztása útján.²² A szervezéstan szakirodalom (Fluck, 1932;

21 Magyarországon gyakorlatilag ezt a funkciót töltötte be a közigazgatási bizottság az 1876 és 1930 közötti időszakban.

22 Szervezeti értelemben beolvasás esetén csak a beolvasó szerv szűnik meg, jogutódja az „átvevő” szerv lesz. Összeolvasás esetén az érintett szervek megszűnnek, közös jogutódjuk az összeolvasással létrejövő új szerv lesz (Lamm, 2009).

Almásy & Csuth, 2018) szerint a szervezetfejlesztés ebben az esetben megvalósulhat úgynevezett hatásköri, horizontális vagy illetékességi, vertikális revízió útján. Mindkét esetben az egymással egy szinten működő dekoncentrált szervek egyikének összeolvadásáról vagy beolvasztásáról van szó, amelyeknek felettes szerve azonos (központi ágazati szerv). Előbbi a jogutód szerv(ek) hatásköré(i)nek (Almásy & Csuth, 2018), míg utóbbi a működési területé(i)nek a növekedését eredményezi. A gyakorlatban a strukturális reformok jellemzően mindkét módszer egyidejű alkalmazásával kerülnek végrehajtásra. A leírtak mellett kiemelendő, hogy a szervezeti integráció a közigazgatás központosságát (centralizációját) növeli.

A működési integráció során a jogalkotó egy kiemelt államigazgatási szerve (szervtípusa) – a leggyakrabban a Kormány általános hatáskörű területi szerve – számára koordinációs, ellenőrzési, valamint véleményezési jogkört biztosít, amely jogkörök gyakorlásával (ha az erős jogosítványokkal párosul) az érintett szervei kör működése összehangolható. Ebben az esetben az integráció fokozatosan, a kijelölt szervbe történő szervezeti integráció nélkül, a koordináció jogszabályban rögzített, valamint azon kívüli úgynevezett nem jogi eszközeinek tartós alkalmazásának eredményeképpen alakul ki.

A fentiekben hivatkozott szakirodalmak alapján megállapítható, hogy a területi államigazgatás integrációjának növelését célzó reformok elkerülhetetlen módon felülről vezérelt („top-down”) reformok, melyek gyakran igénylik a hierarchiában magasabb szinten lévő szerv(ek) strukturális, valamint feladat- és hatásköri átalakítását is. Tekintettel arra, hogy jellemzően a területi államigazgatás dezintegrációját a legtöbbször a területi államigazgatási szervek „elszaporodása” okozza, a középszint átalakítását célzó reformok szerves részét – és az esetek túlnyomó többségében fő irányát – képezik a különböző szervezeti összevonások, beolvasztások, melyek végrehajtásától a jogalkotó, egyebek mellett gazdaságosabb működést vár. Balázs István szerint ezzel szemben a működési integráció előnyei a fokozatosságban megnyilvánuló körütekintő, az ágazati sajátosságokat figyelembevevő, kevesebb konfliktusforrást teremtő és olcsóbb végrehajtás (Balázs, 2006).

A fentiekben túl az is megjegyzendő, hogy a szervezeti és a működési integráció eltérő arányban, de egyidejűleg van jelen az államok középszintű államigazgatásában, egyik vagy másik típus kizárólagos alkalmazására építő megoldás Európában nem ismert (Barta, 2013).

5. számú táblázat

A területi államigazgatás integráltsága egyes európai államok esetében²³

Dezintegrált modell	Integrált modell	
Nagy-Britannia Írország	Működési integráció	Szervezeti integráció
	Franciaország Belgium Románia	Olaszország Finnország Lengyelország Szlovénia Magyarország Szlovákia

Forrás. A szerző saját szerkesztése Barta Attila munkájának felhasználásával.

Közszolgálatosság

A közszolgálatosság vagy hivatásos közszolgálat alapelveinek lényege, hogy a közigazgatásban szakképzett – úgynevezett professzionális – személyi állomány (= szakemberállomány) dolgozik (Lőrincz, 2010), akik élethivatásukként tekintenek munkájukra. Ebben a kontextusban a szűk értelemben vett közszolgálat a közigazgatás személyi állományát fedi le, amelynek tagjai a nemzetközi terminológiát tekintve köztisztviselők²⁴ (a hazai szabályozásban 2019-től köztisztviselők és kormánytisztviselők) (Linder, 2020). Tekintettel arra, hogy a közigazgatás a társadalom irányításában meghatározó jelentőséggel bír, a köztisztviselőkkel szemben alapvető elvárás, hogy a mindennapi munkavégzésük során betartsák a jogszabályokat, pártatlanul és lojálisan járjanak el, anélkül, hogy saját érdekeiket a közérdek elé helyeznék. Hazafi Zoltán szerint mindez csak úgy biztosítható, ha a köztisztviselőknek önálló jogállásuk, erkölcsi, szakmai szabályrendszerük van, amelybe bele tartozik az igazságosság, az egyenlőség, a diszkrimináció tilalma, a pártatlanság, a lojalitás és a semlegesség (Hazafi, 2014). A közszolgálatosság – a fentiek mellett – egyben azt is jelenti, hogy a közigazgatási szervek nevében eljáró köztisztviselők más egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyokhoz viszonyítva többlet jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek, melyet a jogalkotó legtöbbször jogszabályban is rögzít. A közszolgálatra vonatkozó joganyagot pedig közszolgálati jogoknak nevezzük.²⁵

23 Megjegyzendő, hogy a besorolás egyfelől az egyes föderatív államberendezkedésű (például Németország) államok esetében, másfelől pedig azokban az országokban nehézkese, melyekben az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás középszinten nem különül el egymástól (például Csehország).

24 Angolul civil service. A nemzetközi trendekkel kapcsolatban (Ludányi, 2017).

25 A közszolgálati jog jogági tagozódása körében a szakirodalom nem alakított ki egységes álláspontot. Egyesek szerint önálló jogág, mások pedig vagy a közigazgatási jog, vagy a munkajog részének tekintik. Erről részletesen (György, 2018; Horváth, Kun & Petrovics, 2021).

A fenti alapvető követelményeknek megfelelő (modern) hivatásos közzolgálat a 18. századi Poroszországban jelent meg elsőként, I. Frigyes Vilmos és Nagy Frigyes uralkodása alatt.²⁶

Magyarországon a hivatásos közzolgálat kialakulása a kiegyezést követően, a 19. század második felére tehető. A magyar közzolgálati rendszert a karrierrendszer²⁷ vonásai jellemezték, amely a tisztviselők érdemek (végzettség, képzettség, szakmai tapasztalatok) alapján történő kiválasztásán és előmenetelén alapult. Mindez alapjaiban változott meg a második világháborút követően, a szocializmusban ugyanis a kiválasztás legfőbb szempontjává az érdemek helyébe a párthűség lépett. A tanácsrendszerben dolgozók jogviszonya az 1970-es évekig nem volt sajátos, az általános munkajogi szabályozás hatálya alá tartozott (Linder, 2010). A közigazgatásban foglalkoztatottak jogállására az 1970-es évektől kezdve egészen a rendszerváltozásig ugyan a Munka Törvénykönyvéről, egységes szerkezetben a végrehajtására kiadott 34/1967. (X. 8.) Korm. rendelettel szóló 1967. évi II. törvény vonatkozott, de az 1967. évi II. törvény felhatalmazása alapján a 38/1973. (XII. 27.) MT rendelet és a 14/1973. (XII. 27.) MüM rendelet immáron szabályozta az államigazgatási szervekre vonatkozó eltéréseket. A rendszerváltozást követően ezt, a közzolgálati jogviszonyt egységes munkajogi jogviszonyként értelmező jogalkotói szemléletet váltotta fel a közzolgálati jogviszonyt sajátosságai okán önálló jogviszonytípus(ok)ként²⁸ kezelő koncepció. Közzolgálati rendszerünk a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) hatályba lépésével ismét a karrierrendszerre vonatkozó jegyekkel bírt. A Ktv. egységesen szabályozta mind az államigazgatásban, mind pedig az önkormányzati igazgatásban dolgozók jogviszonyát. Ezt az egységes szabályozást bontotta meg hatályba léptével a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (Ktjv.), amely a központi és a területi államigazgatásban foglalkoztatott kormánytisztviselők jogviszonyára vonatkozó szabályokat rögzítette. Majd a jogalkotó a közzolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) keretében külön fejezetekben szabályozta a kormányzati szolgálati, valamint a köztisztviselői jogviszonyra vonatkozó különös szabályokat. A jogviszonyok további differenciálódása az állami tisztviselők jogállásáról szóló 2016. évi LII. törvény (Áttv.) hatályba léptével folytatódott, amely a területi államigazgatás kiemelt szervének számító fővárosi és megyei kormányhivatalok (és ezen belül a járási hivatalok) állami tisztviselőire vonatkozó szabályokat rendezte. A Kttv.

26 A közzolgálat fejlődésének történetéről (Magyary, 1942; 1944; Mélypataki, 2015).

27 A hatályos szabályozás alapján a szakirodalom zárt(abb), úgynevezett karrierrendszerű, valamint nyitott(abb) közzolgálati rendszereket különböztet meg. Erről részletesen Lőrincz, 2010.

28 Lásd a közalkalmazottakról és köztisztviselők jogállásáról szóló törvények.

szabályait a jogalkotó azonban továbbra is alkalmazni rendelte – az Áttv.-ben foglalt eltérésekkel. Az Áttv. általános vonásai közül kiemelendő, hogy egy rugalmas, nagyobb munkáltatói felelősséggel és bértömeg-gazdálkodással együtt járó, nyitottabb jellegű, új illetményrendszert vezetett be, amely részben szakított a korábbi szenioritással is (Ludányi, 2021).

Az előbbieken felvázolt, a nyitottabb közszerkezati rendszerekre vonatkozó jegyek további felerősödését eredményezte a 2019. január 1-jével hatályba lépett és jelenleg is hatályos, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.), amely valamennyi, a Kormány (közvetlen vagy közvetett) alárendeltségében működő civil államigazgatási szerv (ügynevezett kormányzati igazgatási szervek) tisztségviselőinek jogviszonyát szabályozza újra. Ily módon a korábbi állami tisztviselői jogviszony helyett kormányzati szerkezati jogviszonyt töltenek be – többek között – a fővárosi és (vár)megyei kormányhivatal,²⁹ a Kit. terminológiáját használva területi kormányzati igazgatási szerv tisztviselői is. A törvény számos újításai közül kiemelendő, hogy álláshelyalapú létszámgazdálkodást vezetett be, megszüntette az éves, kötelező teljesítményértékelést, valamint rendkívül széles körű felhatalmazást biztosít a munkáltatói jogkör gyakorlójának (Hazafi, 2020).

Azon (civil) államigazgatási szervek tisztviselőire pedig, akikre a Kit. hatálya nem terjed ki (önálló szabályozó szervek és autonóm államigazgatási szervek közszerkezati jogviszonyban foglalkoztatottjaira) 2020. január 1-jétől a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (Küt.) vonatkozik.

Fentiek alapján megállapítható, hogy (a civil) közszerkezet hazai szabályozása jelenleg egyfelől decentralizált, koncepciójában pedig különböző célokat érvényesít. Míg az önkormányzatok köztisztviselői tekintetében lényegében véve továbbra is a szenioritás elve érvényesül, addig a Kit. és a Küt. egyértelműen egy nyitottabb közszerkezati rendszer vonásait tükrözi.

Összegzés

A közigazgatás megújításának állandó igénye szükségszerűség abban az értelemben, hogy a társadalmi szükségletek növekedése vagy a fejlődő technológiák terjedése a közigazgatási feladatok számának megnövekedését, vagy például a hatékonyság növelése érdekében a feladatellátás módjának racionalizációját

29 Az Alaptörvény tizenegyedik módosítását követően – 2023. január 1-jével – a fővárosi és megyei kormányhivatalokat fővárosi és vármegyei kormányhivataloknak nevezzük.

eredményezheti és kényszeríti ki. Ez a közigazgatás szervezetére kétségtelen hatással van, ugyanakkor a rendszer felépítését és működését tipikusan meghatározó elvek továbbra is változatlan formában, tartalomban érvényesülnek. Noha a közigazgatás szervezésének elveiről a szakirodalomban nincs „közmeggyezés”, mégis elmondható, hogy az eltérő megközelítések inkább kiegészítik, mintsem meghaladják egymást.

Fentiekén túl hangsúlyozandó, hogy a szervezési elvek nem csupán elméleti teóriák, hanem a közigazgatás-szervezés gyakorlatának alapjai, továbbá alkalmasak az adott közigazgatási rendszer általános jellemzésére is.

Felhasznált irodalom

- Almásy Gy. & Csuth S. (2018). *Közigazgatási szervezési alapismeretek*. Dialóg Campus Kiadó.
- Aoki, N. & Schroeder, L. (2014). An Approach to Measuring Subnational Administrative Autonomy in Education. *International Journal of Public Administration*, 37(10), 10–19. <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.809588>
- Balázs I. (2006). A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái. In Balázs I. & Bércesi F. (Szerk.), *A területi államigazgatás reformja* (pp. 237–250). Magyar Közigazgatási Intézet.
- Balázs I. (2014). A közigazgatás fogalmi elemei és sajátossága. In Balázs I. (Szerk.), *Magyar közigazgatási jog. Általános rész. I. kötet* (pp. 19–49). Debreceni Egyetemi Kiadó.
- Balázs I. (2017). Helyi önkormányzatok változóban – A hatásköri generális klauzula vége felé? *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 25(4), 3–13.
- Barta A. (2013). *Területi államigazgatás Magyarországon*. Gondolat Kiadó.
- Barta A. (2021). A közigazgatás intézményrendszere és szervezési elvei. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A. & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*.
- Engdaw, B. (2022). The effect of administrative decentralization on quality public service delivery in Bahir Dar city administration: the case of Belay Zeleke sub-city. *Cogent Social Science*, 8(1), 1–32. <https://doi.org/10.1080/23311886.2021.2004675>
- Erekly I. (1939). *Közigazgatás és önkormányzat*. Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó.
- Fazekas M. (2018). A közigazgatási szervezetrendszer felépítésének elvei. In Fazekas M. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Általános rész I.* (pp. 115–123). ELTE Eötvös Kiadó.
- Fábián A. (2016). A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 9(4), 35–40.
- Fluck A. (1932). *Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja*. Eggenberger Könyvkereskedés.
- Gajdusчек Gy. (2011). A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból. In Szamel K., Balázs I., Gajdusчек Gy. & Koi Gy. (Szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (pp. 37–58). Complex Kiadó.

- Gløersen, E. & Michelet, J. (2014). Experiences and concepts on vertical and horizontal coordination for regional development policy. *Input paper*, (4). University of Geneva.
- György I. (2018). Munkajog, a munka közjoga vagy közszolgálati jog? In Auer Á., Berke Gy., György I. & Hazafi Z. (Szerk.), *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére* (pp. 265–275). Dialóg Campus Kiadó.
- Hazafi Z. (2014). *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. Doktori értekezés. Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.
- Hazafi Z. (2020). Humánorientációjú szervezetfejlesztés. *Új Magyar Közigazgatás*, 13(2), 1–9.
- Horváth I., Kun A. & Petrovics Z. (2021). Adalékok a közszolgálati jog jogágiságának kérdéséhez. *Pro Futuro*, 11(2), 120–133. <https://doi.org/10.26521/profuturo/2021/2/10250>
- Józsa Z. (2018). *A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Kaiser T. (2019). Kormányzási modellek a 21. században: a többszintű kormányzás fejlődése és típusai. In Kaiser T. (Szerk.), *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei. Hazai és Nemzetközi Dimenziók* (pp. 49–70). Dialóg Campus Kiadó.
- Kovács É. (2014). *Koordinációs mechanizmusok és fejlődésük az államigazgatásban (1990–2014)*. Doktori értekezés. Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola.
- Kovács É. (2019). *A magyar közigazgatás szervezeti és hatásköri rendszere*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet.
- Lamm V. (Szerk.) (2009). *Jogi Lexikon*. CompLex Jogi és Üzleti Kiadó.
- Lapsánszky A., Patyi A. & Takács A. (2017). *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Dialóg Campus Kiadó.
- Linder V. (2020). A közigazgatás intézményrendszere és szervezési elvei. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A. & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*.
- Lövetei I. (2007). A közigazgatás szervezeti joga. In Lőrincz L. (Szerk.), *Közigazgatási jog* (pp. 64–111). HVG-ORAC.
- Lőrincz L. (2010). *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC.
- Ludányi D. (2017). Közszolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(2), 98–138.
- Ludányi D. (2021). A közszolgálati életpályák szabályozásának jogalkotói megközelítése. Az előmeneteli és illetményrendszerek útjai vagy útkeresése? *Belügyi Szemle*, 69(8), 1309–1334. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.2>
- Magyary Z. (1942). *Magyar Közigazgatás*. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda.
- Magyary Z. (1944). *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései*. Erdélyi Múzeum Egyesület.
- Madarász T. (1971). *Városigazgatás és urbanizáció*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Madarász T. (1989). *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Tankönyvkiadó.
- Mélypataki G. (2015). A közszolgálati jog történetének állomásai – a hivatásos közszolgálat megjelenésétől a XX század első feléig. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 29(1), 175–191.

- Nuraliev, S. (2022). FDI and administrative decentralization: The importance of empowering local governments. *Public Administration Issue*, 16(6), 138–160. <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2022-0-6-138-160>
- Patyi A. (2017). *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Dialóg Campus Kiadó.
- Pálné Kovács I. (2008). *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus. <https://doi.org/10.17649/TET.22.1.1152>
- Pálné Kovács I. (2014). *Jó kormányzás és decentralizáció. Székfoglaló előadások a Magyar Tudományos Akadémián. A 2013. május 6-án megválasztott akadémikusok székfoglalói*. Magyar Tudományos Akadémia.
- Rajca, L. (2020). Reforms and centralization trends in Hungary and in Poland in a comparative perspective. *Przełqd Sejnowy*, 28(5), 133–151. <https://doi.org/10.31268/PS.2020.69>
- Szamel L. (1963). *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Szamel L. (1978). Az igazgatás és államigazgatás. In Berényi S., Martonyi J. & Szamel L., *Magyar Államigazgatási Jog. Általános rész* (pp. 9–40). Tankönyvkiadó.
- Tamás A. (2005). *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat.
- Temesi I. (2020). A közigazgatás szervezeti működése, felépítésének elvei és elemei. A közigazgatási szervek egymás közötti viszonyai. In Szalai A. (Szerk.), *A közigazgatás tudománya és gyakorlata* (pp. 151–174.). HVG-ORAC.
- Tomcsányi M. (1911). *Önkormányzat és decentralizáció*. Atheneum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat.
- Utomo, T. W. W. (2009). *Balancing decentralization and deconcentration: emerging need for asymmetric decentralization in the unitary states*. Discussion paper 174. Nagoya University.
- Vértesy L. (2018). A közigazgatás tevékenységfajtái. In Temesi I. (Szerk.), *Közigazgatási jog* (pp. 201–222). Dialóg Campus Kiadó.

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Hegyesi Z. (2024). A közigazgatás szervezési elvei a területi közigazgatás vizsgálatának szempontjából. *Belügyi Szemle*, 72(8), 1447–1470. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i8.pp1447-1470>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Hegyesi Zoltán, aki a Hegyesi.Zoltan@uni-nke.hu e-mail címen érhető el.