

DEBRECENI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR



BALÁZS ISTVÁN
A KÖZIGAZGATÁS VÁLTOZÁSAIRÓL MAGYARORSZÁGON ÉS
EURÓPÁBAN
A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG

DEBRECEN
2016

Szerző
BALÁZS ISTVÁN

Lektor
JÓZSA ZOLTÁN

CSc. habil. egyetemi docens
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Technikai szerkesztő
BARTA ATTILA

egyetemi adjunktus
Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Nyelvi lektor
JAKAB VIKTÓRIA

Kézirat lezárva:
2016. október 7.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog fenntartva.
Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó-rendszerben való tárolás a
kiadó előzetes hozzájárulásához van kötve.

© A szerző, 2016

© Debreceni Egyetemi Kiadó, 2016

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ.....	8
-------------	---

A) RÉSZ

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSRÓL.....	10
-------------------------------	----

BEVEZETŐ

A KÖZIGAZGATÁS ÁTALAKULÁSÁNAK JELLEMZŐI MAGYARORSZÁGON

1. A KÖZIGAZGATÁSI RENDSZERVÁLTÁS CÉLJAI ÉS EREDMÉNYEI	11
2. AZ „EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉRSÉG” ÁLTAL FELVETETT FEJLESZTÉSI IGÉNYEK	13
3. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÚJRASZABÁLYOZÁSA	19
4. A KÖZSZOLGÁLAT REFORMJA.....	21
5. A KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉS ÚJ IRÁNYZATAINAK ÉRVÉNYESÜLÉSE	22

I. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS ÁTALAKULÁSA A RENDSZERVÁLTÁSTÓL A 2010. ÉVI KORMÁNYVÁLTÁSIG.....

1. A KÖZIGAZGATÁSI RENDSZERVÁLTÁS ELŐZMÉNYEI ÉS CÉLJAI	33
2. A KÖZIGAZGATÁSI RENDSZERVÁLTÁST MEGELŐZŐ IDŐSZAK KÖZIGAZGATÁST ÉRINTŐ KUTATÁSAINAK CÉLJAI ÉS EREDMÉNYEI	35
3. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS ÁTALAKÍTÁSA	38
4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÖZIGAZGATÁS KIALAKULÁSA.....	45
5. A KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSÉNEK VÁLTOZÁSAI	54
5.1. A közigazgatás személyi állománya.....	54
5.2. A közigazgatási eljárás és a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának rendszere.....	61
5.3. A közigazgatás működésének átalakítását célzó egyéb jogintézmények	63
6. A KÖZIGAZGATÁS ÁTALAKULÁSÁNAK PROGRAMJAI ÉS PERSPEKTÍVÁI	64
6.1. A közigazgatás fejlesztésének menete és főbb állomásai 2010-ig.....	65
6.2. A kormány közigazgatás-fejlesztési feladattervei 1999-2002 között	68
6.3. A 2002 és 2006 közötti reformelképzelések	71
6.4. A 2006-ban kezdődött kormányciklus közigazgatás-fejlesztési célkitűzései	76
6.5. Kísérletek a területi államigazgatás átalakítására a fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer létrehozásáig.....	78

6.5.1. A területi államigazgatás továbbfejlesztésének kiindulási pontjai.....	78
6.5.2. A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái	83
6.5.3. A koncepció gyakorlati megvalósítása	96

II. FEJEZET

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS AKTUÁLIS HELYZETE	100
1. A KÖZIGAZGATÁS ÁTALAKÍTÁSÁNAK CÉLJAI, ELVEI ÉS IRÁNYAI	100
2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER VÁLTOZÁSAI	105
3. A KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSE.....	113
4. A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETE, A KÖZSZOLGÁLAT TOVÁBBFEJLESZTÉSE	118
5. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY JELENLEGI HELYZETE ÉS A KÖZIGAZGATÁSBAN TERVEZETT REFORMOK.....	120

B) RÉSZ

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSRÓL.....	123
--	------------

BEVEZETŐ	124
-----------------------	------------

I. FEJEZET

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁSI JOG.....	126
1. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉRSÉG	126
2. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI JOG FOGALMA.....	129
3. A SZŰK ÉRTELEMBEN VETT EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI JOG	130
4. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI JOG TÁGABB ÉRTELMEZÉSÉNEK ÉRVEI.....	134
5. A KÖZVETLEN EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS	134
6. A KÖZVETETT EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS	136
7. EGYÜTTES IGAZGATÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN.....	139
8. AZ EURÓPAI (KÖZ)IGAZGATÁSI JOG ÉS TAGÁLLAMI KÖZIGAZGATÁSI JOG VISZONYA 	140
9. KÖVETKEZTETÉSEK.....	141

II. FEJEZET.....	144
-------------------------	------------

KORMÁNYZÁS AZ EU TAGORSZÁGAIBAN AZ EZREDFORDULÓ ÉVEIBEN	144
--	------------

1. BEVEZETÉS.....	144
<i>1.1. A kormányzás fogalma</i>	<i>145</i>

1.2. A kormányzás elvei.....	147
1.3. A kormányzati intézményrendszer tipológiája.....	149
2. EGYES EU TAGORSZÁGOK KORMÁNYZATI RENDSZERE	151
2.1. Ausztria	151
2.1.1. A végrehajtó hatalom jellege.....	151
2.1.2. A kormányfő	151
2.1.3. A kormányfő hivatala.....	151
2.1.4. Központi döntéshozatali, koordinációs szervek	152
2.1.5. Konzultatív, tanácsadó szervek	152
2.1.6. Központi közigazgatási szervek.....	153
2.2. Belgium	153
2.2.1. A végrehajtó hatalom jellege.....	153
2.2.2. A kormányfő	153
2.2.3. A kormányfő hivatali szervezete(i)	153
2.2.4. Központi döntéshozatali, koordinációs szervek	154
2.2.5. Konzultatív, tanácsadó szervek	154
2.2.6. Központi közigazgatási szervek.....	154
2.3. Dánia.....	155
2.3.1. A végrehajtó hatalom jellege.....	155
2.3.2. A kormányfő	155
2.3.3. A kormányfő hivatala.....	156
2.3.4. Központi döntéshozatali és koordinációs szervek.....	156
2.3.5. Konzultatív, tanácsadó szervek	156
2.3.6. Központi közigazgatási szervek.....	156
2.4. Finnország.....	158
2.4.1. A végrehajtó hatalom jellege.....	158
2.4.2. A kormányfő hivatala.....	158
2.4.3. Központi döntéshozatali, koordinációs szervek	159
2.4.4. Konzultatív és tanácsadó szervek	159
2.4.5. Központi közigazgatási szervek.....	159
2.5. Franciaország	160
2.5.1. A végrehajtó hatalom jellege.....	160
2.5.2. A kormányfő	160
2.5.3. A kormányfő hivatali szervezete	160
2.5.4. Központi döntéshozatali, koordinációs szervek	161
2.5.5. Konzultatív, tanácsadó szervezetek.....	161
2.5.6. Központi igazgatási szervek	162
2.6. Görögország.....	163
2.6.1. A végrehajtó hatalom jellege.....	163
2.6.2. A kormányfő	163
2.6.3. A kormányfő hivatali szervei	164
2.6.4. Központi döntéshozatali, koordinációs szervek	164
2.6.5. Konzultatív, tanácsadó szervek	165
2.6.6. Központi közigazgatási szervek.....	165
2.7. Németország.....	166

2.7.1. A végrehajtó hatalom jellege.....	166
2.7.2. A szövetségi kormányfő.....	166
2.7.3. A kormányfő hivatala.....	167
2.7.4. Központi döntéshozó, koordináló szerv.....	168
2.7.5. Konzultatív, tanácsadó szervek.....	168
2.7.6. Központi közigazgatási szervek.....	168
2.8. Hollandia.....	169
2.8.1. A végrehajtó hatalom jellege.....	169
2.8.2. A kormányfő.....	169
2.8.3. A kormányfő hivatala.....	170
2.8.4. Központi döntéshozatali, koordinációs szervek.....	170
2.8.5. Konzultatív, tanácsadó szervek.....	171
2.8.6. Központi közigazgatási szervek.....	171
2.9. Olaszország.....	171
2.9.1. A végrehajtó hatalom jellege.....	171
2.9.2. A kormányfő.....	172
2.9.3. A kormányfő hivatala.....	172
2.9.4. Központi döntéshozó és koordinációs szerv.....	172
2.9.5. Konzultatív, tanácsadó szervek.....	173
2.9.6. Központi közigazgatási szervek.....	173
2.10. Portugália.....	173
2.10.1. A végrehajtó hatalom jellege.....	173
2.10.2. A kormányfő.....	173
2.10.3. A kormányfő hivatala.....	173
2.10.4. Központi döntéshozatali koordinációs szervek.....	174
2.10.5. Konzultatív, tanácsadó szervek.....	174
2.10.6. Központi közigazgatási szervek.....	174
2.11. Spanyolország.....	175
2.11.1. A végrehajtó hatalom jellege.....	175
2.11.2. A kormányfő.....	175
2.11.3. A kormányfő hivatala.....	175
2.11.4. Központi döntéshozatali és koordinációs szervek.....	176
2.11.5. Konzultatív, tanácsadó szervek.....	176
2.11.6. Központi közigazgatási szervek.....	176
2.12. Az Egyesült Királyság.....	177
2.12.1. A végrehajtó hatalom jellege.....	177
2.12.2. A kormányfő.....	177
2.12.3. A kormányfő hivatala.....	177
2.12.4. Központi döntéshozatali, koordinatív szervek.....	178
2.12.5. A központi közigazgatási szervek.....	178
3. KÖVETKEZTETÉSEK.....	179

III. FEJEZET

A KÖZSZOLGÁLAT VÁLTOZÁSAI.....	181
---------------------------------------	------------

1. A KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREK	181
2. AZ EGYES ORSZÁGOKBAN ALKALMAZOTT KONKRÉT MEGOLDÁSOK.....	186
3. NAPJAINK KÖZSZOLGÁLATÁNAK JELLEMZŐI.....	192
4. VÁLTOZÁSOK ÉS REFORMOK	199

IV. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPÁBAN A REGIONALIZÁCIÓ TÜKRÉBEN	202
1. AZ EURÓPA TANÁCS HELYI ÖNKORMÁNYZATOKAT ÉRINTŐ MUNKÁJÁRÓL	202
2. REGIONALIZÁCIÓ AZ ET TAGORSZÁGOKBAN	204
3. A REGIONALIZÁCIÓ PERSPEKTÍVÁI EURÓPÁBAN	208

V. FEJEZET

A KORMÁNY TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEINEK VÁLTOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓ ORSZÁGAIBAN	213
BEVEZETÉS	213
1. A REGIONÁLIS SZINT ÁLTALÁNOSSA VÁLÁSA A KORMÁNY TERÜLETI KÉPVISELETÉBEN	215
2. A KORMÁNY TERÜLETI KÉPVISELŐJÉNEK SZEREPE A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁS ÉS A REGIONÁLIS ÖNKORMÁNYZATOK KAPCSOLATÁBAN	219
3. A KORMÁNY TERÜLETI KÉPVISELŐJÉNEK SZEREPE AZ EU SZERVEIVEL VALÓ KAPCSOLATOKBAN.....	226
4. EURÓPAI PERSPEKTÍVÁK, HONI VALÓSÁG	229

VI. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS VÁLTOZÁSAINAK ÚJ TENDENCIÁI.....	231
1. AZ „ÚJ KÖZMENEDZSMENT” (NPM) ÉRVÉNYESÜLÉSE ÉS MEGHATÁROZÓ ELVEI	231
2. AZ NPM ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK KRITIKÁI	235
3. A „NEOWEBERI” ÁLLAM ÉS KÖZIGAZGATÁS FELÉ?	241

FELHASZNÁLT IRODALOM	243
-----------------------------------	------------

ELŐSZÓ

A közigazgatásnak, mint az állam cselekvésének egyik legfőbb jellemzője a folyamatos változás és megújulás. Ezt indokolják az állami szerepkörök változásai és ebből adódóan a közigazgatási feladatok változásai egyaránt.

A folyamatosan változó feladatokhoz a közigazgatásnak meg kell találni azokat a szervezeti, eljárási, módszerbeli, technikai és humánerőforrás megoldásokat, melyek alkalmazásával jogszerűen, szakszerűen, hatékonyan, eredményesen és költségtakarékos módon tudja társadalmi rendeltetését betölteni.

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, de ez az egyik indoka annak, hogy a politika is állandó nyomás alatt tartja a közigazgatást, mely teljesítménye pedig visszahat a központi és a helyi kormányzatok működésének értékelésére egyaránt.

A folyamatos megújulási kényszer alatt álló közigazgatást az elmúlt két évtizedben a szokásosnál nagyobb változás érte a neoliberais államfelfogás által életre hívott „Új közmenedzsment” (NPM) irányvonal érvényesülésével a világon.

Ez az alapvetően a versenyszféra szervezési, igazgatási és vezetési módszereit a közigazgatásban alkalmazni szándékozó irányzat érdemben változtatta meg a hagyományos közigazgatás értékrendjét a hatékonyság, minőség, költségtakarékosság és társadalmi részvétel érdekében, miközben az áhított eredmények a gyakorlatban nem igazán mutatkoztak.

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

Egyszerre kellett ugyanis megfelelniük a tradicionális polgári demokráciák közigazgatásának általános értékrendjét kifejező, Brüsszel által idealizált, de korábban nem hangoztatott „Európai Közigazgatási Tér” követelményeinek és az egészet támadó „Új közmenedzsment” irányzat radikális elképzeléseinek.

Ez az ellentmondásokkal terhelt folyamat ma sem zárult le, a világ közigazgatása és így országunké is, új utakat kényszerül keresni és találni a világot sújtó különböző válságok leküzdéséhez.

A könyv az elmúlt negyed század 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.

Mindezekon keresztül pedig járuljon hozzá napjaink hazai és nemzetközi közigazgatás-fejlesztési elképzelései megértéséhez és megvalósításához egyaránt.

Balázs István¹

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

A) RÉSZ

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSRÓL

BEVEZETŐ

A KÖZIGAZGATÁS ÁTALAKULÁSÁNAK JELLEMZŐI MAGYARORSZÁGON²

1. A közigazgatási rendszerváltás céljai és eredményei

A közigazgatás új államfelfogásnak megfelelő átalakításának célja a Magyarországon is kialakult a plurális polgári demokratikus jogállamokra jellemző differenciált közigazgatás kialakítása. 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 tanácsrendszert felváltó és a helyi demokrácia alapintézményeként működő önkormányzati közigazgatási rendszer létrehozásának volt. Emiatt a kezdetekkor viszont 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 tehát, hogy a rendszerváltást követő első évtized közigazgatás-fejlesztési törekvései ennek az egyensúlytalan helyzetnek a felszámolására irányultak.

A magyar közigazgatás-fejlesztési feladatokat 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 közigazgatási tendenciákat is kezelni kellett.

A közigazgatási intézményrendszeren belül a helyi demokrácia alapintézményeinek számító helyi önkormányzatok kialakítása okkal kapott politikai prioritást, mivel a szocialista állam sajátosságának tekintett tanácsrendszerű helyi igazgatás felváltásának nem volt alternatívája. Ezen túlmenően pedig ezt várta el tőlünk akkor a demokratikus értékeket őrző és közvetítő Európa Tanács is, melynek

² A Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Karán 2010. szeptember 17-én elhangzott habilitációs előadás alapján készült tanulmány.

önkormányzati kartáját 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 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 egy egyensúlytalan helyzet alakult ki a magyar közigazgatásban, ahol egy komplex és reform értékűen kialakított helyi önkormányzati rendszerhez képest alulkezelt- és sokak által az időben alulértékelt- 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, mint 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. számú 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.

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. számú határozat fogadta el a középtávon megvalósítandó, komplex reformprogramot.

A határozat mellékletében foglalt 21 fő irány 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 rendszer keretei és a működés 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 újraszabályozása, 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 Közmenedzsmentet ekkor kísérelték meg adaptálni. Erre az Uniós csatlakozás folyamatában az Európai

Közigazgatási Térség követelményeit alkalmazni segítő OECD SIGMA program 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 népszerű „jó kormányzás” ideája mentén, javítani kellett a kormányzati döntések stratégiai előkészítésének minőségét, a meghozott döntések végrehajtásának koordinációját és a végrehajtás ellenőrzését.

Az államigazgatás továbbfejlesztésének 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 szervek még mindig 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, 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 szükségessé vált az ország közigazgatási területi beosztásának vizsgálata 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 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 piacgazdaság, 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 működésének átalakítása által vezérelten 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 szaktudás és a hatékony munkavégzés határozza meg az előmenetelt és a foglalkoztatás biztonságát, és ki akarták alakítani a valódi 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 zsákmányrendszer érvényesülése ellen.

A kulturált, színvonalas munka biztosítása és a korrupció elleni fellépés érdekében meg szándékoztak 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 közérdekében végzett ellenőrzésük megfelelő szintű kiépítéséhez tervezetek még további lépéseket.

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

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

Az önkormányzatok finanszírozásának átalakításával 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.

Az elfogadott kormányhatározatokban foglalt programok szintjén ugyan cél volt a regionális közigazgatási rendszer koncepciójának kidolgozása és ennek keretében

akarták meghatározni a regionális önkormányzatok lehetséges jövőbeni szerepköreit is, az államigazgatási és az önkormányzati régiók egyirányú fejlesztése érdekében. E programok végrehajtása azonban megfelelő politikai akarat hiányában elmaradt.

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

A reformelképzelésekből már 2004-re megvalósult a többcélú kistérségi önkormányzati társulásokra vonatkozó jogi szabályozás és elfogadásra került a Ket. 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 korábbiaknál is határozottabban, alapvetően a regionalizáció és az új közmenedzsment irányait alapul véve célozta meg a közigazgatás reformjának ügyét. A reformok előkészítésébe már nem nagyon voltak 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 leadásra erre a közigazgatási szintre. Ezzel párhuzamosan pedig a jelenlegi megyei önkormányzatok megszűntek volna, csakúgy, mint a megyei jogú városi kategória. Ez utóbbi helyébe a nagyváros, mint kiemelt települési kategória 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 régió felépülő új regionális önkormányzatok útján.

A szándékok szerint az állam- reform intézkedései magukba foglalták volna 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.

Positívan értékelhető ugyan az a tény, hogy a központi közigazgatási szervek először kaptak törvényi szintű átfogó szabályozást, 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 nehézkesé tették a területi közigazgatás működését, rontották hatékonyságát és minőségét, elbizonytalanították a helyi közszolgálatot.

Míndeközben a versenyszféra bevonásával, Uniós pénzekből nagy erőket vonultattak fel az állami és az államot alkotó helyi önkormányzatok által 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 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 a 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 állam és közigazgatás folyamatos térnyerését, a regionalizáció visszaszorulását stb, a döntéseknél többnyire nem vették figyelembe, pedig azokat a hazai közigazgatás-tudományban többen is feldolgozták.

3. A közigazgatási hatósági eljárás újrászabályozása

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 tagállamként 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, hatósági közvetítőnek az 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 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 vége szakadt 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 teljesítmény-követelményeket állítunk, és rugalmasabbá tesszük alkalmazásuk szabályait. A mainál nagyobb elismerést biztosítunk a színvonalas teljesítménynek, korszerűsítjük a humánerőforrással 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 rendszer 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 közsférára 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 irányvonala. 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 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 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 a legelőször. A nemzeti kormányok, de maga az EU sem tudott mit tenni a saját bürokráciája irányába, mint – engedve a társadalmi nyomásnak – közigazgatás-fejlesztési programokat indítottak 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 Unió működéséhez 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 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 sikertelennek 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 értékzavarhoz 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.

Ezekben 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 modellről sem beszélhetünk.

Tapasztalhattunk viszont helyenként egymással ellentétesen ható intézmények közszolgálati rendszerekben történő bevezetését (így pl. központi pályázattal rendszer 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 munkajogi 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 fellelhető.

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 országoként, sőt egy országon belül is igen különböző formát ölthet. A regionalizációt övező Európai vita viszont jól mutatja, hogy a jelenség nem egy irányú 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.

A másik jól azonosítható tendencia a központi szint és a középszintű önkormányzatok közt 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 – a 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 képviselete 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 jelent. 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 képviseletében 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 Uniós 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 az, 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, de az egész közigazgatást átható, szakmailag és társadalmilag egyaránt támogatott reformokra azonban a valóságban nem került sor, inkább lehattunk 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 tapasztalhattuk a radikális visszarendeződési szándékot a területi közigazgatásban a megyék bázisán integrált közigazgatással, és bizonyos visszatérést az egykori Új Közmenedzsment ideológiához a nagy, integrált mega-szervezetek létrehozásával a közszférában, és bizony kontinuitást is az előző kormányok szégyenlősen a zsákmányrendszer felé elmozdított közszolgálati törekvéseinek radikális és nyílt felvállalásában.

Ezek néha egymással ellentétes folyamatokat indíthatnak el, vagy erősíthetnek, ezért véleményem szerint 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 volna.

Ezt a célt szolgálta a kormányváltást követően 2011. június 17-én bemutatott Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program első (MP 11.0) változata,³ mely a

³ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10., Budapest.

középtávú és komplex programok körébe tartozik. Az azóta 2012-ben elfogadott módosított változatának⁴ a végrehajtása pedig azóta is tart.

A névadó – nyilván nem véletlenül- a magyar közigazgatás egyik nemzetközileg is elismert 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 következő intézkedések sorát.”⁵ A program deklarált átfogó célja 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 határozza meg a beavatkozási területeket is. A program megvalósítására intézkedési tervet tartalmaz, mely sajátos függeléke az érintett sarkalatos törvények felsorolása egyféle törvényalkotási programként.

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

Az anyag érinti ugyan a közigazgatás-fejlesztés nagy nemzetközi irányait, de rögzíti 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.

Napjaink közigazgatás-fejlesztési dilemmáinak megfelelően a Magyary programban a konkrét elképzelések közt találhatunk 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 a „neoweberi”

⁴ (MP 12.0) 2012. augusztus 31.

⁵ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10., Budapest, 7.

államról és közigazgatásról írt jellemzők irányába pl. az államigazgatási hatósági koncentráció erősítésével.

Erre azonban talán jobb példa a Magyary 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.”⁶

A Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési programnak egyik központi eleme a „Jó Állam fogalma és a Jó Állam Index” melynek az egyik (+1) hatásterülete a hatékony közigazgatás.⁷ 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 kétség kívül a közjó és közérdek megvalósítását szolgálják, ezért elismerés és tisztelet illeti őket.

Mégis látván a sokféle lehetséges értelmezési tartományt és külső körülményközte főleg az állami szerepvállalás változásait-, ami e fogalmat övezi, ma 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 jól tükrözi azokat a bizonytalanságokat, melyek a világ közigazgatás-tudományát is jellemzik az NPM-et felváltó új irányok keresésében.

A már tárgyalt Magyary programokat, melyek egyfajta egyensúlyt próbáltak teremteni a poszt-NPM irányzatok és az alakulóban lévő neoweberi irányzatok közt, valamilyen nemzeti közigazgatás hangsúlyozásával, mára már egy új koncepció váltotta fel. A „Közigazgatás – és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020” a Magyary programoknál lényegesen konkrétabb, pragmatikusabb dokumentum, melyet kormánydöntés is megerősített⁸ és anyagi eszközöket is

⁶ 1.2. pont 7. oldal 3. bek.

⁷ Kis Norbert, *A Jó Állam koncepció értékelési-mérési dilemmái és kísérletek egy indikátorrendszerre.* http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/A_Jo_Allam_koncepcio_TNRH.original.pdf

⁸ 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat.

rendelt⁹ 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 közvetlen kapcsolatot megeremítő 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 megeremítése, 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 megeremítésének egyik legfontosabb előfeltétele az állampolgár központú, nyílt szerepfelfogású közsféra 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.”¹⁰

A „jó államot” és a „jó közigazgatást” célzó reformtörekvéseket pedig- a jelzett pragmatika jegyében- ezen túl egy árnyékkormányval is felérő Államreform Bizottság¹¹ fogja össze. Mindez nem jelenti az OECD által inspirált és erősen poszt-NPM jellegű „Jó állam” típusú tevékenység háttérbe szorulását, sőt ennek jegyében készült el a „Jó Állam 2015 Jelentés”¹² mintegy bizonyítva a kidolgozott indikátorok hasznosságát a reform eredményeinek nyomon követésében és a további döntések megalapozása érdekében.

⁹ 1561/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat.

¹⁰

http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf, 4, (2015. augusztus 20.).

¹¹ Lásd az 1602/2014. (XI. 4.) Korm. hat., valamint; <http://www.allamreform.hu/>, továbbá <http://hirlevel.egov.hu/tag/allamreform-bizottsag/>, (2015. augusztus 20.).

¹² Lásd; http://uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes.original.pdf, amit a 2015. augusztus 25-i „Kormány Konferencia” is megtárgyalt.

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 Közszerológati Egyetem.

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

I. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS ÁTALAKULÁSA A RENDSZERVÁLTÁSTÓL A 2010. ÉVI KORMÁNYVÁLTÁSIG¹³

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 rendszere, de az irányítás kiterjedt eszközszerkezere miatt ez a működés alapvető jellegét akkor sem érintette, ha az egymást követő tanácsi 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 állíthatjuk azt, hogy a magyar közigazgatás szocialista állambeli fejlődése ne próbálta volna követni a demokratikus jogállamok közigazgatásának haladó tendenciáit, csak a rendszerkeretek közt volt kénytelen maradni a politikai rendszer meghatározó jellege miatt.

Mindez egyben azt is jelenti, hogy a közigazgatási rendszerváltás nem előzmény és főleg nem előre és tudatosan kialakított alapok nélkül valósult volna 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. Ilyenek voltak pl. a városkörményi 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

¹³ Készült a Magyar Tudománytárban megjelent tanulmány alapján. GLATZ Ferenc (szerk.), Kossuth Kiadó, Budapest, 2003, 596-604.

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 a 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.¹⁴

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.¹⁵ Ez a dokumentum pedig igen jó

¹⁴ 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.

¹⁵ 1985. október 15. Strasbourg, 1997. évi XV. törvény.

mintaként szolgált a hazai kutatások számára is, anélkül, hogy a központi hatalmi struktúrát közvetlenül veszélyeztette volna.¹⁶

Időben egy kicsit későbbi, de igen fontos terület a közigazgatás személyzetének jogi szabályozását érintő koncepcionális munkák beindulása az Államigazgatási Főiskola kutatói bázisán.¹⁷

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, olyat 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 kutató tevékenység 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 rendszerkeretből kilépő reformok hangsúlyozása csak viszonylag későn, közvetlenül a politikai rendszerváltás előtt jelent meg.¹⁸

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.

¹⁶ 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).

¹⁷ 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.

¹⁸ Ilyen volt a VEREBÉLYI Imre (szerk.), *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja című tanulmánykötet*, ÁSZI, Budapest, 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 civil kapcsolataiban nyitottan jár el.

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 mindenkorileg 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 keretjelleget és szükséztű rendelkeztéseiben 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 az 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, tisztségviselőket egyaránt, így az államigazgatás 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, de 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 létezik 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 ésszerűbb, 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. Rendeltetése 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 szervek 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 egységként 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 a 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 szükségszerű 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, tájékoztatja 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 rendelkezhetek.

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 előkészítőtlenység 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.¹⁹

¹⁹ 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.

A területi államigazgatás reformjának azóta is tartó folyamata pedig attól a céltől 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 rendszerváltást 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 tanácsai szervek és a központi szervek közt.

Az önkormányzati törvény²⁰ elfogadása megszüntette ezeket az egységes jogi és szervezeti kereteket és a korábbi tanácsai 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,²¹ 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 tanácsai feladat- és hatáskörüket pedig külön törvény osztotta fel az államigazgatási és az önkormányzati közigazgatási szervek közt.²² A feladat- és hatáskörmegosztás követte több vonatkozásban 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, az államigazgatásból és az önkormányzati közigazgatásból állt, míg az államigazgatás saját, elkülönült szervezettel települési szinten csak kivételesen volt jelen.²³

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

²⁰ 1990. évi LXV. törvény.

²¹ Lásd a köztársasági megbízottak jogállásáról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. törvényt, valamint a működési területüket meghatározó 61/1990. (VIII. 14.) OGY határozatot.

²² 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről.

²³ Városi-körzeti földhivatalok és az ÁNTSZ városi intézetei.

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.²⁴

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 lobbis korabeli 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.

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 jogalkotásban²⁵ és az intézményi reformokban egyaránt.

²⁴ Összefoglalva lásd: *A közigazgatás reformjának programja*, Magyar Közigazgatás 1996/11. sz., 664-666., valamint az Ötv. 98. §-a valamint a 191/1996 (XII. 4.) Korm. rendeletet.

²⁵ A rendszerváltáshoz kötődő legfontosabb törvények e téren;

- az alkotmánymódosításról szóló 1990. LXIII. törvény,

Az ennek eredményeképpen kialakított helyi önkormányzati rendszerünk határozta aztán meg 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 életképebb és megfelelő szolgáltatási szintet biztosító közigazgatási települési egységek létrehozása lett volna szükséges.²⁶

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 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 konszenzusnak kellett állnia.

Az Ötv. megalkotásának első alapozó szakasza a rendszerváltást megvalósító és az 1990-91 évekhez kötődő jogalkotási szakasz²⁷ volt.

-
- 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.

²⁶ 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.

²⁷ Lásd erről *A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének szakaszai és irányai*, In: VEREBÉLYI Imre (szerk.), *Az önkormányzati rendszer magyarázata*, K+K Kiadó, Budapest, 1999., 623-683.

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 megbízásának 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 kezdeményezés joga, a szabad társuláshoz való jog, és a helyi jogalkotási jogkör,
- rögzítésre került a helyi önkormányzatok alapvető struktúrája (képviselet, 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 közszolgálatokkal 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 előírásvolt 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 intézményesíttette 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 közszolgáltatási minimum feladatok [8.§. (4) bekezdés] ellátásától tette függővé.²⁸

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.²⁹ 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 fenntartás 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 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.

²⁸ 1990-ben a 3114 települési önkormányzathoz 523 (17%) volt a lakosság szám alatti.

²⁹ 1994. évi LXIII. törvény 62. § (2) bekezdés.

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.³⁰ 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 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.³¹

³⁰ A vitát foglalja össze KÖKÉNYESI József, *Az önkormányzati tulajdon szabályozási koncepciójához* című munkája, ÁSZI, Budapest, 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, MKI, Budapest, 1991.

³¹ Lásd bővebben VEREBÉLYI Imre, *A helyi képviselők és polgármesterek kézikönyve*, Deák Alapítvány, Budapest, 1991.

Az önkormányzati bevételek egyébként saját, átengedett központi adókból és központi költségvetési normatív hozzájárulásokból valamint támogatásokból álltak.³²

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 fizetéképtelenné vált önkormányzatok csődeljárását külön törvény³³ szabályozta.

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 tiszteletbenntartása és védelme volt.

E tekintetben az Országgyűlés szerepe volt a kiemelkedő, hiszen a helyi önkormányzatok felépítésének és működésének minden lényeges eleme törvénnyel

³² A saját bevételek az összes bevétel 30 %-a, átengedett bevétel 15 % a többi központi állami támogatás.

³³ A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény.

(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 felosztott képviselő testület egyes feladatainak ellátására köztársasági biztost nevezhetett ki (Ötv. 94.§.) az új képviselőtestület megválasztásáig.

Az új helyi önkormányzati rendszerünk kialakításánál egyik legnagyobb vitát az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás kapcsolatrendszere, 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 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.

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 jogkörén kívül a kormány irányította az önkormányzatoknál végzett államigazgatási tevékenységet, a helyi köztisztviselők képzési 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 szentel 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 közigazgatási 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 tölthettek be az önkormányzatok érdekképviselői szervei, melyek első, alapító szervezete még a tanácsrendszer utolsó éveiben kialakult Európa Tanácsi támogatással.³⁴ A kezdetben egységes szervezet az önkormányzati választásokat követően – az önkormányzati rendszernek megfelelően – differenciálódott és az új szervezetek egymással hol rivalizálódó, hol szövetségi kapcsolatban álló viszonyt alakítottak ki.

³⁴ Lásd KÖLLNER Ferenc, *A tanácsok önkormányzati szövetségének ideiglenes szabályozása*, ÁSZI, 1989., 19.

Mégis e szervezetek érdekképviseleti 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.³⁵

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.³⁶

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.

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,³⁷ mégis a konkrét jogi szabályozás elfogadására csak viszonylag későn került sor. Ennek oka többértű volt, szakmai és politikai okok egyaránt felmerültek az elkészítés során. A szakmai problémák között elsődleges volt a

³⁵ Lásd TAKÁCS Klára, *Nemzeti önkormányzati szövetségek Európában*, In, *Közigazgatási füzetek 3.*, MKI, Budapest, 1992. 142.

³⁶ Lásd *A közigazgatás reformjának programja*, Magyar Közigazgatás, 1996/11. sz.

³⁷ 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” BM ÁSZI 1990. Budapest, 38. oldal) mely a törvényelőkészítő bizottság munkáját is meghatározta.

modellválasztás. Ahhoz ugyan nem fért kétség, hogy a közszoigálat átalakításának a szakmai alapokon szervezett, élethossziglani pálya utat magába foglaló, politikailag semleges és lojális köztisztviselői kart magába foglaló karrierrendszerű közszoigálatnak kell lennie. Abban azonban már igen eltérő vélemények voltak, hogy ezen belül a centralizált zárt modellt vagy a nyitottabb állás, vagy más néven munkaköralapú modellt kell-e választani.

Ugyancsak nagy viták öveztek a közszoigálati 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 közszoigálat gyors kiépítése, miközben az állami szektor még nem került lebontásra és a közszoigálati 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.

Szakmai szempontból komoly igényként fogalmazódott meg a közszoigálat egységes jogállása (statútuma) szabályozásnak igénye, mely alapul szolgált volna az állami élet különböző területein tevékenykedő és feladatai, továbbá eltérő államhatalmi ághoz tartozásuk okán differenciálódott alkalmazotti kör speciális szabályozása. 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 közszoigálati rendszerünk³⁸ jellemzői a következők voltak;

³⁸ - 1992. évi. XXII. törvény a munka törvénykönyvéről,

- 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 nyernek felvételt a törvényben meghatározott általános szakmai és a munkakörre megállapított speciális, szakmai feltételek teljesítése esetén (szakmai érdemeken alapuló állásrendszerű, karrier típusú közszolgálat).
- 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

-
- 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.

a közigazgatás alkalmazottaira, a másik 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 saját 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 állományi 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: középfokú iskolai 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</i>	829	475	88	299	1.691
	<i>kormányiszervek</i>	11.396	20.742	3.856	5.371	41.365
	<i>Helyi</i>	65	56	26	4	151
	<i>önkormányzatok</i>	60	91	13	2	166
	<i>Köztisztviselők</i>					
	<i>Egyéb</i>					
	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</i>	869	465	79	291	1.704
	<i>kormányiszervek</i>	12.310	21.603	3.849	5.226	42.988
	<i>Helyi</i>	78	63	24	4	169
	<i>önkormányzatok</i>	73	145	11	3	232
	<i>Köztisztviselők</i>					
	<i>Egyéb</i>					
	Összesen	43.700	48.354	9.494	10.198	111.746

2001	<i>Államigazgatás</i>	32.885	27.532	-	-	60.417
	<i>Nem</i>	1.005	493	-	-	1.498
	<i>kormányiszervek</i>	13.965	24.129	-	-	38.094
	<i>Helyi</i>	69	70	-	-	139
	<i>önkormányzatok</i>	76	136	-	-	212
	<i>Köztisztviselők</i>					
	<i>Egyéb</i>					
	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 érti. 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 170000 fős tömegére – a közszektorban alkalmazott mintegy 800000 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 módosításában³⁹ 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

³⁹ 1990. évi LXV. törvény 109. §. és 1991. évi XX. törvény 29. §, stb.

körülmények indokolták a törvény – egyébként sokak által kétségbevonat – újjáalkotásának igényét.⁴⁰

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 ki⁴¹ az egész magyar közigazgatásban. Az persze előrelátható gondot jelentett, hogy az Áe. 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 öt éves tapasztalatai alapján a közigazgatási eljárás és a bírósági felülvizsgálat korrekciójára sor is került azzal, hogy a közigazgatási bíráskodás rendeltetése feletti vita a szakmai köröket akkor is megosztotta,⁴² minek késői következményeként a rendszer negyed század múltán sem tekinthető lezártnak.

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.

⁴⁰ Így pl. FICZERE Lajos – SZALAI Éva, *Gondolatok az államigazgatási eljárásjogi kódex felülvizsgálata nyomán*, Magyar Közigazgatás, 1998/7. sz.

⁴¹ Erről írt UTTÓ György, *A közigazgatási bíró kezdeti tapasztalataiból* című írásában, Magyar Közigazgatás, 1992/4. sz.

⁴² A tapasztalatokat, ellentmondásokat és a különböző fejlesztési elképzelések jellemzőit jól foglalja össze CSIBA Tibor, *A közigazgatási bíráskodás néhány neuralgikus pontja című tanulmánya*, Magyar Közigazgatás, 2002/10. sz.

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 sem kapott hosszú időn át 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 végrehajtó hatalom tevékenységének egységes kereteit jelentette.⁴³

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 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.

⁴³ Ezt foglalja össze TRÓCSÁNYI László, *Közjogi változások és a rendszerváltás című tanulmánya*, Magyar Közigazgatás, 1993/7. sz.

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 köztisztviselők, 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.⁴⁴

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 óta tartó átalakulási folyamat is az egymást követő kormányok által elfogadott fejlesztési és reformprogramok eredményei. Ezeknek a 2010-es kormányváltásig történő tényszerű⁴⁵ összefoglalása történik a következőkben, míg napjaink folyamatairól külön elemzésben lesz szó.

⁴⁴ Lásd *Alternatív gondolatok a közigazgatásról*, Közigazgatási Füzetek, MKI, Budapest, 1994/3. sz.

⁴⁵ A különböző közigazgatási fejlesztési és reformprogramokat foglalják össze a következő tanulmányok;

VEREBÉLYI Imre,

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

KILÉNYI Géza,

- *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény koncepciója*, Magyar Közigazgatás, 2002/1. sz.

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 szervezet 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 valamint a közigazgatás működésére, valamint személyi állományára kevesebb figyelem jutott, mint az önkormányzati rendszer kiépítésére.

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 minisztériális 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) túlburjánzott.

-
- *A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében*, Magyar Közigazgatás, 2006/1. sz.
 - *A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től*, Magyar Közigazgatás, 2006/3-4. sz.

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. számú határozatába. Ennek maradéktalan megvalósítására azonban a kormányciklus hátralévő idejében már nem volt 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. számú határozat fogadta el a részletes reformprogramot, ami azonban nem képezte a határozat normatív részét.

A reformprogram 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. számú 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. számú határozat] 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 tartalmazza.

A feladattervek sokrétű konkrét intézkedései nagyrészt beleilleszthetők az 1100/1996. (X. 2.) számú kormányhatározat mellékletében foglalt fő irányokba

azonban jó néhány ponton új prioritások és feladatok is kialakultak. A kiegészítő jegyzet tartalmazza ezeket az új célokat és eszközöket.

Az 1100/1996. (X. 2.) Korm. számú határozatban megfogalmazott középtávú reform célkitűzései:

- A határozat mellékletében foglalt 21 fő irány 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 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 kérdések tartoznak, mint a közigazgatási eljárás újraszabályozása, a területi közigazgatási szervek rendszere, az önkormányzatok törvényességi ellenőrzési mechanizmusa stb.
- Az új típusú közigazgatási rendszer struktúrájának rögzítését követően a fő figyelem a közigazgatási munka eredményességének növelésére, a minőség javítására és a szolgáltató jelleg kialakítására kellett, hogy irányuljon. Ez volt a második legfontosabb célcsoport.
- A struktúra stabilizálása és a működés megjavítása 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 állományával rendelkező közigazgatás léte, ezért kiemelt feladat volt ennek megteremtése.

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

Az 1999-2000. 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 1052/99. (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 minőségét, a meghozott döntések végrehajtásának koordinációját és a végrehajtás ellenőrzését.

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

Az államigazgatás továbbfejlesztésének 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 ma még mindig nehezen áttekinthető, egymástól igen eltérően működő és aránytalan méretű rendszerének felülvizsgálatát. Az ilyen típusú szervek főként hatósági tevékenységet végeznek. Ugyanakkor szerepük az Unió 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 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 közigazgatási megfelelő, hatékony szankciókat tudjon érvényesíteni.

Cél volt a szolgáltató típusú közigazgatás kiépítéséhez szükséges a 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 továbbfejleszteni, 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 élethossziglan tartó közszolgálati életpályát.

A kulturált, színvonalas munka biztosítása és a korrupció elleni fellépés érdekében meg akarták 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 tervezetek új, felügyeleti típusú intézményeket.

A több mint 3100 helyi önkormányzatot számláló dezintegrált önkormányzati rendszerünkben megfelelő jogi szabályozással, szervezeti és pénzügyi ösztönzőkkel akarták kialakítani, illetve támogatni az önkormányzati feladatok ésszerű 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 okmányközpontokkal 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.⁴⁶

A 2003-ban kidolgozott koncepció⁴⁷ szerint 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.⁴⁸ 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

⁴⁶ Lásd LAMPERTH Mónika *Az önkormányzati rendszer továbbfejlesztése*, Magyar Közigazgatás, 2002/11. sz.

⁴⁷ E munkákat koordinálta a BM mellett létrehozott IDEA (integráció, demokrácia, autonómia) reformbizottság.

⁴⁸ 2004. évi CVII. törvény A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól.

korábbi jogi szabályozást váltotta fel a modern jogállami követelményeknek megfelelően.

A törvény hatályba lépésével az eddigi fél évszázadon keresztül érvényesülő és európai összehasonlításban is példamutató törvényi szabályozásnál is korszerűbb jogi szabályozással kívánták rendezni a közigazgatás hatósági eljárás 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.

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 is hatályos törvény hangsúlyos-néha talán kizárólagos – elemként kezeli az eljárási határidő betartását és a hatóság ismételt mulasztásához fűz még szigorúbb jogkövetkezményeket azzal is, hogy a mulasztáshoz kapcsolódó intézkedések a szervezet vezetőjével szemben 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 rögzíti azt is, hogy az ügyfél nem kötelezhető az eljárás lefolytatásához szükséges más hatóság engedélyének beszerzésére, mivel ez egyértelműen az alapügyben eljáró hatóság kötelezettsége.

A hatályba lépett törvény szabályai szerint az ügghöz 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 továbbfejlesztette 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 dönthet ma is, ha az ágazati szabályozás azt lehetővé teszi. 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 pedig 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 ésszerűségi korlátai is, így az ügyfél értesítése szüségtelen, 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 azonban az új szabályozással egy új eljárási kultúra és szemlélet meghonosítása volt. 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 hatékonynak, ha a hatóság döntései kikényszeríthetőek és azok végrehajtására ésszerű határidőben és nem aránytalanul hosszú idő után kerül sor. Az új törvény egyik célja ezért a végrehajtási eljárás hatékonyságának fokozása 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 kíván 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 hárítottak 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 döntése ellen bírósághoz lehet fordulni, az addigi kivételek megszűntek.

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

Az újrafelvételi eljárás alapján arra vált lehetővé 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, hogy ennek az új ténynek, adatnak, bizonyítéknak meg kell lennie már a határozat meghozatala előtt, csak az ügyfél szerez 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.⁴⁹

A 2006 júniusában hivatalba lépett kormány a korábbiaknál határozottabban célozta meg a közigazgatás reformjának ügyét és főként a megelőző ciklusban előkészített döntések alapján⁵⁰ módosította az Alkotmányt és törvényt fogadott el a központi közigazgatási szervekről.⁵¹

⁴⁹ Lásd SIVÁK József, *Helyben járás vagy lépésváltás*, Magyar Közigazgatás, 2005 /1. sz.

⁵⁰ Lásd SÁRKÖZY Tamás, *Gondolattörések a kormányzás modernizálásáról*, Magyar Közigazgatás, 2006/3-4. sz.

⁵¹ 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.

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 valódi 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, mint a 7 statisztikai-tervezési régió felépülő új regionális önkormányzatok útján.

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 újraszabályozáshoz nem járult hozzá – közel két évig szünetelt a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése.

Ennek részleteiről azonban a következő pontban lesz szó.

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 humánerőforrásainak 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 előrevetítette 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 létrehozásáig⁵²

6.5.1. A területi államigazgatás továbbfejlesztésének kiindulási pontjai

A rendszerváltást követően kidolgozott és a területi államigazgatás reformjáról szóló szakmai álláspontok kiindulópontja az volt, hogy a területi államigazgatás továbbfejlesztési alternatíváit nem lehet a közigazgatás egészéből kiemelten kezelni és problémáit megoldani. Márpedig a magyar közigazgatás egyik legnagyobb problémája maradt a rendszerváltás óta⁵³ a közigazgatási térszerkezet szétaprózottsága és kiegyensúlyozatlansága. A közel 3200 települési közigazgatási egység megfelelő szintű közszolgáltatásokat biztosítani nem tudott, fenntartása drága volt. Ezen ugyan valamit oldott az önkormányzatok többcélú kistérségi társulási 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 – meg szinten 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. Fel kell vállalni a települési és a központi szintű közigazgatás egészének átértékelését. Ugyanakkor helyre kell állítani a civil közigazgatás két alrendszerének, az államigazgatásnak és az önkormányzati közigazgatásnak az egyensúlyát a jogi szabályozás oldaláról is. A túlszabályozott

⁵² Lásd bővebben; BALÁZS István, *A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái*, Magyar Közigazgatás, 2006/2. sz.

⁵³ Bővebben; KULCSÁR Kálmán – BAYER József (szerk.), *Magyar Tudománytár 4. Társadalom – politika – jogrend. A közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig*, MTA, Kossuth Kiadó, Budapest, 2003., 594-606.

helyi önkormányzati rendszerhez képest ugyanis az államigazgatás 2006-ig alulszabályozott volt és ez főként a működésére hatott károsan.

A polgári demokráciák államának közigazgatása ugyanis osztott közigazgatás,⁵⁴ 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 mértéken 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; közintézetek, köztestületek, 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 közigazgatási sem pedig a tágabb értelemben vett közigazgatási intézményi struktúra nem egy természetes fejlődési folyamat eredményeképpen jött létre, hanem a rendszerváltás politikai körülményei által determináltan. Ennek azért van 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

⁵⁴ Lásd: LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-Orac, Budapest, 2005.

önálló szervezettel (mert abból több van, mint ahol az államigazgatási feladatellátás feltételei ésszerűen 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 szubszidiárus, térségi közszolgáltató feladatokat látnak el. Éppen ezért viszonylag hosszabb történelmi időszak alatt a közigazgatási középszint domináns eleme az ágazatilag tagolt, professzionális államigazgatás, míg a területi önkormányzatok viszonylag gyengék, a frankofón rendszerekben a XX. század utolsó harmadáig saját végrehajtó szervezettel sem rendelkeznek. E funkciókat a központi kormány területi képviselője látja 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 vezet a regionális önkormányzatiság kialakulásához. Csakhogy a regionális állam megkérdőjelezi az egész eddigi közigazgatási térszerkezetet, mert a területi önkormányzati új feladatok nem a korábbi meglévő zömében megyei feladatok aggregátumai, hanem a központi szintről decentralizált új típusú feladatokból áll. 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.

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 ésszerűség 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 összpontosul mind az államigazgatási mind az önkormányzatiság vonatkozásában.

Az államigazgatási feladatok ellátásának igazi ésszerű 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 fokúan 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, azonban most nem szabad királyi, vagy törvényhatósági jogúak voltak, hanem megyei jogúak a privilégiumok oldaláról, de ez a lényegen nem változtat.

A városkörnyéki közigazgatás bevezetése ugyan kedvező fordulatot hoz a maga korában, de összes előnyét nincs ideje kihordani, mert elsodorja a rendszerváltás túldimenzionált önkormányzati önállóság-felfogása.

A rendszerváltás közigazgatási értelemben is kontra-hatásokra épül, a korábbi állapotok ellentétét hozza ki. A gyenge települési szint helyett erőset alakít ki és nem csak önkormányzati, hanem államigazgatási értelemben is. A jegyzők igen széles államigazgatási hatáskörére más országokban – pláne hasonló jogállásban – alig volt példa.

A korábbi erős megyei szint szétesik, a megyei önkormányzatok épphogy csak megmaradnak és teljes (az adóztatási jogot is magába foglaló) önkormányzatiság nélkül. Ugyancsak szétesik a központi államigazgatási feladatok ellátásának addigi egységes rendszere, az önállóvá vált szakigazgatási szervek elszaporodnak. Ennek pedig egyik oka az, hogy az önkormányzatok jegyzői által ellátott államigazgatási feladatokban az erős helyi befolyásolás miatt nem bíznak a tárcák, helyette inkább saját területi dekoncentrált szerveket hoznak létre. Ez azonban sérti a jegyzőközpontú helyi államigazgatási feladatellátás rendszerét és a helyi politikát egyaránt.

A megyei szintről kivonult a kormány is, 1996-ig nem gondoskodott a területi államigazgatás helyi koordinációjáról és ellenőrzéséről sem, majd amikor ennek szükségessége nyilvánvalóvá vált, akkor egy politikai kompromisszumra épülő befejezetlen rendszert, a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokra épülő területi kormányhivatali rendszert hozott létre. Ám a gyakorlati megvalósítás azt mutatta, hogy a palackból (megyei tanácsok) kiszabadult területi államigazgatás „szellemét” már nem lehetett egykönnyen az egységes szervezeti keretek közé visszazárni, hiába hozták létre éppen ettől a céltól vezérelve a kormány általános hatáskörű területi szerveit.

A magyar közigazgatás térszerkezetének és munkamegosztásának alakulása tehát eltért a tradicionális polgári demokráciákétól. Ennek következtében a területi közigazgatás reformjának is ebből kellett kiindulni.

A dilemma azonban nagy volt, mivel egyes álláspontok szerint az új, ésszerű és célszerű közigazgatási területi munkamegosztás nem épülhetett a régi torz szerkezetre, mert akkor maga is azzá válik. Ha azonban a régi elemeket meg kell változtatni, úgy hogy közben a folyamatos működés feltételei is biztosítottak legyenek, ahhoz igen nagy szakmai és politikai elhivatottságra és támogatásra lett volna ehhez szükség.

A középszintű államigazgatást érintő legfontosabb megoldandó feladatok a rendszerváltástól több évtizedig azonosak,⁵⁵ így;

- kevesebb, tevékenységében áttekinthetőbb, ellenőrzhetőbb és koordináltabb területi államigazgatás megteremtése, ennek érdekében;
- egyes eddig települési szinten ellátott államigazgatási feladatok ésszerű koncentrációja a kistérségi szintre,
- a megyei államigazgatási szervek által ellátott feladatok felülvizsgálata és ezek ésszerű letelepítése kistérségi szintre (vagy egy kistérségen belül működő több körzeti szintre) illetve – ha az ügyek előfordulási gyakorisága engedi – feltelepítése regionális szintre,
- a megyei szinten kiüresedett területi államigazgatás regionális szintre telepítése,

⁵⁵ E témát dolgozza fel FOGARASI József (szerk.), *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései* című kötet. Unió, Budapest, 1996.

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

6.5.2. A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái

A területi államigazgatás továbbfejlesztésének több alternatívája is kidolgozásra került, így a 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 reformkísérletei relatív sikertelenségének közigazgatási szempontból mik voltak az okai? Vajon rosszak voltak 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 keretei közé, leginkább ebben oszlott meg a szakmai közvélemény. A generalisták egyöntetűen kiálltak az erősebb 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 ezért a kormány előtt. Bármilyen területi koordináció és ellenőrzés ellentétes e felelősséggel vélték az integráció ellenzői. Tény, hogy a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének a létrehozását követő időszakban ezt célzó kormánydöntések, sőt jogszabályok ellenére a tárcák többsége sikerrel küzdött az integráció ellen, akik pedig "bennragadtak" a közigazgatási hivatalok szervezetébe, többnyire sikeres szabadságharcot folytattak a kikerülésük érdekében.

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

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

Ha viszont ez a helyzet, akkor meg mégis csak annak van realitása, hogy szakmailag lehet konzisztens egy koncepció, de a gyakorlatban, ha az egyes kormányoktól függetlenül sincs megvalósítására politikai igény, akkor nem is lehet erőltetni.

Ebben a helyzetben az egyik reális alternatíva az lehetett volna, hogy vissza kell alakítani a közigazgatási hivatalokat egyszerű belügyi területi szervvé, tehát az ágazati dezintegrált modellt kell alkalmazni.

Az ágazatok közül sokan úgyis azt tételezték a hivatalokról, hogy azok a belügyi ágazati dekoncentrált szervei. Az ágazati dezintegrált megoldás esetén a hivatalok által ellátott nem belügyi ágazati feladatokat is el kellett telepíteni tőlük, hiszen a közigazgatási hivatalok többé már nem a kormány általános hatáskörű területi szervei. Ebben az esetben 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 belefért volna, akkor mondhatni lehetett volna azt, hogy nem a szám, hanem a feladatellátás hatékonysága a fontos, ezért nem kell foglalkozni vele, de 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 legbővebbek voltak, hiszen megyénként többezres létszámú egységes hivatalokat akkor még gondolatban sem lehetett volna létrehozni és működtetni, mint ahogy a közigazgatási hivatalokba való integrálást célzó 1994-95. évi próbálkozások is megbuktak az integráció konkrét szervezése során.

Ennél nyomósabb érv volt, hogy a megyei önkormányzatoknál átruházott hatáskörbe intézett államigazgatási ügyek helyi befolyástól mentes szakszerű és hatékony intézése éppen úgy megkérdőjelezhető lett volna, mint települési önkormányzat esetében. Az is igaz azonban, hogy a polgári Magyarország közigazgatásában a vármegyei igazgatás sokáig így valósult meg, de éppen ezek a hatáskörök akadályozták a valódi önkormányzatiság kibontakozását és teremtették meg az „államfelügyelet”⁵⁶ szigorú rendszerét.

A helyi önkormányzatok politikaformáló szerepe Európában az ezredfordulóig mindenütt növekedett, míg a területi államigazgatás tekintetében a helyi befolyásolástól mentes, a nemzeti (és EU-s) jogszabályokat szakszerűen és egységesen alkalmazó működés változatlanul a fő elvárás volt.

A regionális önkormányzattal összekötött regionális kormányzás alternatívája bár nálunk is szerepelt a 2003-as IDEA kutatások alternatívái közt,⁵⁷ de csak elvi alternatívaként 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 kihat.

Az addigi fejlesztési folyamatokhoz szervesen illeszkedő alternatíva ezért a kormány- hivatali koordinációs rendszer kiterjesztése volt inkább.

Ezen – 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 a kisebb szervek önálló hatáskörű szakigazgatási szervként beépülnének a közigazgatási hivatalok szervezeti keretei közé úgy, mint akkor már a szociális és gyámhivatalok vagy a fogyasztóvédelmi felügyelőségek, mint szakigazgatási szervek működtek.

A feladatában és hatáskörében felülvizsgált, lecsökkentett területi államigazgatási szervezeti kör ugyanakkor teljesen nem épült volna be a kormányhivatalokba (a

⁵⁶ Lásd EGYED Istvánnak a tárgykörben írt munkáját; „*Jogállam*” XII. évfolyam 1913/4. Füzet.

⁵⁷ HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *A regionális politika közigazgatási feltételei*. MKI-IDEA, Budapest, 2004.

közigazgatási hivatalokba) hanem a nagyobb – ágazatilag integrált egységek – szervezeti és működési önállóságukat változatlanul megtartanák, de a régióközpont megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok vezetői által gyakorolt erőteljesebb koordináció és ellenőrzés alá kerültek volna.

Az ily módon leszűkített területi államigazgatási kör kormány általi erőteljesebb ellenőrzését és összehangolását a régióközpont közigazgatási hivatalok vezetőinek az alábbiakban jelzett új és erősebb jogosítványai biztosították volna.

A feladat- és hatáskörükben megtisztított, szervezetileg integrált területi államigazgatási szervek fő szabályként megtartották volna szervezeti önállóságukat, de működésük felett a kormány nevében eljáró közigazgatási hivatalok erősebb jogosítványokkal láttak volna el ellenőrzési és koordinációs feladatokat.

Tekintettel azonban arra, hogy a regionalizáció folyamatában a közigazgatás működésének térszerkezetét is meg kellett volna változtatni, ehhez regionális közigazgatási hivatalokat kellett volna létrehozni, azonban ehhez minősített parlamenti többségre lett volna szükség. A másik megoldás szerint pedig megmaradtak volna a megyei (fővárosi) hivatalok és csak a régióközpont megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal vezetői kaptak volna a többletjogosítványokat. Kényes politikai kérdés volt azonban e megoldásnál a régióközpont hivatalok meghatározása, amire több alternatíva is kidolgozásra került.

Ennek egyik szóba jöhető változata az volt, hogy a régióközpont közigazgatási hivatalvezetőket a 35/1998. (III. 20.) OGY határozat II/5.2. pontjában meghatározott tervezési statisztikai régiók szerint, azok alapulvételével jelöli ki a rendelet.(felmerült ugyan korábban e lehatárolás megváltoztatásának igénye, de végül az NFT-II 2007-2013 közti időszakára maradt a jelzett rendszer, ettől pedig csak igen nyomós érveléssel lehetett volna az államigazgatást elszakítani, hiszen pl. a közigazgatási hivatalok e regionális keretek közt végezték a területfejlesztési tanácsok törvényességi felügyeletét. A másik megoldás szerint a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok az Ötv. alapján megmaradtak volna ezen a szinten, abban az esetben, ha a 2/3-os Ötv. módosítására nem lenne mód.

Ebben az esetben a 35/1998. (III. 20.) OGY határozat II/5.2. pontjában meghatározott tervezési-statisztikai régiók keretei közt működő megyei és fővárosi közigazgatási hivatalvezetők közül a közigazgatási hivatalok jogállását szabályozó kormányrendeletnek fel kellett volna sorolni 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 lehetnek volna ezek.

E megoldás jogilag és technikailag tiszta lett volna, 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 út a régióközpont megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalvezetői jogosítványok pedig a következők lehetnek volna:

- A dekoncentrált 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 közszolgálati fegyelmi felelősségi kérdéssé vált volna. A tárgyban

született előterjesztés szerint a hivatalvezető véleményének kikérésének hiánya a vezetői megbízás érvénytelenségét eredményezte volna.

A területi államigazgatás helyzetéről szóló rendszeres kormány előtti beszámoló lett volna az a fórum, melyen keresztül az ilyen jellegű mulasztásokat a nyilvánosság eszközeivel erősíteni lehet.

A tevezet szerint a területi államigazgatási szervek létesítéséhez, átszervezéséhez és megszüntetéséhez járuló kötelező véleményezési jog keretében a regionális közigazgatási hivatalvezetőt 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 kell készíteni a kormány ügyrendjében foglalt előírásoknak megfelelően, melynek során az érintett közigazgatási hivatalvezetőket is be kellett volna vonni.

Ebből következik az is, hogy az előterjesztőnek kellett volna gondoskodni a kötelező véleményezésről és annak eredménye előterjesztésbeli 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 hivatalvezetőkből mennyien támogatják, vagy éppen ellenzik a létrehozást, átszervezést, vagy a megszüntetést, hiszen vélemények az előterjesztőt nem kötötték volna, hanem magának a véleménynek, ami alapján a kormány diszkrecionális jogkörébe döntött volna.

- A létszám és a költségvetés megállapításának kötelező véleményezési joga.

A költségvetési tervezet folyamatában, az ott szereplő határidők szerint nyílt volna mód a régióközpont közigazgatási hivatalvezető 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 lett volna. A területi tapasztalatokat közvetítő hivatalvezetői vélemények kikérése az irányító tárca részéről kötelező lett volna tehát, de a vélemény elfogadása nem. A közigazgatási hivatalvezetők véleményei segítettek volna 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 ciklusaként 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 a 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 szervezetükben 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 ügyfél szolgálati 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.

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

Mindezekre tekintettel először itt is az államigazgatási kollégium keretében előkészített megállapodásból kellett kiindulni és ennek hiányában lehetne 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 szervekhez 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 más, főként az egypárt rendszer hatalmi mechanizmusához illeszkedett és a Végrehajtó Bizottságok kettős alárendeltségéhez igazodó jogintézmény volt

Ezzel együtt még az akkori beszámolási rendszernek is fontos szakmai hozadéka volt 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 ugyanakkor alapvető ellentmondások keletkeztek és azzal együtt

Sok bevált jogintézmény is megszűnt. 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 csúcsán a már említett megyei beszámolók álltak.

Mindezekre tekintettel több kormány is célul tűzte ki e hiányosságok pótlását, különösebb eredmény nélkül.

A 2004 tavaszán készült területi államigazgatás reformja koncepciójának megfelelően az egyes szándékolt intézmények modellkísérleteként történő alkalmazásáról döntött úgy a BM szakmai vezetése, 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 alkotniuk. E rendszeren belül jogszabályban és kormányhatározatban meghatározott szempontrendszer alapján a folyamatosságnak kellett dominálni. Így a közigazgatási hivatalok a Kormány által meghirdetett szempontrendszer alapján folyamatosan gyűjtötték az információkat az érintett szervek által kötelezően szolgáltatott információk alapján.

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

Évente egyszer, február hónap közepéig készítették el az előző évről szóló megyei (fővárosi) összegző jelentést, melyet a megyei (fővárosi) államigazgatási kollégium – kibővítve a kistérség központi települési jegyzőivel – megtárgyalását követően felterjeszt a belügyminiszternek.

A belügyminiszter országos összegzést készíttetett a tapasztalatokról és tájékoztatta a kormányt. 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 hivatal vezetője – a kormány által meghatározott időben, de ciklusonként legalább egyszer – beszámolt 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 – 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 szervek hatálya tehát funkcionálisra változik. 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 Kormánynak az Alkotmány 35. §-a 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 szolt volna, amikor az egyébként rendelkezésre álló jogorvoslati eszközök nem tudnak érvényesülni. Akkoriban ugyanis a panaszügyintézkedések kapcsán gyakran merültek fel olyan esetek, amikor bár észlelhető volt a jogszabálysértő állapot, de fellépni ellenük az államigazgatásban már nem volt mód. A Kormány azonban csak akkor tudott volna az alkotmányos felhatalmazásával élni, ha valaki „a törvénytelenégeket színe elé” viszi.

Ezt a célt szolgálta volna a regionális közigazgatási hivatalvezető számára biztosított intézkedési lehetőség. Az előző pontban 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 bekérhessenek, illetve intézkedésről tájékoztatást kérhessenek.

Ezek alapján a hivatalvezető – amennyiben a törvénysértés gyanúja alaposnak bizonyult – köteles volt megkísérelni a Ket.-ben foglalt jogorvoslati eszközök igénybevételét, 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 tehet kezdeményezést a Kormánynál a belügyminiszter útján a megsemmisítésre, illetve megváltoztatásra.

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 szerve egyaránt kiterjedt.

A kivételes kezdeményezés a 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 hivatal vezetője 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 figyelembevevő, 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 is az Ötv. módosítását igényelte, ezzel a megoldással viszont ez elkerülhető lett volna, amire szükség is 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, de azt nem lehetett kiemelni a közigazgatás egészéből, megvalósíthatósága összefüggött a többi elem reformjával is.

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

Az, hogy kellene-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 elkezdődött, mert a saját működési logikájukat követve az ágazati dekoncentrált szervezeteknek egy jelentős része, sőt többsége a megyei szintet meghaladó területi illetékességgel működött a reformtól függetlenül is, ezért már önmagában 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 kezelhetőek voltak, így – megfelelő területi kontroll hiányában – érvényesülésük esetén fokozni kell a hivatalvezetők kormány általi ellenőrzését. E dilemmák feloldására tehát nagy politikai és szakmai támogatás kellett volna, ami azonban 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 egység méretek kialakítása, a tevékenységi és kapacitásbeli 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.⁵⁸

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.⁵⁹

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, de a törvénymódosításra azonban megfelelő politikai konszenzus hiányában erre 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, vagy pl. az évi mintegy 80000 első és másodfokú hatósági ügy 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 újra megállapította az Országgyűlés alkotmánysértő mulasztását, és 2008. december 31-ig újra előírta a szükséges törvényhely minősített többséggel elfogadott pótlását.⁶⁰ A helyzet rendezésére még 2008 decemberében két

⁵⁸ 90/2007. (XI. 14.) AB határozat.

⁵⁹ Lásd, mint előző jegyzet.

⁶⁰ 131/2008. (XI. 3.) AB határozat.

törvénymódosító javaslat is benyújtásra került.⁶¹ 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 hivatalok⁶² – 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 volt ugyanakkor 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 biztosítják a hivatalok. Ezért amennyiben a jegyzőkönyveket az önkormányzat döntése alapján mégis megküldik, azokat nyilvántartásba veszik a hivatalok, illetve kérés esetén szakmai véleményt adnak 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 71000 lett a korábbi 109000-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 törvényességi ellenőrzés

⁶¹ T/7015, T/10022 stb.

⁶² 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet.

újjáélesztése. Ennek érdekében 2009 novemberében újabb törvénymódosító javaslat került a Parlament elé benyújtására, amiről azonban az Országgyűlés e ciklusában már nem döntött.⁶³

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, visszamenőleg is gyakorolható.

Ezért az önkormányzatoktól önkéntesen megküldött jegyzőkönyvek, és egyéb 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.

⁶³ T/11296 indítvány.

II. FEJEZET

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS AKTUÁLIS 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 kormányok regionális közigazgatást preferáló politikája helyett a megyék területi keretei közt működő és szervezetileg integrált államigazgatás létrehozását tűzte ki célul. Ez pedig egyaránt jelentett visszatérést a régi magyar közigazgatás hagyományaihoz, de ugyanakkor bizonyos ragaszkodást is jelentett az akkor már letűnőben lévő Új Közmenedzsment ideológiához is mindenekelőtt a nagy, integrált mega-szervezetek létrehozásával a közszférában.

A közszolgálati szabályozásban pedig, mindenekelőtt a kormánytisztviselői jogállás sajátosságaival bizony egyfajta kontinuitás is felfedezhető volt az előző kormányok szégyenlősen a zsákmányrendszer felé elmozdított közszolgálati törekvéseivel, de azok radikálisabb és nyíltabb felvállalásával.

Az akkor még koherencia nélkül meginduló átalakításokat próbálják összefogni a már hivatkozott Magyar programok, melyek kihatottak az alkotmányos szabályozásra is.

Az új Alaptörvény közigazgatást érintő részeit vizsgálva első látásra látszólag nem láthatók 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 nem rendel hozzá alkotmányos garanciarendszert.

Az Alaptörvény a Kormányt a közigazgatás csúcsszervének deklarálja, de a korábbi alkotmánybeli szabályozással szemben még érintőlegesen sem utal annak tartalmi mibenlétére, így az alárendelt szervek irányítására és törvénysértő döntéseinek megsemmisítésére, megváltoztatására és – legalább is a kormányfejezeten belül – a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére sem. Ehhez képest viszont kissé érthetetlen módon korlátozza viszont 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 új Alaptörvény a Kormánnyal együtt szabályozza, az általuk ellátott feladatokat pedig a végrehajtó hatalomba helyezi el, melynek viszont általános szerve a Kormány. Az önálló szabályozó szerv vezetője hasonló eljárással kerül kinevezésre, mint a miniszterek, így kormányzati függetlenségük a szakirodalomban 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 kormány-fejezetnél, 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 irányváltoztatás- külön kerül tárgyalásra.

A 2010-es kormányváltás óta folyamatos problémát jelentett az is, hogy komplex program hiányában ezek a közigazgatást érintő határozott, de összehangolatlan változtatási törekvések egymással ellentétes folyamatokat is elindíthatnak, ezért ezeket a 2011 júniusában bemutatott Magyar program első változata⁶⁴ próbálta egységes keretek közé szorítani. A már korábban is említett program bár nem fogta át a közigazgatás minden területét, de jellemzőit tekintve mégis a középtávú és komplex programok közé volt sorolható. Érdekesen alakult 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

⁶⁴ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési program (MP 11.0) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011 június 10.

esetben hiányoztak a konkrétumok, így leginkább egy kifestő-könyvre emlékeztettek, melyből a később alkalmazandó színekkel és azok összehatásával igen sokféle eredményre lehet 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, kormányablak, a kormányhivatali integráció, járási rendszer kiépítése stb.) konkrétan tartalmazott, míg mások (pl. új közszolgálati életpálya, új 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 új irány keresését jelentette a magyar közigazgatásban.

A napjaink közigazgatását is meghatározó programban korunk közigazgatás-fejlesztési dilemmáinak megfelelően a konkrét elképzelések közt találhatunk példát az időközben letűnt Új Közmenedzsment (NPM) egyes elemeinek továbbélésére a hatékonyság, teljesítmény, minőség követelményének középpontba állításával. Ugyanakkor az erősebb állami fellépéshez szükséges eszközrendszer kiépítésének a szándéka is kitapintható a „neoweberi” államról és közigazgatásról írt jellemzők⁶⁵ irányába pl. az államigazgatási hatósági koncentráció erősítésével.

A fentiekben jelzett szándékok konkrét megvalósítása mára leginkább a következőkben tárgyalt területeken valósult meg.

A z államigazgatás integrációja nem csupán kevesebb és nagyobb területet átfogó miniszteri feladatköröket eredményezett, hanem ezen belül az egyes szakigazgatási

⁶⁵ Lásd erre G. FODOR Gábor – STUMPF István, *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek, 2008/2. sz.

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 munka összehangolásában a többi tárca felé kapott többletjogosítványain keresztül, melyek a miniszteri szervezetalakítási szabadságot éppúgy korlátozzák, mint a személyzeti jogköröket. Ehhez járult még a területi államigazgatás nagyobb részének a fővárosi és megyei kormányhivatalokba történő integrálása, ami a szakigazgatási szervei hatásköri önállóság ellenére is megfosztotta a tárcákat saját végrehajtó mechanizmusuktól, a 2015-től megvalósult ún. belső integráció pedig az óta 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 közszolgálati rendszer egyébként még ma is tartó gyökeres átalakítása, valamint különösen a helyi önkormányzati rendszer jellegét alapvetően megváltoztató átalakítása.

A közszolgálati rendszer alapvető átalakuláson ment keresztül, mely szinte azonnal követte a kormányváltást. A 2010 májusában hivatalba lépett Kormány előterjesztésére ugyanis az Országgyűlés törvényt fogadott (2010. évi LVIII. törvény) el az államigazgatásban dolgozó köztisztviselőkre kormánytisztviselői kategóriát képezve e körből. Ezek vonatkozásában a Ktv. mögöttes törvényé vált. (Ez az akkori 116000 köztisztviselő nagyobb részét, mintegy 70000 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 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. ezzel újra egyesítve 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 a törvényben szabályozásra kerültek 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 értékelvű 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 köztisztviselői tagságot eredményez az MKK-nál. A munkakör megszűnése esetén ugyanis más munkakör felajánlási kötelezettség csak az adott közigazgatási szervet terheli, és ezen nem változtat – csak enyhít- a tartalékállomány rendszere. Az időközben 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 adja az új közszolgálati rendszert. Ez az eddigi nemzetközileg is elfogadott kategóriákat felülírva, egy sajátos magyar közszolgálatot vizionál. 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 túlmegegy a jogi szabályozás keretein azzal, hogy a közszolgálat minden területére érvényes új általános közigazgatási és menedzsment ismereteket alakít ki és viszi be a képzési rendszerbe, mely központi eleme a szintén unikumnak számító Nemzeti Közszolgálati Egyetem, mely feladata a közszolgálat humán erőforrásának teljes átalakítása és generációváltása egy teljesen megújított közszolgálati pragmatika és tudásanyag mentén.

2. A helyi önkormányzati rendszer változásai

Magyarország új Alaptörvénye a korábbi alkotmányos szabályozástól eltérően szabályozza a helyi önkormányzati rendszert, az szakít a régi Alkotmányban a rendszerváltáshoz kötődő, főként garanciális okokból született és az autonómia-elemeket részletező szabályozással és többnyire csak keretszabályokat állapít meg sarkalatos törvényre bízva a további szabályozást.

Tartalmilag az Alaptörvény a helyi önkormányzás meghatározására is az előzőektől eltérő fogalmat használ, amikor rögzíti, hogy „a helyi közügyek intézése és közhatalom gyakorlása érdekében működnek önkormányzatok”.⁶⁶ A hatályon kívül helyezett régi alkotmányos szabályozás szövege úgy szólt,⁶⁷ 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”.

A korábbi alkotmányos szabályozás a helyi önkormányzáshoz való jogot kollektív alapjogként szabályozta, ami nem mondható el az Alaptörvényben szereplő új normaszövegről.

Bár az MÖtv. sarkalatos törvényként szinte szó szerint megismétli a helyi önkormányzáshoz 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”,⁶⁸ ettől azonban az még nem válik alkotmányos alapjoggá.

⁶⁶ Alaptörvény 31. Cikk.

⁶⁷ 1949. évi XX. törvény 42. §.

⁶⁸ 2011. évi CLXXXIX. törvény 3. § (1).

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.

(2) A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”⁶⁹

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 ellenkező következtetésre is lehet jutni a helyi önkormányzatok hatalommegosztásban elfoglalt helyét illetően. Következetlennek 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 tartalmazza⁷⁰ - 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 változik. Ugyanakkor részletesebben szabályozza az Möt. a saját és az önként felvállalható feladatok ellátásának feltételeit és a korábbiakhoz képest lényegesen szűkíti a helyi közügyek keretében ellátott és a 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

⁶⁹ 2011. évi CLXXXIX.törvény 2. § (1).

⁷⁰ 31. cikk (1).

eljárásban kerül vizsgálatra. Ugyanakkor pozitívan értékelhető az az új szabályozás, hogy a kötelező feladat- és hatáskör-telepítése 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, de a járási közigazgatási térszerkezetben való gondolkodás az új önkormányzati törvényi szabályozásban is megjelenik a „járasszékhely város” új települési önkormányzati kategóriájában és az általuk ellátott körzeti jellegű közszolgáltatások szabályozásában.

A fővárosi helyi önkormányzati rendszer azon megoldása, hogy egy területen kéttípusú települési önkormányzat működik, szintén nem változik, csak az eddigieknél egyértelműben történik a köztük lévő feladatmegosztás irányainak kijelölése, de a részletszabályozást külön jogszabályra bízva, ami a korábbiakhoz képest lényegesen nagyobb szabadságot ad a feladat-és hatáskörök egyszerű többséggel elfogadható törvényekkel történő mozgására az egyes szintek között.

A megyei önkormányzatok, mint területi önkormányzatok feladata radikálisan átalakul és csupán a területfejlesztésre és rendezésre, vidékfejlesztésre, valamint közelebbről meg nem határozott koordinációs feladatokra változik az eddigi közszolgáltató-intézményfenntartás helyett, ami alapvető felfogásbeli különbség a korábbiakhoz képest.

A helyi önkormányzatok működésére vonatkozó új 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, egyértelmű vezetési viszonyok jönnek létre a hivatali szervezet működésében.

Ez utóbbi tekintetében viszont lényegesen korlátozódik a helyi önkormányzatok szabad szervezetalakítási joga, amikor az Möt. a 2000 fő lakosságszám alatti települések számára kötelezően elrendeli az „önkormányzati közös hivatal” létrehozását.

Azt csak valószínűsíteni lehet, hogy ezt a fontos autonómia-elemet az Alaptörvény társulásokra vonatkozó szabályai alapján korlátozza.

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, mely azonban nem sarkalatos, nagyfokú szabadságot ad.

A területszervezés esetében az önálló községalakítás feltételeinél megszűnik a lakosságszám alapulvétele, igaz a többi feltétel szigorúsága miatt gyakorlatilag igen nehéz lesz új község létrehozása.

A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai 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 átvétele 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.

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.

Ezt a megváltozott helyi önkormányzati autonómia-felfogást támogatják a hatékonyabb és ésszerűbb működtetést, valamint a fenntartható finanszírozás központi biztosíthatóságának célját szolgáló új jogintézmények.

Ellensúlyozandó talán a centralizációt szolgáló felügyeleti eszközöket, az Möt.-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 kiürítésének.

Az Alaptörvény keret jellegű 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 túl hatalmat 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 realizálódni.

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 elismerve 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 ártértékelésére, 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”.⁷¹

Ezeket azonban az indokolás nem részletezte, ami sajnálatos, mert igen érdekes lehetett volna ez pl. az Unió kötelezettségei viszonylatában már csak azért is, mert a közigazgatás szabályozása közismerten nem az Unió hatáskörébe tartozó tárgykör.⁷²

Az indokolásból ezért inkább az tűnik ki, hogy a neoliberális 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 államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését”

A helyi önkormányzati rendszer 1990-es újraindításától 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

⁷¹ T/4864 számú törvényjavaslat.

⁷² Lásd részletesebben; Az „Európai Közigazgatási Térség” és az európai közigazgatási jog. In, LAPSÁNSZKY András (szerk.), *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. Kötet.* Complex Kiadó, Budapest, 2013. 43-78 old.

demokráciát és önállóságot csökkentő,⁷³ 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 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 kétség kívül 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 értékelnüik 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 paradigmáit⁷⁴ és az azt megvalósító új közigazgatást,⁷⁵ benne a helyi önkormányzati alrendszerrel.

A helyi önkormányzati autonómia megőrzésére kötelezettséget vállaló Európa Tanácsi tagországként 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

⁷³ 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).

⁷⁴ G. FODOR Gábor – STUMPF István, *Neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti Érdek II. évf. 3. szám, 2008. 18.

old.

⁷⁵ BALÁZS István, *Globális problémák és nemzeti szabályozás: a szabályozási stratégiák kihívásai*. Magyar Közigazgatás, Új folyam 2011/2. Sz., 59-65.

mértékű jelenlétét sejteti az a tény, hogy az egész közigazgatás reformjának irányt szabó közigazgatás-fejlesztési programunk⁷⁶ a helyi önkormányzati rendszerrel – ami pedig mégis a közigazgatási intézményrendszer egy meghatározó eleme-szintje 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.

3. 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 fenntartani és érdemes-e az ún. általános eljárási modellt.

A másik ilyen, minden kormányciklusban prioritást élvező kérdés az ügyintézési határidők fetiszizálása 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 pedig a korábbi szabályozásban szereplő 10 munkanapról 15 napra változott.

Ezen túlmenően az alapelvek között hangsúlyosan megjelent a gazdasági érdek figyelembe vétele, módosításra került a kisebbségi nyelvhasználat, a hatásköri átruházás szabályai, a jegyzőkönyv és az egyszerűsített jegyzőkönyv intézménye, a

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

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 háttérben⁷⁷ a kormányablakok rendszerének kiterjesztése és az általuk intézhető ügytípusok bővítése állt, mivel szükségessé vált a kormányablakokra, mint integrált ügyfélszolgálatokra vonatkozó előírások bővítése, pontosítása.

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 bürokráciaesökkentés jegyében már 2016. elején realizálódott, az átfogó, rendszerszintű változtatásokra ugyanakkor minden valószínűség szerint csak 2016. második felében, illetve azután kerül sor.⁷⁸

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”⁷⁹ szerves részét képezi. 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

⁷⁷ Lásd a T/12939. számú törvényjavaslat Ket.-re vonatkozó rendelkezéseit.

⁷⁸

<http://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncept%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf> (2015. június 26-i letöltés).

⁷⁹ Lásd; <http://www.allamreform.hu/>, valamint <http://hirlevel.egov.hu/tag/allamreform-bizottsag/>, (2015. augusztus 20-i letöltés).

bírósági felülvizsgálat garanciális jelentőségét a szubjektív – az ügyfelek jogát, jogos érdekeit védő – jogvédelemben felértékeli.

A koncepció szerint⁸⁰ ugyanis „[...] az új szabályozás kialakításakor a legújabb európai tendenciákhoz hasonlóan a jogállamiság elvének inkább megfelelő közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típust, a közigazgatási 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 fok) eljárás,
- elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás, valamint
- kivételes jelleggel a másodfokú közigazgatási bírósági eljárás”

Mindezeket, ha összevetjük a közigazgatási bíróságnak a közigazgatási döntések megváltoztatására kiterjedő hatáskörének 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 indokolja 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

80

<http://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20C3%A1t%20C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepci%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf#!DocumentBrowse...> 32, (2015. augusztus 20-i letöltés).

legversenyképesebb államaként tartsák számon hazánkat ebből a szempontból is.”⁸¹
Ebből adódóan az erős, szolgáltató és a versenyképességet növelő állam cselekvését megvalósító közigazgatás az a keretrendszer, melynek alárendelten jelennek meg a különböző reformcélkitűzések és ezek megvalósítását szolgáló eszközök, melyeket az „Államreform” fog össze, így a közigazgatási bíraskodás új rendszere is ebbe illeszkedik, ezek az indokai.

A közigazgatási bíraskodás reformjának rendszer specifikus indokai ezen belül a koncepció szerint a rendszerváltást követően kialakult ideiglenes 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 Mötv. 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 bíraskodás kiterjesztését szolgálja a jelenleg igen nagy számban jelen lévő nemperes eljárások visszaintegrálása a peres ügyek közé.

Az önálló közigazgatási bíraskodás erősítését jelenti a bíróság közigazgatási döntéseket megváltoztató jogkörének általánossá tétele azzal, hogy a koncepció maga is érzékeli ennek a hatalommegosztás elve érvényesülése miatti korlátait,

81

http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf, 5, (2015. augusztus 20-i letöltés).

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.”⁸²

A koncepció visszaállítaná ezen kívül a társas bíraskodás elvének érvényesülését a közigazgatási bíraskodásban, megerősítené az ideiglenes jogvédelmet és megújítaná a perorvoslati rendszert is.

Mindezek eredményeként, valamint a közigazgatási hatósági eljárásban a fellebbezés kiiktatásával jelentősen megnövekedne a közigazgatási perek száma, mely már alátámaszthatja a teljesen önálló és többfokozatú közigazgatási különbírószági 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 áll, melyek erősen összefüggenek az államreform más területeivel, de különösen a közigazgatási hatósági eljárásjogi rendszer újraszabályozásával. 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.

Időközben társadalmi egyeztetés céljából közzétételre kerültek a közigazgatási rendtartás és perrendtartás egymással szorosan összefüggő törvénytervezetei, melyek⁸³ konkretizálják a koncepciókban foglaltakat.

Az irányok tehát ismertek, azonban továbbra is nagy a bizonytalanság, hogy egy radikálisan centralizált közigazgatásban, melynek szakigazgatási jellege és önálló jogorvoslati rendszere elveszni látszik, a bírósági felülvizsgálat kiterjedt megváltoztatási jogkörével hogyan tud operatíván beavatkozni a közigazgatási

82

<http://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20C3%A1t%20C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepc%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf#!DocumentBrowse>, 32, (2015. augusztus 20-i letöltés).

⁸³ <http://www.kormany.hu/hu/dok?page=4&source=5&type=302#!DocumentBrowse> (2016. augusztus 12-i letöltés).

ügyek intézésébe úgy, hogy azok ne csak jogszerűek, hanem szakszerűek is legyenek, de az ügyintézési határidők se növekedjenek?

4. A közigazgatás személyzete, a közszolgálat továbbfejlesztése

Ahogy az már a Magyar programok ismertetése kapcsán említésre került, a 2010-as kormányváltást követően haladéktalanul megkezdődött a közszolgálati rendszer átalakítása, mely fő célkitűzései 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 nem, hogy 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 közszektor 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.

A helyzetet ebből a szempontból még tovább bonyolítja a nemrég elfogadott, az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény, ami ugyan a területi államigazgatásban dolgozóakra 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 valósulhat meg.

E munkának az irányait jelenleg a már többször hivatkozott a Kormány 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozatával elfogadott közigazgatás-fejlesztési stratégiája határozza 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 említhetők 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 közszolgálaton belüli kialakításához és sikeres működtetéséhez.
- A közszolgálaton belüli emberi erőforrás gazdálkodás jogi túlszabályozottságának minimalizálása, a személyzetpolitikára vonatkozó jogszabályok egyszerűsítése⁸⁴

Az idézettek alapján azonban még az egységes jogi szabályozás sem kizárt a „közszolgálati kódex” alapján, de a bizonytalanság e téren változatlanul megmaradt.

Tartalmilag azonban egyértelműen úgy minősíthetők e törekvések, mint a hagyományos zárt-karrierrendszerű közszolgálati modelltől való elmozdulás, melyben keverednek a különböző rendszerek elemei és egy olyan eklektikus jogi környezetet alkotnak, mely nem szolgálhatja ebben a formájában a közszolgálat stabilitását.

84

http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (2016. augusztus 12-i letöltés).

5. 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 egyetemek 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 széle 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 Közszerkezeti Egyetem. Az időközben elfogadott és a 2012. január elsején hatályba lépő új „Alaptörvényünk” bár alapvetően nem változtatott a közigazgatásunk eddig kialakult szerkezetén, de 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 megerősített⁸⁵ és anyagi eszközöket is rendelt⁸⁶ 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 megerősítő 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.”⁸⁷

A „jó államot” és a „jó közigazgatást” célzó reformtörekvéseket pedig- a jelzett pragmatika jegyében- ezen túl egy árnyékkormánnyal is felérő Államreform Bizottság⁸⁸ fogja össze. Mindez nem jelenti az OECD által inspirált és erősen poszt-NPM jellegű „Jó állam” típusú tevékenység háttérbe szorulását, sőt ennek

⁸⁵ 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat.

⁸⁶ 1561/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat.

⁸⁷

http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia.pdf, 4. (2015. augusztus 20.).

⁸⁸ Lásd az 1602/2014. (XI. 4.) Korm. hat., valamint; <http://www.allamreform.hu/>, továbbá <http://hirlevel.egov.hu/tag/allamreform-bizottsag/>, (2015. augusztus 20-i letöltés).

jegyében készült el a „Jó Állam 2015 Jelentés”⁸⁹ 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 rendszerben⁹⁰ is egyre inkább monopolhelyzetbe kerülő Nemzeti Közszerológati Egyetem.

A közigazgatási centralizáció így tehát nem csupán magában a közigazgatásban, hanem az azt segítő kutatási és fejlesztési intézményrendszerben is megvalósulóban van.

⁸⁹ Lásd; http://uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes.original.pdf, amit a 2015. augusztus 25-i „Kormány Konferencia” is megtárgyalt.

⁹⁰ Lásd 2016. évi LII. törvényt (Áttv.)

B) RÉSZ

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSRÓL

BEVEZETŐ

A magyar közigazgatás változásairól szóló első részben 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 az OECD által favorizált és terjesztett „Új közmenedzsment” irányvonal érvényesülése, a másik pedig hazánk európai integrációja kapcsán felvetődött „Európai Közigazgatási Térség” fogalma, illetve annak tartalmi elemeiből a közigazgatásra képzett ún. „informális *acquis communautaire*”-ek betartásának, alkalmazásának megkövetelése a csatlakozás folyamatában.

E két dolog azonban nyilvánvalóan összefüggött a maga korában is, de ez intézményesült az OECD és az EU közös szervezetében, illetve programjában, a SIGMA keretében.

Mindezekre tekintettel a kötet e második „B” részében 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 az EU tagországi központi közigazgatásának a keleti bővítés előtti állapotát is áttekinteni, melyre a „Közös Európai Közigazgatási Térség”, mint értékközösségre épült és amelyet az „Új közmenedzsment” ideológiájának a 2008-as világgazdasági válságig történő meghatározó érvényesülése alapjaiban próbált megváltoztatni.

Ebből a szempontból külön kiemelés érdemel a közigazgatás személyzetének, a közszolgálatnak a helyzete és változásai a tárgyalt időszakban.

A közigazgatás helyi önkormányzati alrendszerét érintő változások, illetve azok közül is leginkább vitákat kiváltó regionalizáció szintén fontos és napjainkban is aktuális területe az európai közigazgatásnak, ezért ez is áttekintésre kerül.

Ezt azonban célszerű összekötni a kormányok területi képviselőit és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó területi államigazgatási struktúra és feladatkör elemzésével.

Végül pedig mindezek alapján kísérlet történik az európai közigazgatást is meghatározó új tendenciák áttekintésére a közigazgatás fejlesztésében. A magyar és európai közigazgatás változásainak vizsgálata ezzel válik teljessé.

I. FEJEZET

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁSI JOG

1. Az Európai Közigazgatási Térség

Ahogy erről már korábban is szó volt⁹¹ 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 azon alapelvek összességét foglalta magába, melyek alkalmazása nem lehet kötelező, mert a tagállamok közigazgatása nem tartozik az Unió szabályozási körébe. Mégis 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,⁹² melyek eredője a fogalmat kidolgozó és a csatlakozási folyamatban adaptáló OECD SIGMA program által adott önmeghatározás volt.

Ez ugyanis a fentiek ellenére deklarálta, hogy az „Európai Közigazgatási Tér” a tagállami közigazgatások fejlődését konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt. Ezt a konvergenciát pedig – a kort meghatározó neoliberális államfelfogását a közigazgatásban megvalósítani hivatott „Új Közmenedzsmentnek” megfelelően olyan tényezőkre alapozták, mint az egyéni és társas vállalkozások részéről megnyilvánuló gazdasági nyomás, a

⁹¹ Lásd bővebben; BALÁZS István; Az „Európai Közigazgatási Térség” és az európai közigazgatási jog. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.) *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. Kötet.* Budapest: Complex Wolters Kluwer, 2013. 43-78.

⁹² Lásd pl. Heinrich SIEDENTOPF – Benedikt SPEER; *La notion d'espace administratif européen*; In, Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE,.; *Droit Administratif Européen.* Bruylant, 2007, Bruxelles, 300-317.

tagállamok köztisztviselői közti rendszeres és folyamatos munkakapcsolatok és különösen az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló joggyakorlat.⁹³

Mindez pedig már az ezredfordulóra oda vezetett, hogy kialakult az ún. „informális közigazgatási *acquis communautaire*-ek” közösségi vívmányok rendszere, mely magába foglalt minden olyan Uniós rendelkezést mely horizontálisan, vagy 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 integráltságának fokát 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 általánossá vált és az europánizáció, valamint a konvergencia így kapcsolódott össze az „Európai Közigazgatási Tér” fogalmában

Ezzel kapcsolatban azonban több probléma is felmerült, különösen a konvergenciát illetően, mely meglétének és konkrét mértékének értékelése akár a tudományos vitákban, vagy a konkrét döntések meghozatalánál eleve vitatott volt, főként mert nem alakultak rá ki megbízható és mindenki által elfogadott módszerek.

Ezért aztán az Európai Közigazgatási Tér azon teoretikus fogalma, hogy az az egyes ágazatokon belül egységes európai elvek és szabályozás mentén működő és igazgatott közigazgatást jelent, sokak által vált vitatottá már ekkor is, de egyes szerzők⁹⁴ odáig mennek, hogy az OECD SIGMA által adott fogalom egészét megkérdőjelezték.

Fő kifogásuk pedig az volt, hogy a fogalomban keveredik az Unió és a tagállamok együttműködése a közösségi vívmányok végrehajtásában és a tagországok közigazgatása valós konvergenciájának folyamata.

A téma szempontjából, miszerint beszélhetünk-e európai közigazgatásról pedig egyáltalán nem mindegy, hogy a tagországok közigazgatásának fejlődése a valóságban is az egységesülés irányába megy, vagy marad a tagországok közigazgatási sokszínűség és azt inkább az euro- kompatibilitás és az ekvivalencia jellemzi.

⁹³ *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers Nr. 27, CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, Paris, 1999.

⁹⁴ Danielle BOSSAER, *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen*, Maastricht, 2001.

Az „Európai Közigazgatási Tér” OECD/SIGMA által kidolgozott fogalmának az a kitétele, miszerint az „... magába foglal minden olyan Uniós rendelkezést mely horizontálisan, vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra...” összefügg az európai közigazgatás és közigazgatási jog létevel és fogalmával egyaránt, ezért kell e két fogalmat együtt tárgyalni.

Hosszú időn keresztül az 1999-es OECD/SIGMA „Európai Közigazgatási Tér” fogalmával kapcsolatos legfőbb kifogás 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 egyértelmű volt, hiszen az alapítói szerződések a közigazgatást kizárólag a tagországok hatáskörébe hagyták.

Az azóta eltelt időben ez az alaphelyzet az EUSZ 4. és 5. cikkei alapján nem változott ugyan, csak hogy közismerten bejött két új intézmény; az 5. cikk (3)-ban szabályozott szubszidiaritás, a 6. cikk g.) és azt az igazgatási együttműködésre konkretizáló EUMSZ 197. cikke.

Mindkettő legalizálhatja az Unió tagországi közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit, de egyben korlátozza is azokat alapvetően az intézményi önállóság irányába, azonban meglehetősen ellentmondásos módon.⁹⁵

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

⁹⁵ 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.

környezete, mint volt, és ez alapozza meg mind az európai közigazgatási jog és közigazgatás széles értelmezési lehetőségét.

2. Az európai közigazgatási jog fogalma

Az előbbiekből is következik az, hogy az európai közigazgatási jog fogalma folyamatos és dinamikus változásban van, a vele kapcsolatos viták főként az elmúlt évtizedekben alakultak ki⁹⁶ és e tekintetben nem beszélhetünk konszenzusról ma sem.

Létezik a fogalomnak egy időben előbb kialakult szűk értelmezése, mely az Európai Unió jogának közigazgatási jognak minősíthető részét érti alatta.

A másik szélesebb értelmezés szerint⁹⁷ az európai közigazgatási jognak része az a joganyag is, mely a közösségi jogot és a tagállami közigazgatási jogot összeköti (a harmonizált jog). Bár kétség kívül a két joganyag eltér egymástól, de e felfogás szerint még is együtt képezik az európai közigazgatási jogot mindazokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált és így a közösségi vívmányok része.

Mindkét szűkebb illetve tágabb fogalom tartalma azonban további problémákat is felvet. A szűk fogalom esetében főként annak meghatározása okoz gondot, hogy a közösségi joganyagból mi minősíthető közigazgatási jellegűnek, azaz a törvényeket végrehajtó jellegű jogszabálynak, hiszen az Unió jogalkotási mechanizmusa nem követi a klasszikus államhatalmi funkcióknak (törvényhozás-végrehajtás) megfelelő eljárást, mivel a különböző uniós jogalkotási mechanizmusban résztvevő szervek szerepe is differenciáltabb ennél.

A szélesebb fogalom alapkérdése viszont az, hogy pontosan mit értenek az Uniós és a tagállami közigazgatási jogot összekötő harmonizált normákon? Ebből a szempontból a kapcsolódáson lehet érteni az Uniós jog tagállami adaptációja során a nemzeti joganyagot érő hatást, de ide sorolható egyesek szerint a nemzeti jog visszahatása is az Uniós joganyag létrejöttkor. Dinamikus viszonyról van tehát szó, melyet kiegészít az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló bíró alkotta

⁹⁶ Ebből a szempontból meghatározó Jürgen SCHWARZE, *Droit administratif européen*, Bruylant et Office des Publications des Communautés Européennes, 1994, Bruxelles.

⁹⁷ Lásd; Introduction generale, in Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Droit Administratif Européen*. Bruylant, 2007, Bruxelles. 3-4.

jog, sőt a jogelvek tekintetében még az Emberi Jogok Európai Bíróságának tevékenysége is.

Ezt az amúgy sem egyszerű problematikát pedig csak bonyolítja az, hogy az Európai Unió intézményeinek fejlődése még mára sem változtatott azon az alaphelyzeten, hogy az Uniós döntések végrehajtása alapvetően a tagállami közigazgatás által történik, ideértve az Uniós jog érvényesülését szolgáló végrehajtáshoz szükséges közigazgatási jogalkotást is.

Bár az Unió szervei tekintetében nehéz meghatározni, hogy mely szervek látnak el végrehajtó típusú feladatokat és ilyen módon mely rájuk vonatkozó joganyag minősíthető közigazgatási jellegűnek, de abban konszenzus mutatkozik,⁹⁸ hogy az Unió közszolgálatára, mint személyzetére és annak felelősségi rendszerére vonatkozó joganyag csakúgy, mint az Unió saját szervei által végrehajtott ügyekre vonatkozó, valamint ezek eljárási jogára vonatkozó normák ide tartoznak.

A két egymástól eltérő felfogást illetően azonban azt is meg kell jegyezni, hogy vannak, akik az európai közigazgatási jog fogalmát ma is mesterségesen erőltetett, kiforratlan fogalomnak tartják, míg mások ezt megkerülhetetlen realitásként kezelik. Ez utóbbi alátámasztására pedig egyik legjobb példa éppen az ún. európai közigazgatási eljárási modellszabályozás kodifikációjára⁹⁹ tett kísérlet. Mindezekre tekintettel célszerű a két fogalom behatóbb vizsgálata is.

3. A szűk értelemben vett európai közigazgatási jog¹⁰⁰

Az előbbieken vázoltak alapján az európai közigazgatási jog szűk értelemben vett fogalmát annak forrásai és elvein keresztül lehet vizsgálni. Ennek megfelelően célszerű idézni a fogalom egyik megalkotójának és legismertebb propagálójának meghatározását, miszerint „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.

⁹⁸ Paul CRAIG, *EU Administrative Law*. Oxford University Press, 2006.

⁹⁹ Lásd; VARGA Zs. András, *Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról*. Magyar Jog 2014/10. Szám.

¹⁰⁰ Jürgen SCHWARZE, In: Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Droit Administratif Européen*. Bruylant, 2007, Bruxelles, 321-329.

Az európai közigazgatási jog forrásai az írott jog, a szokásjog és az általános jogelvek, továbbá a bíró alkotta jog is.”¹⁰¹

Az írott jog elsődleges forrásai maguk az alapítói szerződések, illetve az azokban szereplő általános jogelvek, mint pl. a hátrányos megkülönböztetés tilalma, vagy a jogvédelemhez való jog stb., melyeket az Európai Bíróság is alkalmaz ítélező tevékenysége során.

Ezen általános jogelvek közül ki szokták emelni a;

- szubszidiaritás elvét,
- az arányosság elvét,
- a törvényesség elvét,
- a demokrácia és emberi jogok érvényesülésének elvét stb.

Ami az Európai Bíróság joggyakorlatát illeti, alapvető problémát okoz a döntésekből az egymástól igen eltérő nemzeti közigazgatási joganyagok összehasonlító elemzésével általánosítható, mindenütt alkalmazott elveket kimutatni.

Esetenként azonban mégis felfedezhető az egyes alkalmazott jogelvek esetében azok nagy közigazgatási rendszerek által inspirált jellege, így 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 ésszerű határidőben történő intézésének elve, amit a bírósági joggyakorlat alakított ki.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az európai közigazgatási jog kodifikációját nehezíti az a körülmény, hogy a közigazgatás tagállami kompetencia maradt és – legalább is 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.

¹⁰¹ Lásd; Jürgen SCHWARZE; ”Sources of European Administrative Law” In, Stephen MARTINS; *The Construction of Europa- Essays in Honour of Emili Noel*, Dordrecht/Boston/London, 183.

Ami az írott jog fejlődését illeti, az ágazati jogalkotásban sokáig nagyobb perspektíva mutatkozott, mint az általános, így pl. az eljárási szabályozásban, míg 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.

Ha tételesen számba vesszük a konkrét közigazgatás által igazgatott területeket, akkor egy sajátos tipológiával találkozhatunk¹⁰² 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 Uniós 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, vagy a közös agrárpolitika végrehajtása, vagy a kohéziós politika.

Ez azonban nem minden értelmezés szerint képez egy önálló kategóriát, hanem inkább gyűjtőfogalomként magába foglalja a közvetlen és a közvetett közigazgatás bármilyen típusú együttműködését.

¹⁰² Jacques ZILLER; *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coo-administration et les fondements du droit administratif européen*. In, Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Droit Administratif Européen*. Bruylant, 2007, Bruxelles, 235-244.

Az együttműködés során azonban mindkét közigazgatási rendszer megtartja sajátosságait, különösen az alkalmazott jog és az ellenőrzés tekintetében.

Az Európai Unió közvetlen közigazgatásának kialakítása nem tartozott és jogilag nem is tartozhatott az Európai Közösségek célkitűzései közé. Az ilyen típusú szervek Unión belüli kialakulása egyes szerzők¹⁰³ szerint kimutatható párhuzamosságokat mutat a különböző típusú un. független szabályozó ügynökségek megjelenésével előbb az Egyesült Államokban, majd Európában is. Ahogy szerte a világon, itt is alapvetően a gazdasághoz kötődő sajátos közigazgatási feladatok előbb a 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 ad hoc feladatokat, majd sajátos küldetéseket látnak el. E szervek elsősorban nem végrehajtó jellegű feladatokat látnak el, hanem az igazgatási feladatok közül a stratégiai döntéseket, a „végrehajtás”¹⁰⁴ inkább normatív feladatát.

Mindez azt is jelenti, hogy az EU közigazgatásának fejlődése közigazgatási szempontból a tagállamokban zajló folyamatokkal párhuzamos, de nem egy mintát követő plurális rendszerek irányába terjeszkedik, viszont az Unió és a tagállami közigazgatás közti vertikális munkamegosztás mellett egyre nagyobb szerepe lesz a funkcionális közigazgatási munkamegosztásnak is.

Az európai közigazgatás tágabb fogalmát és koncepcióját vallók teóriájukat erre a változó struktúrára és munkamegosztásra építik, mely részlekérdéseivel 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 és a bíró alkotta jog térhódításában látják a jövőt.

Az európai közigazgatási jog szűk értelmezését alátámasztó álláspontok szerint a közösségi közigazgatási jog és tagállami közigazgatási jog egymásra hatásának elismerése sem eredményezheti a két terület különállásának elmosódását, mivel a

¹⁰³ Pl. Claudió FRANCHINI; *Les notions d'administration indirecte de coadministration*. In, Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Droit Administratif Européen*. Bruylant, 2007, Bruxelles, 246-250

¹⁰⁴ Lásd mint előző jegyzet; 246 pp.

tagállami közigazgatás alapvetően a harmonizált nemzeti jogot alkalmazza, míg az európai közvetlen igazgatás azt közvetlenül még kivételesen sem teheti. Az alapvető felfogásbeli különbség tehát a szűk és a tág értelmezés közt továbbra is fennáll.

4. Az európai közigazgatási jog tágabb értelmezésének érvei

Az előző pontban már felvázolásra 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 ítéletet¹⁰⁵ 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 felelősség megosztás alapján.

A kérdés persze az, hogy az Unió 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 Unió 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 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

¹⁰⁵ Pl. C-224/97 Ciola ügy.

kapcsán az Unió szervei miként viszonyulnak az alapvető hatalmi ágakhoz és funkciókhoz?

A másik ilyen kérdés, hogy miképp lehet meghatározni az Unió egyes közigazgatásának minősíthető tevékenységeit funkcionális és szervei értelemben? Ez utóbbi körben elterjedt közvetlen, közvetett és együttes¹⁰⁶ 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. cikke¹⁰⁷ 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 idesorolt szervek tekintetében is azonnal 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,¹⁰⁸ így makró nézőpontból politikai ügynökségek, végrehajtó ügynökségek és egyéb szervek különböztethetők meg.

Ezek közül azonban – amennyiben ragaszkodunk, a tagországi közigazgatásokkal mindenáron történő analógiához- problémamentesen egyik kategóriába tartozó szervek összességét sem tudjuk egyértelműen közigazgatási jellegűnek minősíteni. Példaképpen nagy biztonsággal állítható az, hogy a politikai ügynökségek közül az

¹⁰⁶ Jacques ZILLER; *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen*. In, Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE.; *Droit Administratif Européen*. Bruylant, 2007, Bruxelles. 235-245.

¹⁰⁷ 298. 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.

¹⁰⁸ Edoardo Chiti, *Les agences , l'administration indirecte et l'administration*. In, Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE.; *Droit Administratif Européen*. Bruylant, 2007, Bruxelles. 267-283

Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA), vagy az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egysége (EUROJUST) nem tartoznak ide.

Az egyéb szervek közé tartozó közös kül- és biztonságpolitikai ügynökségek közül az Európai Unió Műholdközpontja (EUSC), vagy az EURATOM ügynökségei közül a Fúziós energia-fejlesztési és ITER Európai Közös Vállalkozás (Fusion for Energy) megint csak nem sorolhatók a közigazgatási szervek kategóriájába. Így aztán a végrehajtó ügynökségek viszonylag szűk köre az, ami ide tartozhat, miközben az EUMSZ 298. cikke mindet ide sorolja, illetve nem tesz különbséget a különböző szervek közt. A szervi és funkcionális meghatározást illetően nem jobb a helyzet az európai közigazgatási eljárás szabályozási tervezetének kidolgozására felhatalmazást adó EP felhatalmazással¹⁰⁹ sem.

Mindezekre tekintettel rögzíthetjük azt, hogy az Unió ügynevezett közvetlen igazgatási szervei sem azonosíthatók automatikusan a tagországi közigazgatási szervekkel, így az eljárásjogi szabályozásuk sem minősíthető közigazgatásinak.

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 europánizálódás irányába?¹¹⁰ Az „eurponizálódás” alatt itt azt értjük, amikor valamilyen közös és főként önkéntes európai mintakövetés történik a tagországok részéről, így az EU által kiadott jogi szabályozás, elvek, ajánlások, illetve az ajánlott legjobb gyakorlatok hatnak a tagországok közigazgatására. Ehhez képest az „europánizáció” ennél erősebb fogalom és viszony, melyben az EU szerveinek döntései, illetve ezek közül a jogi eszközökben előírtak kötelezően hatnak a tagországok közigazgatására az egységesülés irányába.

¹⁰⁹ P7TA (2013)0004, Droit de la procédure administrative de l'Union européenne Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2013 contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'Union européenne (2012/2024(INL)) "... Le règlement devrait s'appliquer aux institutions, organes, bureaux et agences de l'Union (ciaprès dénommés "administration de l'Union") dans leurs relations avec le public. Son champ d'application devrait par conséquent se limiter à l'administration directe.

¹¹⁰ TORMA András, „Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása kapcsolatáról”. In, Sectio Juridica et Politica Miskolc, 2011, Tomus XXIX/2, 315.

Mindkét folyamat eredményeképpen pedig az a fő kérdés, hogy ezek által vajon egy olyan fejlődésnek lehetünk-e tanúi, mely 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 valóban 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 leginkább hivatkozni,¹¹¹ 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, és amikor illet a keleti bővítés folyamatában létrehozni kényszerült, akkor is ezt az OECD-re bízta a ma is működő SIGMA program¹¹² keretében és maga a „Közös Európai Közigazgatási Térség” gondolata és fogalma is itt született meg és nem saját intézményi körben.

Az ebben az időszakban már ilyen saját intézményként működő Európai Közigazgatási Intézet¹¹³ is eredetileg elsősorban az Unió saját köztisztviselőinek továbbképzését végezte és bár szerepe folyamatosan bővült a tagországok felé, de áttörést már csak az intézmény szűk keresztmetszete miatt sem hozott, csak úgy, mint a tagországok közigazgatási együttműködését szolgáló EUPAN¹¹⁴ hálózata sem.

Ezeknek a szervezeteknek bizonyára fontos és kimutatható a hatása a tagországok közigazgatására, de legalább annyira fontos a tagországok közigazgatásának hatása az uniós igazgatásra. Az interaktivitást nem lebecsülve még is úgy véljük, hogy a globalizációnak nagyobb hatása mutatható ki a tagországok közigazgatására

¹¹¹ Lásd; GAJDUSCHEK György: A közigazgatás szervezeti jellemzői-összehasonlító aspektusból. In. SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex kiadó, Budapest, 2011.

¹¹² Lásd bővebben: <http://www.oecd.org/site/sigma>.

¹¹³ European Institute of Public Administration, lásd bővebben; <http://www.eipa.eu/>

¹¹⁴ <http://www.eupan.eu/>

elsősorban az OECD közvetítésével¹¹⁵ a mai napig, mint az összes uniós intézménynek együtt véve, de persze hozzá téve 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.

Kétségtelen tény azonban az, hogy az elmúlt években megváltozott az Európai Közigazgatási Tér korábbi fogalma és tartalma¹¹⁶ egyaránt az egykori un. informális közösségi vívmányokra épülő és a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitást a leendő új tagországok számára építő jellegéhez képest.¹¹⁷

Ahogy erre már utalás történt, 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 alapot a tagországok közigazgatására vonatkozó közvetlen jogi szabályozásra, de 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 egész egyszerűen azért, mert a tagországok nem csupán tagországok feletti szupra-államot nem akarnak, hanem ilyen közigazgatást sem. Erre jó példa napjaink európai bevándorláspolitikai válságának közepette a közös európai határőrizeti mechanizmus gondolatának kezelése.

¹¹⁵ Lásd forrásként; <http://www.oecd.org/governance/>

¹¹⁶ Heinrich SIEDENTOPF –Benedikt SPEER; *La notion d'espace administratif européen*. In, Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Droit Administratif Européen*. Bruylant, 2007, Bruxelles, 300-317.

¹¹⁷ Lásd;. Demetrios ARGYRIADES – Gérard TIMSIT; *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*. Edition Bruylant, 2013, Bruxelles.

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” (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”.

A fontossága miatt szövegközileg idézett rendelkezések miatt azonban joggal vetődik fel az a kérdés, hogy az együttes igazgatás önálló kategória, vagy csupán a közvetlen és közvetett közigazgatás koordinációs mechanizmusa?¹¹⁸

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 vita is arról, hogy a közvetlenül alkalmazandó uniós jog meddig terjedhet a tagállami közigazgatás felépítésének és működésének egyébként védett területére történő behatolás.¹¹⁹ Az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról szóló

¹¹⁸ ZILLER, *i.m.* 235-245.

¹¹⁹ VARGA Zs., *i.m.* 546.

tervezet¹²⁰ I-1.cikke intézményesítené ezt a lehetőséget azzal, hogy persze ennek jogi feltételeit az EUSZ-ben egyértelműen meg kell teremteni, azonban vannak egyre nagyobb számban olyanok, akik ezt inkább adottnak veszik.¹²¹

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 létre jöhet-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 nemzet 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 kiterjedtebb, mint a különböző jog és közigazgatási rendszerekhez tartozó tagországi közigazgatási jogé. 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.

Míndeközben aligha vitatható az európai (köz) igazgatási jog és a tagországi jog folyamatos egymásra hatása formális és informális értelemben egyaránt.¹²²

¹²⁰ http://www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL-%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I_VI_2014-09-03.pdf, (2015. március 23-i letöltés.).

¹²¹ TORMA, *i.m.* 331.

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 érdekek ellen hatnak. A „Brexit” jó példa arra, hogy ezek a folyamatok hová vezethetnek.

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 adekvát intézményi megoldással lehetne megoldani, ha persze ennek feltételei megteremthetőek.

9. Következtetések

Az európai közigazgatást és közigazgatási jogot tárgyaló részt záró következtetések tézisszerű ismertetése előtt célszerű emlékeztetni arra, hogy igen eltérő vélekedések alakultak ki a nemzetközi szakirodalomban és a gyakorlatban egyaránt.

Mindezekre tekintettel az e fejezetben szereplő egyes állítások mögötti érvelések sem általánosíthatóak, éppen ezért vannak nagy számban jelen lévő jegyzetek és hivatkozások.

Mindezekre tekintettel bár vitathatóan, de egy sajátos álláspontként kerülhetnek rögzítésre a következők;

- Az európai (köz) igazgatás¹²³ és (köz) igazgatási jog alapjaiban eltér a tagállamok hasonló intézményeitől, mert az EU-legalább is jogilag- nem lehet egy „szupraállam” 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.

¹²² Ez utóbbira jó példa az, hogy az eljárási modelltvény (rendelet) tervezete több helyen is hivatkozási alap a magyar közigazgatási eljárásjog újraszabályozását tartalmazó koncepció tervezetében.

¹²³ A zárójelben tett „köz” szórészt azt hivatott jelölni, hogy az európai közigazgatás és joga esetében a tagországi közigazgatással nem azonos fogalmakról van szó, annak jellege alapvetően eltérő.

- Ha ezeket elfogadjuk, akkor a továbbiakban nem is célszerű arra törekedni, hogy kényszerűen megfeleltessük az Unió szerveit a tagállami szerveknek. Ha még is ilyen kísérleteket teszünk, akkor előbb, vagy utóbb, de elméletileg is nehezen feloldható ellentmondásokkal találkozunk.¹²⁴ A közigazgatás-elméletnek természetesen feladata ezek feloldásában történő közreműködés, de nem mindegy, hogy milyen hipotézisekből indul ki.
- A témakör szempontjából alapvető hipotézisünk az, hogy a kényszerű megfeleltetés helyett 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 nem is teremtik meg jelenleg 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 rendletervezettel, hanem „innovatív kodifikációval” annak elkészítéséhez ad bőséges muníciót az Unió megfelelő szervei felé.¹²⁵
- 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 is az európai közigazgatási jogtudomány fejlődése oldaláról egyaránt. Jelentőségénél fogva a hazai kutatásaink és a felsőoktatás tekintetében is

¹²⁴ VARGA Zs. *i.m.* 555.

¹²⁵ *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure 2014*, Version for online publication, Executive summary of the introduction 18.

különösen fontos tárgykörökről van szó azért is, mert az európai közigazgatás és annak joga eddig nem kapott jelentőségének megfelelő figyelmet.

II. FEJEZET

KORMÁNYZÁS AZ EU TAGORSZÁGAIBAN AZ EZREDFORDULÓ ÉVEIBEN¹²⁶

1. Bevezetés

Az Európai Unió országaiban megvalósuló kormányzás az ezredforduló éveiben azért fontos vizsgálati és kutatási téma, mert az „Új közmenedzsment” (NPM) érvényesülése a közigazgatásban eddigre érte el Európát.

Szinte nem találunk egyetlen országot 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 neoliberais 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 Unió csatlakozással érintett országok, így Magyarország közigazgatásának változásait is.

Ez utóbbi esetben szükséges emlékeztetni a vonatkozó anyagrészen 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 nem hatályos rendszer,¹²⁷ tehát ezt a megváltoztatandó struktúrát és mechanizmust tartalmazza, amit az „Új

¹²⁶ Készült BALÁZS István; *Kormányzás az EU tagállamaiban*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.), *Közigazgatás az Európai unió tagállamaiban*. Unió, Budapest, 2006. című tanulmány felhasználásával.

közmenedzsment” ugyan részben lebontott, de újat helyette nem tudott építeni, hanem az napjaink neoweberi, vagy poszt-NPM irányzatainak egyik fő célkitűzése.¹²⁸

1.1. A kormányzás fogalma

A világ lefejlettebb országaiban – így az EU tagországaiban is – a kormányzás fogalma és gyakorlása nagy változásokon ment keresztül az elmúlt évtizedekben.¹²⁹

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.¹³⁰

E változás magával hozta a kormányzás eszközrendszerének, intézményrendszerének és stílusának átalakítását is.¹³¹

A hagyományos közhatalmi eszközök mellett az „Új közmenedzsment” érvényesülése következtében felértékelődnek a szervezési és megállapodásos, szerződési eszközök, az intézményrendszer kitágult 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 feladata 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.

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

¹²⁷ A 2008-as világgazdasági válságot követően kialakult közigazgatási struktúrákról lásd; SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó, 2011, 970.

¹²⁸ Lásd bővebben; BALÁZS István; *Globális problémák és nemzeti szabályozás; a szabályozási stratégiák kihívásai*. Magyar Közigazgatás, Új folyam, 2. szám, 2011. Szeptember. 59-65.

¹²⁹ Lásd BALÁZS István, *A XXI. század közigazgatásának kihívásai*, Magyar Közigazgatás, 2000/7. sz.

¹³⁰ Ezt a témát dolgozza fel bővebben az OECD, *Questions et Evolutions dans la Gestion Publique* című kiadványa, OECD-PUMA, Paris, 1997., 340.

¹³¹ Ezt rögzíti az OECD EU tagországokat is magába foglaló közigazgatási bizottsága nyilatkozata a XXI. század kormányzásáról / OECD PUMA C (2000)91. sz. dokumentum

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,
- 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 épp úgy 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,
- teljesítményértékelés,
- 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 közszolgáltatáson 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 ügyfélle 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 vizsgálták¹³² 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 társadalomkülönböző alkotó tényezőivel történt konzultációt követően a társadalmi erőforrások allokációja és az ezért való felelősség 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.

1.2. A kormányzás elvei

A kormányzás elvei az egyes országokban a különböző társadalmi értékrendek, történelmi hagyományok és a polgárok választása nyomán uralkodó aktuálpolitika

¹³² Az egységes nomenklatúrára tett kísérletet MODEEN, Tore és ROSAS, Allan, *Indirect Public Administration in Fourteen Countries*, című munkájában, ÅBO Akademy Press, ÅBO, 1988.

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 intézményekben vetetett 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, fedhetetlenség: Az átláthatóság célja 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 fedhetetlenség. Mindezek megvalósítása pedig feltételezi a választópolgárok és a kormányzati szervek közti folyamatos információáramlást.
- 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 idézik elő.

1.3. 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 félpresidenciális 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 félpresidenciális rendszerekben a végrehajtó hatalmi funkció kormányzati gyakorlása megosztja 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 csúcsán 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.¹³³

A továbbiakban a világ fejlett országainak közigazgatásával foglalkozó OECD közigazgatási bizottsága által használt fogalmi kört vesszük alapul.¹³⁴

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 döntések előkészítő és a döntéseket végrehajtó koordinációs jogkörű.

¹³³ Erre azért van szükség, mert jelenleg ez az egyetlen nemzetközileg is elfogadott és közigazgatási tényeket, adatokat tartalmazó kiadványt kibocsátó szerv. Jelen munka is alapvetően e szervezet által készített dokumentumok alapján készült (általános forrás: WWW.OECD.ORG)

¹³⁴ 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.

2. Egyes EU tagországok kormányzati rendszere¹³⁵

2.1. Ausztria¹³⁶

2.1.1. A végrehajtó hatalom jellege

Ausztria szövetségi állam, így a végrehajtó hatalom megoszlik a szövetségi és a tartományi kormányok közt. A kormányforma parlamentáris köztársaság. A végrehajtó hatalom szövetségi szinten a szövetségi kormányt illeti.

2.1.2. A kormányfő

A kormányfői feladatokat a szövetségi kancellár látja el, akit mint a legerősebb parlamenti párt vezetőjét a szövetségi elnök nevez ki. Az alkotmány nem határozza meg pontosan a kancellár hatásköreit, de ő elnöklí a kancellárból, alkancellárból és a szövetségi miniszterekből álló kormányt, meghatározza a kormány politikáját, javaslatot tesz az elnöknek a miniszterek kinevezésére és felmentésére. Az alkancellár teljes jogkörrel helyettesítheti a kancellárt, koalíciós kormány esetében az alkancellár a koalíciós párt delegáltja.

2.1.3. A kormányfő hivatala

A kormányfő hivatala a szövetségi kancellária. A szövetségi kancellárián belül működik a kancellár személyi titkársága (kabinetje). A kancellária felépítésének elve vegyes, egyfelől a kormányzati politika vagy területei szerinti osztályok,

¹³⁵ Az alapvető forrás az először 1992-ben kiadott, majd folyamatosan aktualizált *Public Management: OECD Country Profiles*, Paris, 1992., című kiadvány.

¹³⁶ Bővebben lásd *Public Administration in Austria, Federal Chancellery*, Vienna, 1992

másfelől pedig a miniszteriális struktúra szerinti tükörszervezetek találhatók. A kancellária feladata a kormányzati munka koordinációja és ellenőrzése (ezt látják el a tükörszervezetek) a kiemelt kormányzati területek közpolitikájának meghatározása valamint egyes kiemelt kancellári (főként személyzeti hatáskörök) gyakorlásának elősegítése. A kancellária feladata a kormányúléssel kapcsolatos titkársági és szervezési feladatok ellátása is. A kancelláriára meghatározott feladatkörű minisztereket is ki lehet nevezni, akik feladatkörükben a szövetségi miniszterekkel azonos jogállással járnak el. A kancellária fontos közintézményeket is irányít, így a Szövetségi Közigazgatási Akadémiát, a Szövetségi Levéltárat, a Statisztikai Hivatalt és az állami nyomdát.

2.1.4. Központi döntéshozatali, koordinációs szervek

A központi kormányzati döntéshozó szerv a minisztertanács, melyet a kancellár elnököl. A hetente ülésező kormány testületként működik, a kancellár „első az egyenlők közt”, a minisztertanács fő feladata a szövetségi minisztériumok munkájának összehangolása. A kormány a kancellárból, alkancellárból valamint a szövetségi miniszterekből áll. Hetente egyszer ülésezik.

A kormány hatáskörébe tartozik egyebek közt a törvényjavaslatoknak a törvényhozás felé történő benyújtása, a tárcák közt keletkezett vitás kérdésekben való döntés.

A kormányzati munka elősegítése érdekében a kormányon belül „koordinációs bizottság” működhet, mely a kormányt alkotó koalíciós pártok által delegált egy-egy miniszterből, a koalíciót frakciók vezetőiből, a kancellári kabinetfőnökből és az alkancellári hivatalvezetőből áll. Feladata a kormány ülésének előkészítése a politikailag kiemelkedő fontosságú ügyekben valamint az információáramlás megszervezése és biztosítása a kormány és a szövetségi parlament koalíciós frakciói között.

2.1.5. Konzultatív, tanácsadó szervek

A kormányzati munkát több különböző jogállású testület is segíti.

Ilyen bizottságokat hozhat létre törvény, melyek feladata egyes speciális kérdések vizsgálata vagy az azokban történő tanácsadás. A bizottságok e típusát mindig a kancellár vagy a kancellária egy magánrangú politikusa (miniszter, államtitkár) vezeti, tagjai lehetnek miniszterek, parlamenti képviselők. Ilyen bizottságok pl. a külügyi tanács, a védelmi tanács stb.

A bizottságok másik típusát a kancellár vagy a miniszterek hozzák létre, a bizottságok tagjai köztisztviselők pl. regionális gazdaságfejlesztési bizottság stb.

Az említetteken túl több területen, jogszabály alapján közigazgatási tanácsadó testületek működhetnek, melyek feladata bevonní a kormányzati munkába a különböző érdekesoportok, szakmai szervezetek képviselőit. E tanácsadó

testületekben a kormányoldal mellett jogszabály rögzíti, hogy mely érdekképviseleti szervek, kamarák milyen módon képviseltethetik magukat.

2.1.6. Központi közigazgatási szervek

A különös hatáskörű központi közigazgatási szervek fő típusa Ausztriában is a minisztérium, melyek számát és hatáskörét törvény határozza meg (általában 12-14 között van). A minisztériumok politikai struktúrájához tartoznak a miniszter, államtitkár, miniszterhelyettes, a szakmai állandó struktúrához pedig a főigazgatók, csoportfőnökök, osztályvezetők, alosztályvezetők, köztisztviselők. A szövetségi minisztériumok irányítása alatt több speciális feladatot ellátó központi hivatal is működik, melyek feladataikat jogszabályok alapján szakmailag önállóan végzik pl. Szövetségi Légügyi Hivatal; Szövetségi Műemlékvédelmi Hivatal stb.

2.2. Belgium¹³⁷

2.2.1. A végrehajtó hatalom jellege

Belgium sajátos alkotmányos parlamentáris monarchia, mely kvázi szövetségi állam. A végreható hatalom megoszlik a központi (nemzeti) a nyelvi közösségi és a regionális szint között.

2.2.2. A kormányfő

A kormányfői tisztséget betöltő „első miniszter” a király nevezi ki a kormányzásképes többséggel rendelkező parlamenti párt, vagy pártok jelöltje(i) közül. A kormányfő tesz javaslatot a királynak a miniszterek, államtitkárok kinevezésére és felmentésére. Az „első miniszter” (Premier Ministre) elnevezés egyben a kormányfő jogállását is kifejezi. Az első miniszter elnököli és vezeti a minisztertanács ülését. A kormány legfontosabb tagjai általában az első miniszter helyettesei, akik koalíciós kormányok esetében a koalíciós partnerek delegáltjai vagy a nemzeti közösségek delegáltjai. Az első miniszter helyettesei általában tárcát is vezetnek. Az első miniszter helyetteseiből és a legfontosabb tárcák vezetőiből álló szűkebb testületet, kabinetet is működtethet, mely feladata a kormány ülésének politikai előkészítése.

2.2.3. A kormányfő hivatali szervezete(i)

A kormányfői hivatali szervezet nem egységes, hanem funkcionálisan differenciált.

Ide tartozik az első miniszteri kabinet; mely két elkülönült hivatali szervezetből áll az egyik a politikai kabinet, a másik pedig a minisztertanács titkársága. A politikai kabinet az első miniszter politikai tanácsadóiból áll és a diszkrecionális jogkörben kinevezett kabinetfőnök vezeti. A másik hivatal a minisztertanács titkára által

¹³⁷ Bővebben lásd a www.belgium.be weblapon.

vezetett titkárság, mely a miniszteri bizottságok munkáját segítő adminisztratív feladatokat lát el.

A kancellária a kormány titkára által irányított és köztisztviselőkből álló olyan hivatali szervezet, mely a miniszterelnök hivatali szerve. Feladata a miniszterelnök és kabinetje számára az adminisztratív és a technikai háttér biztosítása a kormányfői hatáskör gyakorlásához.

2.2.4. Központi döntéshozatali, koordinációs szervek

A kormányzati döntéshozatal fő szerve a kormány, mely legfeljebb 15 tagú lehet és az első miniszter kivételével egyenlő számú flamand és frankofón miniszterekből, kell, hogy álljon az alkotmány alapján. A kormány testületként és konszenzus alapján hozza a döntéseit. Az első miniszter nem gyakorol hierarchikus hatalmat a kormánytag miniszterek felett, de vezeti a kormány heti rendszerességgel tartott üléseit.

A kormány tagjai az első miniszteren kívül a tárcaminiszterek, a tárca nélküli miniszterek és esetleg az első miniszter helyettesei, de ezek általában egy-egy tárcát is vezetnek. Egy miniszterhez kivételesen több minisztérium is tartozhat.

A miniszteri tisztség nem összeférhetetlen a parlamenti mandátumokkal.

A kormány hatáskörébe tartozik az összes törvénytervezet és a legfontosabb királyi rendelet tervezetek feletti döntés. A minisztertanács mellett több miniszteri bizottság is működhet, melyek összetételét és feladatkörét az első miniszter határozza meg. Feladatuk a kormányülések politikai előkészítése a kényesebb, politikailag kiemelkedő jelentőségű ügyekben. A miniszteri bizottságokat általában a kormányfő elnököli, háttérszervezete pedig a kancellária.

A kormánytanács a miniszterekből és államtitkárokból álló testület, melyet az első miniszter hív össze szükség szerint évente több alkalommal is a kiemelkedően fontos kormányzati kérdések megvitatása céljából.

2.2.5. Konzultatív, tanácsadó szervek

A belga kormányt nagyszámú tanácsadó testület segíti, melyek jogállása egyedi. Van azonban néhány olyan kiemelkedően fontos közintézmény, melyeket törvény hoz létre és melyek bevonása a kormányzati döntéshozatali eljárásba kötelező.

Ilyenek a gazdasági tanács, a munkaügyi tanács, a pénzügyi főtanács vagy éppen az első miniszter által elnökölt államtanács, mely speciális közigazgatási bíróságként is eljár.

2.2.6. Központi közigazgatási szervek

A központi közigazgatás meghatározó szertípusa a minisztérium, helyi minisztérium egyszemélyi vezetés alatt álló hierarchikus felépítésű hivatali szervezet a klasszikus politikai változó és szakmai állandó struktúrára osztva.

A minisztériumi szervezet szakmai vezetője a főtitkár.

A politikai változó struktúra élén a miniszter áll, akit egy vagy több államtitkár segíthet munkájában. A miniszter legfontosabb segédszerve a kabinet, mely politikai szempontok alapján kiválasztott tanácsadókból és oda a minisztérium hivatali apparátusából ideiglenesen kirendelt köztisztviselőkből áll.

A minisztériumi állandó szakmai struktúra élén a főtitkár áll, a minisztériumi szervezet főigazgatóságára és igazgatóságokra oszlik, melyeken belül osztályok és alosztályok működnek.

A 2001-ben indult Kopernikusz program célkitűzése a hagyományos minisztériumi struktúra megváltoztatása oly módon, hogy a hivatali szervezetet a köztisztviselőkből választott igazgatótanács irányítsa a főtitkár helyett, a minisztériumi hierarchia oldásra kerüljön és felelősség, és eszközdecentralizáció valósuljon meg.

A függetlenített minisztériumi szakapparátust a miniszter – megbízatása alatt – „használatra” kapja, de operatív személyzeti igazgatási jogkörökkel nem rendelkezik. A reform végleges eredményei még nem ismertek.

A központi közigazgatásban a minisztériumok irányítása alatt számos nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerv működik speciális jogállással.

2.3. Dánia

2.3.1. A végrehajtó hatalom jellege

Dánia kormányformája parlamentáris monarchia melyben a végrehajtó hatalom birtokosa királynő által elnökölt államtanács, mely a miniszterelnökből és a miniszterekből áll. A királynő azonban nem rendelkezik jogi felelősséggel a végrehajtó hatalmi feladatok ellátásában, hanem az államtanácsot alkotó miniszterek a rájuk bízott ágazatért vagy feladatért saját politikai és jogi felelősséggel tartoznak, azokban önállóan járnak el.

2.3.2. A kormányfő

A miniszterekből álló testületet kormánynak vagy kabinetnek hívják és ennek az élén áll a királynő által kinevezett és első miniszternek nevezett kormányfő. A kormányfőt, a választásokat követően a távozó kormányfő javasolja a királynő számára kinevezésre, aki ezt követően királyi vizsgálóbiztos nevez ki a parlamenti pártokkal való konzultációra, a kinevezésre végül is a többséggel rendelkező parlamenti párt vagy pártok által javasolt személy királyi vizsgálóbiztos által közvetített módon kerül sor.

A miniszterelnök határozza meg a kormány összetételét és a kormányzati munkamegosztást, a miniszterek azonban nagyfokú önállósággal járnak el. A

miniszterelnök határozza meg a kormánypolitikát, a kormány, mint testület viszonylag kevés ügyben dönt.

2.3.3. A kormányfő hivatala

A kormányfő hivatali szervezete az „első miniszteri” hivatal, mely nem nagy létszámú titkárságot foglal magába. A hivatal alkalmazottai köztisztviselők, feladatuk a kormány titkársági és koordinációs feladatok ellátása. A miniszterelnök hivatala látja el a miniszterekkel kapcsolatos személyzeti feladatokat, javaslatot készít a tárcák közti feladatmegosztásra, felel a sajtókapcsolatokért és a tengeren túli területekért való kapcsolattartásért, valamint háttérszervezete lehet egyes kiemelt kormányprogramoknak.

2.3.4. Központi döntéshozatali és koordinációs szervek

Az általában 15-20 fő közti miniszterek és a kormányfő együttesen alkotják a kabinetet, mint kormányt.

A kormány működését az alkotmány és más törvények részletesen nem szabályozzák, azt a kormányfő határozza meg.

A hetente üléselő kabinet fő feladata a törvényjavaslatok és más parlamenti határozati javaslatok megtárgyalása valamint a miniszterek által előterjesztett kérdések, tájékoztató anyagok megvitatása. A kormány, mint testület hatáskörébe tartozik a minisztériumi állandó titkárok és főigazgatók kinevezése.

A kormányfő a kormányzati politika fő irányait ugyan maga határozza meg, de a legfontosabb kérdéseket, így pl. a költségvetési politikát, illetve a nemzetközi kapcsolatok fő irányvonalait a kormány ülésén is megvitatják.

Az egyes összefüggő kérdéscsoportok megvitatása érdekében több a kormányfő által elnökölt szűkebb miniszteri bizottság is létrehozható illetve működik az érintett miniszterek részvételével (számuk 15-20. közt van). Koalíciós kormányzás esetén ismert a legfontosabb koalíciós miniszterekből álló koordinációs bizottság vagy belső kabinet működtetése, mely feladata a politikailag legkényesebb kérdésekben a koalíció egységes álláspontjának kialakítása.

Jellemző továbbá a dán kormány munkájára az, hogy a nagyobb előkészítést igénylő és bonyolultabb kormányzati kérdéseket a kabinet tagjai informális üléseken vitatják meg.

2.3.5. Konzultatív, tanácsadó szervek

Dániában viszonylag kevés a kormány tevékenységéhez közvetlenül kötődő tanácsadó testület működik, ilyen testületek inkább a miniszterek mellett működnek. Az elmúlt években kormányzati tanácsadó testület a tudománypolitika, a tervezés, az esélyegyenlőség témakörében működött.

2.3.6. Központi közigazgatási szervek

A dán központi közigazgatás alapegységei a minisztériumok azzal, hogy a Pénzügyminisztérium egyben általános közigazgatási és közszolgálati minisztériumként is működik, míg a többi minisztérium ágazati szakfeladatokat lát el.

A minisztériumi szervezetben minimális a politikai változó struktúra aránya, az lényegében a miniszterre és szűk személyi titkárságára korlátozódik. Nincsenek azonban politikai államtitkárok, sem politikai tanácsadók. A minisztériumi szakmai szervezet vezetője az állandó titkár, aki irányítja a minisztérium munkáját. A minisztérium osztályokra oszlik, melyeket az állandó titkár helyettesei vezetnek, és melyek szakszolgálatokba törülnek. A szakszolgálatokat az állandó titkár helyettesei vezetik.

A minisztérium irányítása alatt, de attól függetlenül működnek a szakmai igazgatóságok, melyek a központi közigazgatás szakigazgatási feladatait látják el önálló hatáskörben.

Az igazgatóságok élén az állandó igazgatók állnak. Ilyenek például a Tengerhajózási Igazgatóság, a Kormányzati Számvevő Igazgatóság, a Statisztikai Hivatal, az Adó- Illeték és Vám Igazgatóság stb. Ebben a modellben tehát élesen elkülönül a minisztérium, mint irányító, ellenőrző, stratégiaalkotó szerv, valamint a szakigazgatási feladatokat ellátó központi közigazgatási szervek köre.

A kormányzati munkát és a miniszter tevékenységét segítő testületek a minisztériumi osztályok mellett és az igazgatóságok mellett működnek, számos közülük döntéshozatali jogkörrel bír. A szakigazgatási feladatokat ellátó igazgatóságok szerepe pedig tisztán végrehajtó, jogalkalmazói jellegű.

A közszolgáltató intézmények egy része a minisztériumok, más része pedig az igazgatóságok irányítása és felügyelete alatt működnek. Vannak továbbá úgynevezett független intézmények, melyek alapítványi vagy köztestületi intézmények és melyek nagyfokú önállósággal rendelkeznek a többi közszolgáltató szervezethez képest. Külön kiemelendő a már említett minisztériumi illetve a szakigazgatóságok mellett működő bizottságok szerepe a dán központi közigazgatásban. A több mint 500 bizottság rendkívül eltérő összetételű, bennük a szakmai érdekképviselői szervek, kamarák, önkormányzatok és a parlament képviselői is részt vesznek.

A bizottságok feladata is többrettű, így vannak:

- döntési jogkörű,
- konzultatív és
- tanácsadó bizottságok.

A döntési jogú bizottságok közül legjelentősebbek a fellebbviteli bizottságok, melyek a közigazgatási ügyekben, a fellebbezésekben dönthetnek. Ilyen pl. a

környezetvédelmi fellebbviteli testület. Fejlesztési kérdésekben dönthet pl. az Építési Fejlesztési Tanács, az Állami Mentelmi Tanács stb.

2.4. Finnország

2.4.1. A végrehajtó hatalom jellege

Finnország kormányformája félpreszidenciaális köztársaság, melyben a végrehajtó hatalom megoszlik a köztársasági elnök és a kormány között. A köztársasági elnök, a miniszterelnök által vezetett és a miniszterekből álló kormány együtt képezik az államtanácsot, mely a végrehajtó hatalom letéteményezése.

A miniszterelnököt és a kormány tagjait a parlamenti pártokkal való konzultációt követően – a köztársasági elnök nevezi ki azok közül, akik mögött kormányzóképes parlamenti többség áll.

2.4.2. A kormányfő hivatala

A kormányfő hivatala az államtanács hivatala, mely kb. 200 főt foglalkoztató hivatali szervezet. A hivatal politikai alkalmazottai a hivatalt vezető államtitkár és a kormányfő 8-10 politikai munkatársa, a hivatal többi meghatározó része köztisztviselő.

A Hivatal fő feladata a kormány működésével kapcsolatos igazgatási feladatok ellátása, így az ülések előkészítése, a meghozott döntések kommunikációja, nyilvántartása, beszámolók készítése stb. Ugyancsak a hivatal készíti el a kormány éves tevékenységéről a beszámolót a parlament számára, figyelemmel kíséri a kormányprogramban foglaltak megvalósulását. A hivatal felel továbbá a kormányzati munka korszerűsítéséért és az információs és dokumentációs tevékenységért.

A hivatal hatáskörébe utalhatók még egyéb kiemelt kormányzati ügyek is, melyek felügyeletével és irányításával miniszter is megbízható.

A hivatali szervezet szakmai vezetője az állandó helyettes államtitkár. A hivatal szervezeti egységei a:

- miniszterelnöki titkárság,
- pénzügyi és igazgatási osztály,
- információs osztály, a kormányzati fejlesztési osztály, továbbá
- az EU ügyek titkársága,
- a fordítói és tolmács egység,
- a biztonsági szolgálat, valamint a
- rendezvény osztály.

2.4.3. Központi döntéshozatali, koordinációs szervek

Az államtanácsnak illetve a kormánynak tagja az összes miniszter, akik létszáma legfeljebb 18 lehet. Egy minisztérium élén két vagy több miniszter is állhat. A minisztereket a köztársasági elnök nevezi ki. A miniszterek egy minisztériumért vagy azon belül egy-egy feladatcsoportért felelnek. A miniszterek között nincs hierarchikus kapcsolat.

A kormányként működő államtanács szerepe jelentősen eltér a klasszikus kormányzati funkcióktól. Ezeken felül ugyanis a kormány közigazgatási fellebbviteli bizottságként is eljár főként a köztisztviselők kinevezései ügyeiben. A kormány hatáskörébe tartozik sok egyedi közigazgatási ügyben való döntés is, engedélyek kiadása, fellebbezések elbírálása stb.

A kormány hetente ülésezik, testületként jár el, döntéseit szótöbbséggel hozza. Az államtanács munkáját két nagy több miniszterből álló miniszteri bizottságok is segíthetik. Ilyen bizottságok pl. a pénzügyi bizottság, a gazdasági bizottság stb. A finn kormány munkájában is nagy szerepe van a kormány informális üléseinek, ahol kötetlen formában vitatják meg a legfontosabb kormánypolitikai kérdéseket. Az informális üléseken szakértők és parlamenti politikusok is részt vehetnek.

2.4.4. Konzultatív és tanácsadó szervek

A kormány munkáját igen nagyszámú és igen különböző összetételű előkészítő, tanácsadó és szakértő bizottság segíti. Ezek lehetnek állandó vagy eseti bizottságok. Egy részükbe a tagokat maga a kormány, míg más részükbe az érintett miniszterek nevezik ki. A bizottságok tagjai lehetnek köztisztviselők, pártpolitikusok, szakértők, tudományos és oktatási szakemberek, társadalmi és érdekképviseleti szervek delegáltjai stb. Különösen fontos a bizottságok szerepe a különböző reformintézkedések kidolgozásának folyamatában. A bizottságoknak és tanácsadó testületeknek döntési jogköre általában nincsen, de informális befolyásuk igen nagy lehet a kormány működésére.

2.4.5. Központi közigazgatási szervek

Dániához hasonlóan Finnországban is kiemelkedő szerepe van a Pénzügyminisztériumnak, mely a hagyományos funkcióin túl általános közigazgatási minisztériumként is működik. A minisztérium közigazgatási főosztálya felel például a közigazgatás korszerűsítésének feladataiért. Ezen kívül a Belügyminisztérium a regionális és a helyi önkormányzati igazgatásban játszik meghatározó szerepet.

A szakminisztériumok feladata a köztársasági elnök és a kormány döntéseinek előkészítése valamint a minisztériumi önálló hatáskörök gyakorlása. A mintegy 10-12 minisztérium élén egy vagy több miniszter áll. A minisztériumok szakmai vezetője a köztisztviselőként működő államtitkár (csak a kormányfő hivatalát

vezető államtitkár a politikai államtitkár). A minisztériumi szervezet, igazgatóságokra, irodákra, osztályokra és csoportokra oszlik.

A minisztériumokon kívül mintegy 120 különböző szervezet vesz részt a központi közigazgatási feladatok ellátásában. Érdekeltsége e szervezeteknek, hogy a döntéshozó szervük kollektív testületi formában működő kollégium, vagy igazgatótanács. A szakigazgatási ügyekben önálló döntéshozatali jogkörrel rendelkező szervek a minisztériumoktól nagyfokú önállósággal rendelkeznek. Ilyen szervek pl. a Központi Adóhivatal, az Oktatásügyi Hivatal, a Munkavédelmi Hivatal, Hajózási Hivatal stb.

2.5. Franciaország

2.5.1. A végrehajtó hatalom jellege

Franciaország a félpreszidenciaális köztársasági kormányforma modellje. A végrehajtó hatalom megoszlik a köztársasági elnök és a kormányfőként működő első miniszter között. A köztársasági elnök erős jogkörökkel rendelkezik a külügyi és védelmi igazgatásban, míg az első miniszter jogköre a civil közszolgálat irányításában erős.

2.5.2. A kormányfő

Az első minisztert a köztársasági elnök nevezi ki a parlamentben többséghez jutott vagy kormányképes párt által javasolt személyek közül. Az első miniszter irányítja a kormány munkáját, gyakorolja a hatáskörébe utalt intézkedési jogköröket, kinevezi a vezető köztisztviselőket és katonai vezetőket, irányítja a miniszterek, államtitkárok munkáját. Meghatározza a kormány munkáját, dönt a miniszterek, államtitkárok közti vitás kérdésekben.

2.5.3. A kormányfő hivatali szervezete

A kormányfő hivatali szervezete – a kormányfő kiemelt kormányzati szerepkörére tekintettel – nagy létszámú és igen differenciált szervezet. A hivatali szervek közül kiemelt szerepet játszik a kormány főtitkársága, melyet a kormány főtitkára, mint köztisztviselő vezet. A kormány főtitkára gondoskodik a kormányülések előkészítéséről részt vesz a kormány ülésein és előkészíti annak jegyzőkönyvét. A főtitkár felelős a törvénytervezetek és más jogszabálytervezetek előkészítéséért, gondoskodik a jogszabályok hivatalos közlönybe való megjelentetéséről. Ellenőrzi a kormányhatározatokban foglalt feladatok, hatáskörök végrehajtását illetve betartását, a parlamenti interpellációkra adott válaszok előkészítését. A főtitkár irányítja a jogi iroda munkáját, gondoskodik a tárcaközi egyeztetésekről. A kormány főtitkárságához tartozik az igazgatási és pénzügyi szolgálat, a hivatalos közlöny igazgatóság valamint a francia dokumentációk nevű kormányzati kiadó.

A miniszterelnök hivatalához tartozik ezen felül a:

- személyi titkárság és a kabinet,
- az információs, sajtó és kommunikációs szolgálat,
- az EU ügyek minisztériumközi főtítkársága,
- a nemzetvédelmi főtítkárság,
- a közigazgatási és közszolgálati főigazgatóság.

A Miniszterelnöki Hivatal a háttérszervezete a tárcaközi bizottságoknak valamint a miniszterelnök mellé delegált minisztereknek és államtitkároknak továbbá a tervezési kormánybiztosnak.

Mindez azt eredményezi, hogy a Miniszterelnöki Hivatal nagy létszámú 3-4000 fő köztisztviselőt és politikai munkatársat foglalkoztató szakosított szervezet.

2.5.4. Központi döntéshozatali, koordinációs szervek

A kormány az első miniszterből, a miniszterekből és az államtitkárokból álló viszonylag nagy (40-50 fő) létszámú testület.

A kormány hetente egyszer ülésezik, az üléseken a köztársasági elnök elnököl.

Részt vesznek a miniszterek és a napirendek által ügykörükben érintett államtitkárok. Az ülések napirendjét a kormány főtitékára készíti elő, arról a köztársasági elnök dönt, és ő vezeti a kormány ülését is.

A kormány testületi ülésén, a más fórumokon előkészített döntéseket véglegesítik vagy hagyják jóvá. A kormány szűkebb testülete a köztársasági elnök által vezetett tárcaközi tanácsok valamint az első miniszter által vezetett tárcaközi bizottságok

A kormány, mint testület jogkörébe tartozik a törvénytervezetek megvitatása, a kormányrendeletek kiadása valamint egyes vezető köztisztviselők kinevezésével kapcsolatos jogkörök gyakorlása.

2.5.5. Konzultatív, tanácsadó szervezetek

Franciaországban igen nagyszámú konzultatív szervezet működik a kormányzati munka segítése céljából, és az ilyen szervezetek nagy hagyományai vannak.

Egyik legjobban ismert ilyen szervtípus a főtanácsok kategóriája, melyek általában a minisztériumi főigazgatóságok mellett működnek, tagjaik közt megtalálhatók a szakmai, érdekképviselői, tudományos stb. szervek valamint a közigazgatási szolgáltatásokat igénybevevők képviselői (ilyenek pl. a közutak, közhidak főtanácsa) de ide tartoznak a közszolgálat irányításában meghatározó paritásos közigazgatási bizottságok is. A főtanácsok feladata a közszektor szolgáltatásait igénybevevők véleményének kikérése. A konzultatív eljárásokat törvényben vagy kormányrendeletben meghatározottak szerint kell lefolytatni, sok esetben a közigazgatási szerv érvényes döntéséhez szükséges e szervek véleményének, vagy egyetértésének kötelező kikérése.

Két speciális szervtípus közvetlenül az alkotmányból eredő jogkörében jár el.

Az egyik a Gazdasági és Szociális Tanács, mely véleményét kötelezően ki kell kérni a gazdasági és szociális ügyeket érintő törvénytervezetek kidolgozásánál, a gazdasági tervek készítésénél, a nyugdíj és a társadalombiztosítási rendszert érintő kérdésekben. A tanácsban részt vesznek az ország különböző társadalmi és gazdasági erőinek képviselői, a különböző szakmák, foglalkozások képviselői, a szakmai érdekképviseleti szervek képviselői stb.

A másik ilyen szervezet az Államtanács, melyet a mindenkori első miniszter elnököl, tagjai pedig az államtanácsosok, akik főtisztviselők. Az államtanács szerepe kettős, egyfelől a kormány tanácsadó szerve, mely közreműködése egyes jogalkotási és jogszabály-előkészítő eljárásban kötelező. Másfelől az Államtanács a közigazgatási bíráskodás csúcsszerve.

Az Államtanács, mint tanácsadó testület négy szekcióban eljárva (pénzügyi, közmunkaügyi, szociális és belügyi) jelentéseket és tanulmányokat készít, vizsgálatokat folytat. Az Államtanács véleményét kötelezően ki kell kérni a kormány által készített törvényrendeletéről, a törvények végrehajtásáról hozandó kormányrendeletek tervezetéről. A kormány által alkotható jogszabályoknak pedig van egy olyan típusa (ez főként az államszervezet működését és a közszolgálatot érinti) melyek „Államtanácsban” hozott rendeletnek minősülnek, azaz a kormány által javasolt normaszöveg végleges változatát az államtanács határozza meg. A kormány ezen felül kikérheti az Államtanács véleményét bármely jogi illetve közigazgatást érintő kérdésben. Az Államtanács javaslatot tehet továbbá a közigazgatás reformjára is. Az Államtanács közigazgatási bírósági funkciója független az előbbieken tárgyalt konzultatív szerepkörétől. Ez utóbbi ügyekben kvázi bíróságként önálló döntési jogkörrel rendelkezik és a közigazgatási bíráskodás egyik alapvető modelljét valósítja meg.

2.5.6. Központi igazgatási szervek

A központi közigazgatás különös hatáskörű meghatározó szervtípusa a minisztérium, melyet kormányrendelettel lehet létrehozni, és azzal lehet a feladat- és hatáskörét is meghatározni, az államtanács véleményének kikérése mellett. A minisztereket és államtitkárokat a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel az első miniszter javaslatára. A miniszterek különböző jogállásúak lehetnek. Az államminiszteri rang a miniszteri feladatkör kiemelt jelentőségét rögzíti, ezen kívül pedig lehetnek tárcát vezető miniszterek, a tárcaminiszterek mellé delegált miniszterek, államtitkárok, a miniszterelnök mellé delegált miniszterek, államtitkárok. A delegált miniszterek és államtitkárok mindig annak a miniszternek vagy a miniszterelnöknek a feladatkörében járnak el önálló felelősséggel, aki mellé delegálták, annak munkáját segítik. A miniszterek rendeletalkotási jogkörrel is rendelkeznek törvény vagy kormányrendelet végrehajtására felhatalmazásra, vagy az alájuk rendelt közigazgatási szervezet irányítására. A miniszter a költségvetési fejezetgazda.

A miniszter részt vesz a kormány ülésén, képviseli a tárcát a parlament előtt. A miniszter vezeti a minisztériumot, munkáját kabinet segíti. A kabinet politikai tanácsadókból és köztisztviselőkből áll. A kabinetfőnök és a kormány által meghatározott számú politikai tanácsadó megbízatása a miniszter megbízatásához kötődik. A kabinetben belül a szakmai feladatokért a köztisztviselőként működő kabinetigazgató felel, ő irányítja a minisztérium szervezetéből a kabinetbe rendelt köztisztviselők munkáját.

A kabinetben belül referensek működnek, sajtószolgálat, miniszteri titkárság, valamint parlamenti összekötők.

A minisztérium feladata a kormányzati döntések előkészítése, az ágazat irányítása és ellenőrzése, operatív egyedi ügyekkel azonban általában ezen a szinten nem foglalkoznak.

A minisztérium szakmai apparátusát a kormány által kinevezett főtitkár irányítja. A minisztériumi szervezet főigazgatóságokra, igazgatóságokra és osztályokra valamint szakszolgálatokra és csoportokra oszlik.

A központi közigazgatásban számos nem minisztériumi formában működő központi hivatal is működik, melyek egy részét államtitkár vezet, míg másokat köztisztviselők irányítanak. (pl. Állami Polgári Repülésbiztonsági Hivatal, Statisztikai Hivatal, Munkabiztonsági Hivatal stb.). A központi közigazgatás munkáját segíti a különböző közintézmények, melyek lehetnek közigazgatási, ipari és kereskedelmi illetve műszaki és tudományos jellegűek. A közintézmények önálló közjogi személyiséggel rendelkező, a minisztériumi irányítástól független és általában kollektív vezetési elven működő közfeladatot ellátó szervezetek.

2.6. Görögország¹³⁸

2.6.1. A végrehajtó hatalom jellege

Görögország félpreszidenciális köztársaság, melyben a kormányzati hatalom megszlk a köztársasági elnök és a kormány közt.

2.6.2. A kormányfő

A köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnököt a parlamenti többséggel vagy a koalíciós kormányképes pártok jelöltjei közül. Az 1986. évi alkotmánymódosítást követően a miniszterelnök szerepe folyamatosan erősödik a köztársasági elnök rovására, így a gyakorlásban ma már a miniszterelnök által vezetett kormányé a meghatározó szerep a végrehajtó hatalmon belül.

¹³⁸ Lásd még SPILIOTOPOULUS – MAKRYDIMITRIS (szerk.) *L'administration Publique en Grèce*, Komotoni Kiadó, Athén, 2001.

A miniszterelnök biztosítja a kormány egységes működését, koordinálja és irányítja a kormány munkáját, irányítja a közigazgatást, biztosítja a törvények végrehajtását. Javaslatot tesz a köztársasági elnök számára a kormánytagok kinevezésére és felmentésére.

Vezeti a kormány üléseit, vita esetén dönt a kormány-előterjesztésekről, javaslatot tesz a minisztériumi feladat- és hatáskörökre, az érintett miniszterekkel egyetértésen kinevezi és felmenti a minisztériumok főtitkárát és a minisztériumi irányítás alatt működő központi hivatalok vezetőit.

2.6.3. A kormányfő hivatali szervei

A görög Miniszterelnöki Hivatal differenciált szervezeti struktúrával és feladatkörrel bír. A 80 fős hivatalon belül 5 iroda működik, ezt egészíti ki a jogi főtanácsadó és a katonai főtanácsadó titkársága.

Az öt iroda a következő:

- gazdasági iroda,
- az életminőség irodája,
- stratégiai és tervezési iroda valamint
- diplomáciai iroda.

Az ötödik a szervezeti és igazgatási iroda a legnagyobb és belülről ugyancsak tagolt részleg. Ide tartozik a miniszterelnök titkársága, az igazgatási osztály, a sajtó osztály a PR osztály, és a biztonsági részleg. A kormányfő hivatalában dolgozók politikai kinevezettek.

A miniszterelnök irányítása alá tartozik továbbá a minisztertanács titkársága, valamint a nemzetbiztonsági szakszolgálat. A minisztertanács titkársága kis létszámú (15 fős) szervezet, melyet a minisztertanács titkára vezet.

A titkárt és a munkatársait a miniszterelnök rendelettel diszkrecionális jogkörében nevezi ki határozott (általában 3 éves) időszakra. A titkárság feladata a kormányülések technikai előkészítése illetve a meghozott kormányzati döntések közzététele, nyilvántartása, a hivatalos közlöny működtetése. A miniszterelnökhöz tartozik továbbá a központi törvényelőkészítő bizottság irányítása is.

2.6.4. Központi döntéshozatali, koordinációs szervek

A kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll. A miniszterelnöknek a miniszterek közül kinevezett egy vagy több helyettese is lehet. A kormánynak nem tagjai az államtitkárok, de meghatározott napirendekhez meghívást kaphatnak a kormány ülésére, de szavazati joggal ez esetben sem rendelkeznek. A kormány jogilag testületként jár el és döntéseit többségi szavazás alapján, hozza. A gyakorlatban a kormánydöntések tartalmát illetően meghatározó szerepe van a miniszterelnöknek.

A hetente üléselő kormány napirendjét és a jegyzőkönyvét a kormány titkára készíti el és azok 30 évre titkosítottak.

A kormány hatáskörébe tartozik:

- az ország általános politikájának meghatározása az alkotmány és a jogszabályok keretein belül,
- törvénykezdeményezési jogot gyakorol,
- javaslatot tesz rendeletek kiadására,
- a szűk miniszteri tanácsok által előkészített ügyekben végső soron dönt,
- dönt a miniszterelnök által elé utalt egyéb kérdésekben.

A kormány munkáját több a miniszterelnök által elnökölt két vagy több miniszterből álló szűkebb miniszteri bizottság is segíti. Ilyen pl. a külügyi és védelmi valamint a civil társadalom intézményeinek bizottsága. Ezen felül mintegy 20 különböző tárcaközi bizottság is működik, így pl. az ifjúságügyi, a közúti biztonsági, az olimpiai előkészítő stb. bizottság.

2.6.5. Konzultatív, tanácsadó szervek

A három alkotmányjogilag kiemelt legfontosabb konzultatív szerv az államtanács, a számvevőszék és az állam jogügyi tanácsa. Az államtanács francia mintára közigazgatási bíraskodási és elsősorban jogi tanácsadói szerepet játszik. A miniszterek a jogalkotási folyamatban kötelesek a jogszabálytervezeteket az államtanácshoz véleményezésre megküldeni.

A számvevőszék ítélezési jogkörén kívül véleményezi az adókkal, járulékokkal és társadalombiztosítással kapcsolatos törvénytervezeteket, jelentést készít a közpénzügyek viteléről a parlament számára, a miniszterek felkérésére, véleményezi az állami költségvetést érintő intézkedéseket, tervezeteket.

Az állami jogügyi tanácsa képviseli az államot és védi annak érdekeit az igazságszolgáltatás előtt, véleményezi az állam jogvita ügyeit, felkérésre véleményezi a miniszterek döntés és intézkedés tervezeteit.

2.6.6. Központi közigazgatási szervek

A központi különös hatáskörű közigazgatási szervek fő típusa a minisztérium, ilyen jogállást a miniszterelnökség is kaphat, ha azt miniszter vezeti. Az alkotmány kötelezően három minisztérium; a pénzügy, a gazdasági és az igazságügyi működését írja elő, a többi a kormányfő által megállapított kormánystruktúra szerint hozzák létre. A minisztériumok száma 18-22 közt van.

A minisztérium élén miniszter áll. Egy miniszter több tárca élén is állhat, egy tárcahoz pedig több miniszter is tartozhat. A miniszterek lehetnek államminiszteri rangban is, ez esetben nem feltétlen vezetnek tárca.

A minisztereket államtitkárok segíthetik munkájukban, de ezek önálló felelősséggel járnak el.

A minisztérium szakmai apparátusát a miniszterelnöknek a miniszterrel egyetértésben kinevezett főtitkára vezeti, aki köztisztviselő, de megbízatásából visszahívható.

A minisztériumi szervezet főigazgatóságokra, igazgatóságokra, osztályokra és irodákra oszlik. A központi szakigazgatási feladatok ellátására a minisztériumtól független szervezettel és hatáskörrel rendelkező, de a miniszter által felügyelt központi hivatalok végzik, melyek élén főigazgatók, mint köztisztviselők állnak.

Ezeken felül Görögországban is számos „független közigazgatási hatóság” működik, melyek nem tartoznak a kormány irányítása alá, ilyen pl. a Tőkepiaci Bizottság, a Versenyhivatal, a Személyes Adatok Védelmi Hatósága, stb.

2.7. Németország¹³⁹

2.7.1. A végrehajtó hatalom jellege

Németország kormányformája parlamentáris köztársaság. A Német Szövetségi Köztársaságban a végrehajtó hatalom megoszlik a szövetségi kormány a tartományok és a helyi önkormányzatok közt. Szövetségi szinten a végrehajtó hatalom letéteményese a szövetségi kormány, mely működésében – modell értékűen – meghatározó szerepe van a szövetségi kormányfőnek, a kancellárnak. A kormányzást pedig egy sajátos német modell a „kancellári kormányzás” jellemzi.

2.7.2. A szövetségi kormányfő

A szövetségi kormányfő a szövetségi kancellár, akinek kiemelt alkotmányjogi helyzete van. Egyedül őt választja a kormánytagok közül a szövetségi parlament és a kormányzati felelősséget is ő jeleníti meg a törvényhozás előtt. Bizalmatlansági indítványt is csak ő ellene lehet benyújtani az új kancellár személyének megjelölése mellett (konstruktív bizalmatlansági indítvány).

A kancellár javasolja a köztársasági elnök számára a kormánytagok kinevezését és felmentését. A szövetségi kancellár irányítja a kormány munkáját, ennek keretében meghatározza miniszterei számára a kötelezően követendő kormánypolitikai elveket, melynek végrehajtása során azonban a miniszterek önállóan járnak el. A kancellár határozza meg az egyes miniszterek feladatkörét.

A kancellári demokrácia a kormány munkájában azt jelenti, hogy a kormányfő szabadon választja meg a minisztereit és jelöli ki a követendő politikai

¹³⁹ Lásd még: *La Fonction Publique en Allemagne*, a Szövetségi Belügyminisztérium kiadványa, Bonn, 1999.

irányvonalat. A kinevezett miniszterek azonban igen nagyfokú önállósággal járnak el, tevékenységük korlátja a már említett:

- kancellári politika irányelv, illetve
- a vitás esetekben a kabinet (kormány) többségi döntése.

A kancellárnak közvetlen hierarchikus hatalma nincs a miniszterei felett, a politikai irányelveket nem követő minisztert végső soron csak felmentetni tudja.

Erős, sőt meghatározó tehát a kancellár szerepköre a kormány létrehozásában, a kormánypolitika meghatározásában, de nagy az önállósága a minisztereknek a végrehajtásban, illetve a kormánynak, mint testületnek a miniszterek közti vitás kérdések eldöntésében. (Az egy más kérdés, hogy a politikai irányelvek is a miniszterek előterjesztésére készülnek, azok egyeztetése a kancellárral a kancellári hivatalon keresztül történik, és csak ritkán fordul elő a kancellár és minisztere közti nyilvános vitára. A kancellárral egyet nem értő miniszternek pedig a kialakult alkotmányos szokások szerint le kell mondania.)

2.7.3. A kormányfő hivatala

A kancellári típusú kormányzás ismertett modelljében igen fontos szerepe van a kancellár és a miniszterek közti folyamatos egyeztetésnek ezt a szerepet a szövetségi kancellária látja el, mely szintén speciális modellt jelent a Miniszterelnöki Hivatalok körében. A kancellária felépítésének elve ugyanis a tükör elv, miszerint a kancellária belső szakmai egységei a kormány illetve a miniszteriális struktúra szerint épülnek fel (tükörreferatúrák).

Ez a szervezeti rendszer biztosítja a kormányzati működés szempontjából szükséges folyamatos információáramlást és koordinációt a tárcák és a kancellár közt. A tárcáktól induló és a kancellárián át közvetített kezdeményezésekből alakul ki a kancellár által meghatározott kormánypolitika, melyet a tárcák önállóan valósítanak meg, de melyek megfelelő végrehajtását a kancellária folyamatosan ellenőrzi. Ezt elősegíti az a tény is, hogy a tükörreferatúrákban alkalmazott köztisztviselők rendszerint abból a minisztériumból kirendeltek (tehát meghatározott időre) amellyel a folyamatos kapcsolatot tartaniuk kell.

A kancellária szervezete magába foglalja a kormány titkársági feladatait ellátó szervezetet, a kancellár személyi titkárságát és a kabinetjét.

A szövetségi kancellária vezetője politikai köztisztviselő. A kancellária háttérszervezete a kancellária mellé rendelt államminisztereknek és miniszterhelyetteseknek, akik a kancellár által meghatározott önálló feladatkörben járnak el.

A kancellári hivatalban jól elkülöníthetőek a politikai kinevezettekkel működő politikai koordinációs és a szakmai szervezetek.

2.7.4. Központi döntéshozó, koordináló szerv

Bár a kormányzati politika ágazati területeinek a kidolgozása a tárcák szintjén történik, a kancellária közvetítésével és koordinációjával segít a kancellárból és a miniszterekből álló kormánynak nagy szerepe van-e közpolitikák jóváhagyásában. A kancellári kormányzásban a kollegialitás elvét a kormány valósítja meg, mely megtárgyalja a legfontosabb kormányzati kérdéseket, egyeztetni a tárcák álláspontját, véleményeltérés esetén pedig – dönt a vitás kérdésekben.

Az általában 18-20 fős kormányülésén a szövetségi miniszterek, a szövetségi kancellária vezetője, a kancellár parlamenti államtitkára, a szövetségi elnöki hivatal vezetője, és a szövetségi kancellár kabinetfőnöke vesz részt. Az ülést a kancellár elnöklí, és a kormány többségi szavazattal hozza meg döntéseit, szavazategyenlőség esetén a kancellár szavazata dönt. A döntések során a pénzügyminiszter, a belügyminiszter, illetve az igazságügy miniszter meghatározott tárgykörökben vétójoggal rendelkezik. Ilyenkor meg kell ismételni a szavazást, és csak akkor lesz érvényes a kormány határozata, ha az ismét elnyeri a kormánytagok többségének és a kancellár támogató szavazatát.

A kormány munkáját kabinetbizottságok segíthetik, melyek két vagy több miniszterből állnak, és melyeket a kancellár, a kancelláriát vezető miniszter, vagy kijelölt miniszter vezet. Ezen felül több tanácsadó testület is működik kormányzati szinten, melyek javaslatokat tesznek a kormány számára meghatározott kérdéskörökben. A különböző tanácsok összetételét jogszabályok és kormányhatározatok rögzítik. E tanácsokban részt vehetnek szövetségi és tartományi miniszterek, önkormányzati szövetségi képviselők, a szakmai és érdekképviseleti szervek képviselői, stb. ilyenek pl. a gazdaságpolitikai tanács, a pénzügyi tervezési tanács, stb.

2.7.5. Konzultatív, tanácsadó szervek

A kormányzati munkát segítő konzultatív és tanácsadó szervek túlnyomó többsége a miniszteri szerepkörnek megfelelően a tárcák szintjén működik. Ezek általában ad hoc jellegű szervek meghatározott feladattal és határidővel, de vannak állandó bizottságok és tanácsok is.

2.7.6. Központi közigazgatási szervek

A legfontosabb központi különös hatáskörű szervek a minisztériumok, melyek az ágazati politikaformálás, irányítás és koordináció szervei, kidolgozzák az ágazati programoknak, jogszabályait és törvénytervezeteknek.

A tárcák feladatkörükben önállóan járnak el, de a jelentősebb döntéseket (pl. jogszabály tervezeteket) egyeztetni kell a többi érintett szervvel is. Amennyiben nem sikerül a konszenzust kialakítani, úgy végső soron a kormány dönt.

A minisztériumok – mivel végrehajtó operatív funkciót nem látnak el – nem nagy létszámúak, élükön a miniszter áll. A minisztert munkájában személyi hivatal, a

kabinet segíti. A kabinet alkalmazottai politikai köztisztviselők, akiket indoklás nélkül fel lehet menteni.

A kabinetben személyi titkár, sajtó és parlamenti titkár, kabinet titkár, stb. működhet.

A miniszter munkáját 1-3 államtitkár segíti, akik politikai kinevezettek (politikai köztisztviselők). Az államtitkárok alá 1-3 minisztériumi főigazgatóság tartozik. A főigazgatók is politikai köztisztviselők. A főigazgatóságok igazgatóságokra, aligazgatóságokra és osztályokra oszlanak, ahol különböző jogállású köztisztviselők dolgoznak.

A minisztériumokon kívül központi szövetségi szinten sok olyan központi hivatal működik, mely nem képezi a minisztérium struktúra részét, és melyek, szakigazgatási feladataikat különböző szintű autonómiával látják el. Ilyenek pl. a Szövetségi Egészségügyi Hivatal, a Szövetségi Kartell Hivatal, a Szövetségi Statisztikai Hivatal, stb. A közigazgatási feladatokat ezen túlmenően, számos nem közigazgatási szervként működő közjog által szabályozott intézmény látja el, melyek legjellemzőbb típusai a:

- korporációk (köztestületek),
- a közjogi személyiséggel rendelkező közintézetek,
- a jogi személyiség nélküli közintézetek,
- alapítványok és,
- közvállalatok.

2.8. Hollandia

2.8.1. A végrehajtó hatalom jellege

Hollandia alkotmányos monarchia parlamentáris kormányzati rendszerrel. Az uralkodónak nincs végrehajtó hatalmi jogosítványa. A végrehajtó hatalomhoz kötődő fontos feladata azonban a kormány megbízatásának illetve lemondásának eljárásában van. A király rendelettel nevezi ki a miniszterelnököt, a minisztereket és államtitkárokat. Formailag tagja a kormánynak, de politikailag felelőtlen, aktusaihoz a miniszterelnök illetve egy-vagy több kormánytag miniszter ellenjegyzése szükséges.

2.8.2. A kormányfő

A miniszterelnököt a király nevezi ki azt követően, hogy a parlamenti erőviszonyok alapján „*formateur*-i” megbízást kapott személy valószínűsíti a király előtt a kormány mögötti parlamenti többséget. A miniszterelnököt kinevező királyi rendelet érvényességéhez a miniszterelnök ellenjegyzése szükséges. (Ez

rendszerint úgy történik, hogy a távozó kormányfő ellen jegyzi utódjának kinevezését.)

A miniszterelnök jogilag a kormánynak, mint testületnek az elnöke, első az egyenlők között. A gyakorlatban a miniszterelnök kormánypolitikai szerepe meghatározó azzal, hogy a holland kormány miniszterei működésükben nagyfokú önállósággal bírnak.

A miniszterelnök dönti el a hetente ülésező kormány ülésének napirendjét, elnököli az üléseket, dönt a miniszterek közti hatásköri vitákban, ellenőrzi a kormány döntésének végrehajtását, elnököli a két vagy több miniszterből álló miniszteri bizottságokat.

2.8.3. A kormányfő hivatala

A miniszterelnöknek nincs külön önálló hivatala, hanem e feladatkört az általános ügyek minisztériumának egy főigazgatósága látja el. A hivatal köztisztviselői jogállású miniszteri tanácsadókból, minisztertanácsi titkárokból és helyettes titkárokból áll. Így tehát a hivatal egy miniszterelnöki tanácsadói és egy minisztertanácsi titkársági részből áll, ez utóbbit, a főtitkárságot a minisztertanács főtitkára vezeti, aki köztisztviselő. A miniszterelnök egyben az általános ügyek minisztériumának minisztere is. Ide tartoznak a tárcák között fel nem osztott központi közigazgatási ágazatok és ügyek, de ez hagyományosan szűk feladatcsoportot jelent és így ez a legkisebb létszámú minisztérium is egyben.

2.8.4. Központi döntéshozatali, koordinációs szervek

A kormányt a király és a miniszterek alkotják. A király felelőtlen, a kormány aktusaiért a miniszterek a felelősek. A miniszterelnököt (aki maga is miniszter, az általános ügyek minisztere) és a többi minisztert a király rendelettel nevezi ki és menti fel. Minisztériumokat királyi rendelet létesít, a miniszterek lehetnek tárcát vezető és tárca nélküli miniszterek.

A minisztertanács megtárgyalja és meghatározza az általános kormányzati politikát, gondoskodik az egységes kormánypolitika végrehajtásáról. A miniszterek önálló felelősséggel bírnak a parlament előtt.

A kormány által megvalósítandó politikai programról szóló nyilatkozatot minden év szeptember, harmadik keddjén a király hirdeti meg a parlament két kamarájának együttes ülésén.

A kormány munkáját nagyszámú, miniszterekből álló és a miniszterelnök által vezetett miniszteri bizottság segíti. (A bizottságok száma néha több mint ahány tárca létezik, 12-15 közt.) Ezek többnyire állandó bizottságok, de létrehozhatók eseti bizottságok is. A miniszteri bizottságok elé kerülő ügyeket köztisztviselőkből álló állandó bizottságok készítik elő.

2.8.5. Konzultatív, tanácsadó szervek

A kormány legfontosabb tanácsadó szervei:

- Az államtanács, mely minden törvénytervezetet és rendelettervezetet megvizsgál. Az államtanácsot a király elnököli, de operatíván az alelnök vezeti. Az államtanács tagjai volt politikusok, tudósok, bírák és az üzleti élet képviselői, akiket a király határozatlan időre, de legfeljebb 70. életévük betöltéséig nevez ki. Az államtanács belső szervezete a plenáris ülésre, kormányzati és közigazgatási bírósági részekre oszlik.
- A szociális és gazdasági tanács, mely a kormány számára a szociális és a gazdasági ügyekben ad tanácsokat, tesz javaslatokat. A kis tagú tanácsból 15 főt a szakszervezetek, 15 főt a munkaadók 15 főt pedig a kormány delegál.
- A munkaügyi alap a munkáltatók és a munkavállalók közötti egyeztetés és együttműködés fóruma. Véleményét a kormánynak ki kell kérni a munkaügyi kapcsolatokat érintő minden jelentősebb kérdésben.
- Az említetteken kívül még több mint 100 különböző tanácsadó testület segíti a kormány munkáját. Ezek nagy része tárcaközi tanácsadó bizottság.

2.8.6. Központi közigazgatási szervek

A központi különös hatáskörű szervek fő típusa a minisztérium. (Számuk 12-15 közt változik.) Tárcákat vezető miniszterek közül egyes ágazatközi feladatok ellátására koordináló miniszteri funkcióval is megbízhat a kormány. (Ilyen az Általános Ügyek Minisztériuma, a Pénzügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium stb.)

A minisztériumot a miniszter vezeti és a kormányhoz kötődő politikai kinevezett államtitkár, segítheti munkájában.

A minisztérium szakmai vezetője a főtitkár, akit helyettes segít. A minisztérium szakmai igazgatóságokra, osztályokra és irodákra, csoportokra oszlik.

A minisztériumi szint alatt a szakigazgatási feladatokat különböző központi hivatalok és mintegy 500 különböző „független közigazgatási hatóság” végzi.

2.9. Olaszország

2.9.1. A végrehajtó hatalom jellege

Olaszország parlamentáris köztársaság, melyben a kormányzati hatalmat a testületként működő minisztertanács gyakorolja. A köztársasági elnöknek ugyan fontos feladatai vannak a kormány működésével kapcsolatban, de konkrét végrehajtó hatalmi jogosítványai nincsenek.

2.9.2. A kormányfő

A minisztertanács elnökét a parlamenti pártokkal való konzultációt követően a köztársasági elnök nevezi ki. A kijelölt miniszterelnök által létrehozott kormánynak pedig el kell nyerni mindkét parlamenti ház bizalmát.

2.9.3. A kormányfő hivatala

A minisztertanács elnökének hivatala igen összetett és nagy létszámú hivatal, melyet a politikai kinevezett és államtitkár rangban lévő főtitkár vezet (a miniszterelnökség főtitkára).

A hivatalon belül két nagyrészt lehet megkülönböztetni a minisztertanács titkárságát és a többi egységeket.

A minisztertanács titkárságát a helyettes államtitkári rangban lévő titkár vezeti, és két szervezeti egységet vezet a minisztertanácsi szolgálatot, mely feladata a kormány üléseinek megszervezése, valamint a kormányhatározatok végrehajtásának megszervezéséért felelős szolgálat.

A főtitkár közvetlen irányítása alá tartozik a kormányprogram koordinációjáért felelős titkárság, valamint a biztonsági szolgálat.

A minisztertanács főtitkár helyettese irányítja a jogi osztályt, a közigazgatási koordinációs osztályt, a diplomáciai tanácsadó részleget, a katonai tanácsadó részleget, a sajtó valamint a protokoll szolgálatot, az információs irodát, a költségvetési és igazgatási irodát és az informatikai irodát, valamint az általános igazgatási és személyzeti szolgálatot.

A minisztertanács elnökének hivatala szolgálja ki a tárca nélküli minisztereket, valamint a minisztertanács elnöke mellé delegált politikai államtitkárokat, a kormányprogram koordinációs bizottságát (kabinet tanács) valamint a minisztertanács elnökének helyettesét továbbá az állam és a régiók állandó konferenciáját.

A Miniszterelnöki Hivatal irányítása alatt működik a Közszolgálati Főtanács, valamint a Közigazgatási Főiskola.

2.9.4. Központi döntéshozó és koordinációs szerv

A minisztertanács a minisztertanács elnökéből és a miniszterekből áll. A kormány testületként működik.

A kormány feladatkörébe tartozik egyebek közt a törvénytervezetek megtárgyalása, a jogalkotói jogkör gyakorlása, a közszolgálat vezető tisztviselőinek kinevezése, a kormánypolitika meghatározása, a miniszterek közti vitás kérdésekben való állásfoglalás.

2.9.5. Konzultatív, tanácsadó szervek

Olaszországban viszonylag nagyszámú miniszterekből, köztisztviselőkből és szakértőkből álló tárcaközi bizottság segíti a kormány munkáját. Ilyenek pl. a környezetvédelmi, a gazdasági tervezési, az ipari stb.

Ezen felül az egyes tárcák mellett működnek tanácsadó testületek is.

2.9.6. Központi közigazgatási szervek

A minisztériumok száma 18-22 közt változik. A minisztérium élén a miniszter áll, akinek munkáját egy vagy több politikai államtitkár segítheti. A minisztert a kabinetfőnök által vezetett kabinet segíti, melyen belül működik a törvényelőkészítő és a sajtó részleg. A minisztériumi szervezet szakmai vezetője a köztisztviselőként működő főtitkár, a minisztérium belső szervezete pedig igazgatóságokra és osztályokra oszlik.

A minisztériumi szint alatt igen nagyszámú és eltérő jogállású központi hivatal működik, melyek egy része a miniszter irányítása alatt áll, míg másrészüik jogállása független vagy közvetlen kormányirányítás alatt állnak.

Az autonóm szervezetek irányítását igazgatótanács látja el.

2.10. Portugália

2.10.1. A végrehajtó hatalom jellege

Portugália parlamentáris köztársaság, melyben a végrehajtó hatalmat a kormány gyakorolja. A köztársasági elnök – a miniszterelnök kérésére – részt vehet a kormány ülésén, ilyenkor egyben elnököli is azt. A portugál alkotmányos berendezkedés érdekessége az, hogy a miniszterelnök és a kormány nem csak a parlamentnek, hanem a köztársasági elnöknek is felelősséggel tartoznak. Mégsem minősíthető Portugália a franciához hasonló félpreszidenciális rendszerré, mert a köztársasági elnök operatív végrehajtó hatalmi jogosítványokkal nem rendelkezik.

2.10.2. A kormányfő

A miniszterelnököt a parlamenti pártok vezetőivel történt konzultáció eredményeként a köztársasági elnök nevezi ki.

A miniszterelnök határozza meg a kormány általános politikáját, tesz javaslatot a köztársasági elnök számára a kormánytagok kinevezésére.

A miniszterelnök irányítja a miniszterek tevékenységét, felügyeli a kormány tevékenységét és az államigazgatás működését.

2.10.3. A kormányfő hivatala

A kormányfő hivatala a minisztertanács elnökségének hivatala, mely a hagyományos kormánytitkársági feladatok mellett a kormánypolitika meghatározásának és koordinációjának központja.

Az Elnökségi Hivatal politikai részéhez tanácsnak a minisztertanács elnökségi miniszterek (államminiszter, az elnökség minisztere illetve tárca nélküli miniszterek valamint a konkrét kormányzati feladattal megbízott államtitkárok). A kormányfő munkáját a miniszterelnökség államtitkára segíti, aki felelős a kormányülések előkészítéséért, szavazati jog nélkül részt vesz a kormány ülésein is. A hivatal szakmai tevékenységét a minisztertanács elnökségének főtitkára látja el, aki köztisztviselő. A főtitkár felel az egész hivatal igazgatási tevékenységének koordinálásáért.

2.10.4. Központi döntéshozatali koordinációs szervek

A kormány a miniszterelnökből, a miniszterekből, az államtitkárokból és a helyettes államtitkárokból áll. A kormány felel az ország politikájáért és az államigazgatás legfelsőbb irányító testülete.

Minden kormánytagra nézve kötelező a kormányprogram és minden kormányhatározat. A kormány a köztársasági elnöknek és a parlamentnek felelős. A minisztertanács helyi ülésein az államtitkárok és a helyettes államtitkárok szavazati jog nélkül csak akkor vesznek részt, ha feladatkörüket érintő előterjesztés megvitatása céljából a miniszterelnök meghívja őket.

A minisztertanács dönt a kormánypolitika fő vonalairól és a végrehajtásáról, jóváhagyja a törvényjavaslatokat, a rendelettervezeteket, a gazdaságfejlesztési terveket, rendeleteket és határozatokat hoz.

A kormány munkáját jogszabályban foglalt összetételű szűkebb miniszteri testületek segíthetik. Ilyenek például a gazdasági ügyek valamint az EU ügyek miniszteri tanácsai. A kormány üléseit a tárcák politikai államtitkárából álló testület készíti elő, ez az államtitkárok tanácsa.

2.10.5. Konzultatív, tanácsadó szervek

Jogi kérdésekben a kormányt a legfőbb ügyész hivatalának konzultatív tanácsa segíti. A tanács döntései – amennyiben azt a miniszterelnök jóváhagyja – az egész állami közigazgatásra kötelezőek.

A társadalmi kommunikációs tanács a sajtó és médiaigazgatással kapcsolatos feladatokat lát el.

2.10.6. Központi közigazgatási szervek

A központi közigazgatás különös hatáskörű szervei a törvénnyel létrehozott minisztériumok és az államtitkárságok. A minisztériumokat a miniszter irányítja, akik a miniszterelnöknek és a parlamentnek tartoznak felelősséggel. A

minisztereket egy vagy több önálló jogkör nélküli államtitkár segítheti munkájában.

A minisztériumi főosztályvezetőket a miniszterelnök és az érintett miniszter együtt nevezi ki, az osztályvezetőket pedig a miniszter nevezi ki legfeljebb 3 éves időtartamra. Az államtitkárokhoz hasonlóan a helyettes államtitkárok is politikai kinevezettek.

2.11. Spanyolország¹⁴⁰

2.11.1. A végrehajtó hatalom jellege

Spanyolország alkotmányos és parlamentáris monarchia. A király a végrehajtó hatalommal kapcsolatban, kinevezi és felmenti a kormány elnökét, valamint a kormány tagjait, ellen jegyzi a kormány által meghozott rendeleteket. A király által kibocsátott törvényeket pedig a miniszterek jegyzik ellen. A király elnökölhet a kormány ülésén, ha erre a kormány elnöke felkéri.

A király továbbá formálisan a fegyveres erők főparancsnoka, de önállóan döntéseket nem hozhat.

2.11.2. A kormányfő

A kormányfő a minisztertanács elnöke, szerepe meghatározó, a kormány munkájának feladata a kormánypolitika általános vonalainak meghatározása, a kormány és a közigazgatás irányítása és koordinálása.

A kormány elnöke nevezi ki és menti fel a minisztereket és javasolhatja a parlament feloszlását.

2.11.3. A kormányfő hivatala

A kormányfő hivatala több egymástól függetlenül működő szervből áll. Ezek:

- a kormány elnökének kabinetje,
- a parlamenti kapcsolatokért és a kormány főtitkárságával való kapcsolatokért felelős minisztérium,
- a Kormányzóvivői Minisztérium,
- a kormány alelnökének hivatala,
- a minisztertanács titkársága élén a minisztertanács főtitkárával.

¹⁴⁰ Lásd még: *La Fonction Publique en Espagne*, Ministerio de Administraciones Publicas, Madrid, 2002.

2.11.4. Központi döntéshozatali és koordinációs szervek

A kormány a testületi formában működő minisztertanács. A kormány határozza meg az országos és a nemzetközi politika fő irányait, irányítja a civil és katonai igazgatást és az államvédelmi szerveket. A kormány rendeleteket és törvény erejű rendeleteket adhat ki. Kinevezési jogkört gyakorol a közigazgatási vezető állásokba. A kormány tagjai a minisztertanács elnöke és a miniszterek. A kormány munkáját két vagy több miniszterből álló kormánybizottságok segíthetik. A bizottságok előkészítik a kormány ülését, koordinálják a kormánytagok tevékenységét és irányítják a központi hivatalok munkáját. Ilyen bizottságok működnek a külügyi, állambiztonsági, gazdasági, oktatási- tudományos és kulturális stb. területeken.

2.11.5. Konzultatív, tanácsadó szervek

A legfontosabb konzultatív szerv az Államtanács. Jogszabályban foglalt esetekben az államtanács véleményét a különböző kormányzati döntések előtt (főleg a jogalkotás és előkészítés során) kötelező kikérni, de nem kötelező a véleményt követni. Ezen felül az államtanács vizsgálatokat végez és jelentéseket készít különböző közigazgatási területek munkájáról. Az alkotmány írja továbbá elő a társadalmi és gazdasági bizottság létrehozását.

2.11.6. Központi közigazgatási szervek

A központi közigazgatás különös hatáskörű szervei a minisztériumok és a központi hivatalok.

A minisztérium élén a miniszter áll, aki;

- irányítja a minisztérium munkáját,
- kidolgozza a feladatkörébe tartozó kormány-előterjesztéseket,
- jogalkotási jogkört gyakorol,
- kapcsolatot tart az autonóm közösségekkel (tartományi kormányok) ágazati egyeztető üléseket szervez, együttműködik más közigazgatási szervekkel.

A minisztert a javaslatára a kormány által diszkrecionális jogkörében kinevezett államtitkár segíti munkájában.

A minisztérium szakmai vezetője a főtitkár, akit a miniszter javaslatára a kormány nevez ki. Az aligazgatókat a miniszter javaslatára a kormány nevezi ki az „a” kategóriás köztisztviselők közül. A technikai főtitkárokat a miniszter javaslatára a kormány nevezi ki az „a” kategóriás köztisztviselők közül. A főigazgató-helyetteseket az államtitkárok nevezik ki személyes döntés alapján az „a” kategóriás köztisztviselők közül.

A minisztériumok államtitkárságokra oszlanak. Az államtitkárságok főigazgatóságokra oszlanak, élükön a főigazgatókkal.

Kivételesen minisztériumi főtitkár is kinevezhető a kormány által, aki helyettes államtitkárként segíti a minisztériumi államtitkár munkáját.

Minden minisztériumban a különböző szakmai részlegek közös ügyeinek intézésére (kötségvetés, gazdasági ügyek, személyzeti ügyek, jogi ügyek, ellenőrzés stb.) altitkár (helyettes államtitkár) működik. Az altitkárságon belül működik a technikai főtitkárság, mely a jogi ügyekkel, a hivatalos publikációkkal stb. foglalkozik.

Különböző ágazati szakmai feladatok ellátására jogszabály „közszervezeteket” hozhat létre, melyek önálló közjogi jogi személyiséggel rendelkeznek.

Ezeknek két fajtája lehet, az autonóm szervezetek és a vállalkozási jellegű közszervezetek.

2.12. Az Egyesült Királyság

2.12.1. A végrehajtó hatalom jellege

Az Egyesült Királyság alkotmányos monarchia. A végrehajtó hatalmat a miniszterelnök és a kabinet gyakorolja. Az uralkodót a jelentősebb kormányzati ügyekben a miniszterelnök rendszeresen tájékoztatja és kikéri véleményét. Az uralkodó nevezi ki a miniszterelnököt.

2.12.2. A kormányfő

A kormányfő az első miniszter, akit mint a többséggel rendelkező párt vezetőjét a királynő kér fel kormányalakításra. A kabinet ülésén a kormányfő elnököl, ő választja ki a minisztereket, akiket bármikor fel is menthet. A miniszterelnök közvetlenül is beleszólhat bármely minisztérium ügyeibe, hetente válaszol az a kormányzással kapcsolatban feltett kérdésekre. A kormányfő, felelős a közigazgatásért, e minőségében meghatározza a kormány felépítését és személyi összetételét, jóváhagyja a legmagasabb szintű közigazgatási vezetők (miniszterhelyettesek, igazgatók stb.) kinevezését. Meghatározza a minisztériumok közti feladatmegosztást, irányítja a nemzetbiztonsági szolgálatokat.

2.12.3. A kormányfő hivatala

A kormányfő hivatala a „Miniszterelnöki és Kabinet Hivatal” nagy létszámú és igen összetett feladatkörű hivatal.

Elnevezéséből kiütően a hivatal alapvetően két nagy feladatot lát el, egyfelől a kormányfő tevékenységének politikai, szakmai és technikai segítségével, másfelől pedig a kormánynak, mint testületnek (kabinet) működtetésének háttérszervezete.

A Hivatalt a kormány titkára vezeti, aki köztisztviselő. A hivatal három nagy egységre oszlik, melyeket igazgatási koordinátor vezet így:

- a kormányzati csoport,
- a szociálpolitikai csoport, valamint
- a gazdasági, ipari és természeti erőforrás csoport
- ezeket egészíti ki a külügyi titkárság.

A kormányzati csoporton belül működik a kabinet titkárság.

A csoportokon belül titkárhelyettesek által vezetett szakszolgálatok működnek. A kormányfő hivatalának alkalmazottai nagyobb részben köztisztviselők, de vannak politikai kinevezettek.

A hivatal fő feladata a kabinetkormányzás lényegéhez tartozó kabinetbizottságok (szűkebb miniszteri testületek) működtetése. Ezért van az, hogy a hivatal belső szervezete átfogja a kormányzati igazgatás teljes területét.

2.12.4. Központi döntéshozatali, koordinatív szervek

A kormány a kabinet, mely a miniszterelnök által vezetett és a legfontosabb miniszterekből álló (kabinetminiszterek) testület, mely legfeljebb 22 tagú lehet. A kabinet feladata a kormány politikájának meghatározása, a kormány irányítása és a minisztériumok munkájának koordinálása. A hetente rendszeresen üléselő kabinet ülésére feladatkörüket érintő napirendekhez a nem kabinettag minisztereket is meghívják. A kabinet kormányzás a kollektív felelősség elvén működik. A kabinet zárt ülésén a miniszterek kötetlen formában vitatják meg a kormánypolitikai kérdéseket. Ha a kabinet egy kérdésben döntött, így a kollektív felelősség elve értelmében a döntéssel minden kabinettagnak azonosulnia kell, nyilvánosan meg kell védeni a döntést függetlenül a saját egyéni esetleg eltérő véleményétől. Ha erre nem képesek, akkor vagy hallgatnak, vagy le kell mondani. Ha egy kabinettag miniszter nyilvánosan bírálja a kabinet egy döntését, akkor a miniszterelnök felmenti. A kabinet munkájának nagy részét bizottsági rendszerben végzi. A két vagy több miniszterből álló bizottságok által hozott döntések a kabinet döntéseivel azonos értékűek. A bizottságok összetételéről és feladatköréről a miniszterelnök dönt. Ilyen bizottságok működnek a gazdaságpolitika, a külügy a védelem, a belügy illetve a szociális igazgatási területen.

2.12.5. A központi közigazgatási szervek

A minisztériumok a kormánypolitika végrehajtó szervei, számuk 30-35 közt mozog. A minisztériumot a miniszter vezeti, a jelentősebb minisztériumok élén kabinetminiszter áll. A minisztereket miniszterhelyettesek segíthetik. A minisztérium szakmai vezetője az állandó titkár, aki köztisztviselő és felelős a szervezet és személyzet ügyeiért, a szakmai tevékenységért és a pénzügyekért.

A minisztériumban dolgozó köztisztviselők áthelyezhetők más minisztériumba is.

A minisztereknek lehet nem köztisztviselő tanácsadója is, akinek a megbízatása a miniszter megbízatásától függ.

A minisztériumokon belül független feladatkörű főigazgatóságok vannak, akik a főigazgató irányítása alatt állnak és nagyfokú önállósággal rendelkeznek.

A központi közigazgatási szervek másik nagy csoportja a nem miniszteriális köztisztviselők. (NDPB) E végrehajtó testületeknek saját személyzete, költségvetése és jogszabályban rögzített feladat- és hatásköre van, működésük során nem tartoznak a miniszterek irányítása és ellenőrzése alá.

A központi közigazgatás keretében működnek még a miniszteri tanácsadó testületek, melyek lehetnek állandó és eseti jellegűek. Sajátos jogorvoslati fórumként működnek a különböző közigazgatási törvényszékek (pl. ipari, társadalombiztosítási, lakbérügyi stb.) melyek a rendes bíróságoknál gyorsabban és rugalmasabban dönthetnek az állampolgárok és a közigazgatási szervek közti vitás kérdésekben.

3. Következtetések

Az ezredforduló környékén az Unió tagországok kormányzati struktúrájában az „Új közmenedzsment” (NPM) irányvonalának érvényesülése még nem eredményezett nagy változásokat. Ha voltak is már ennek irányába ható törekvések, azok még csak a tervek szintjén léteztek (pl. Belgium).

Ebből következően a változások inkább a működésben és a kormányzási stílusban voltak érzékelhetőek, ami viszont a jogi szabályozásban kevésbé nyilvánult meg.

Ez utóbbira általában érvényesült a dereguláció, ami az államtalanítás általános eszköze volt.

A dereguláció és az államreform ez időben még nem indokolt speciális szervezeti megoldásokat, hanem belefért a hagyományos kormányzati döntés előkészítési és konzultatív mechanizmusokba.

A központi közigazgatás felépítésének deskriptív bemutatása persze nem alkalmas a mélyben ható változások érzékeltetésére, de a relatív stabilitás egyfajta ellenálló képességet is sejtet a hagyományos formákat oldó új irányzattal szemben.

E tanulmány alapjául szolgáló és az EU országok közigazgatását bemutató hivatkozott tanulmánykötet megújított, aktualizált változata 2011-ben jelent meg.¹⁴¹

¹⁴¹ Lásd a korábbiakban megjelölt forrást, mely az OTKA 76.308. számú projekt keretében készült.

Ez megerősíti korábbi állításunkat, hogy az „Új közmenedzsment” az NPM érvényesülése magát a központi közigazgatás struktúráját kevésbé érintette.

A hagyományos formák és keretek között került sor a működés megváltoztatására, országonként eltérő mértékben és eredményességgel.

Elsősorban a közigazgatási hatósági eljárás és a hatósági hatáskörök azok, melyek a dereguláció során a szolgáltató közigazgatás eszméje által változtak.

Még nagyobb, de legalább is fontos változások következtek be a közigazgatás humán erőforrása, a közszolgálat terén.

A megváltozott közigazgatási szemlélet érvényesítése a köztisztviselőkön keresztül vált lehetségessé, de ehhez át kellett alakítani a közszolgálat korábbi rendszerét.

Ezek a változások a strukturális változásoknál lényegesen nagyobbak voltak és máig hatnak.

A változások főleg azt a mezőt érintik, ahol a közigazgatás politikai változó elemei a szakmai állandó elemekkel találkoznak.

Ez főként a kormányzati segédszerveket és a központi közigazgatás miniszteriális szerveit jelentik.

III. FEJEZET

A KÖZSZOLGÁLAT VÁLTOZÁSAI¹⁴²

1. A közszolgálati rendszerek

A közigazgatás személyzete a közigazgatási szerveknél a közigazgatás érdemi feladatait megvalósító sajátos munkavégzésre irányuló jogviszonyban alkalmazottakból áll. Az erre vonatkozó jogi szabályozás összességét értjük a közszolgálati rendszer alatt. Ennek a munkavégzésnek is vannak a közigazgatásból adódó olyan sajátosságai-mindenekelőtt az, hogy az e tevékenységet végzők az állami közhatalom gyakorlásában vesznek részt-, melyek különböző módon kezelhetők a jogi szabályozásban. Ennek megfelelően a közszolgálati rendszereknek különböző típusai alakultak ki.

A polgári államfejlődés során 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 volt a jellemző, hogy a közszektorban alkalmazottakra is a munkajogi általános szabályokat kellett alkalmazni. Ehhez képest a differenciált rendszerekben az állami közhatalom gyakorlásában résztvevőkre sajátos közjogi szabályozást vezettek be, mintegy megkülönböztetve a munka világának más szereplőitől.

A szabályozás tartalma szerinti további megkülönböztetést jelent az, hogy a közszolgálatában milyen feltételekkel (politikai, vagy szakmai) lehetett bekerülni. Ez alapján nyitott, illetve zárt rendszereket különböztethetünk meg. A nyitott rendszert sokáig azonosították az Egyesült Államokban alkalmazott „zsákmányrendszerrel”, míg a zárt rendszert a francia típusú szakmai alapok működő „karrierrendszerrel”.

A XX. század közepére a fejlett polgári demokráciákban közszolgálati szabályozásban általánossá vált a differenciált, közjogias szabályozás, melyben a közszolgálat szakmai tudás birtokában végzett tevékenységgé vált, azaz (szakmai) érdemrendszerű megoldások alakultak ki. Ezt követően az egyes rendszerek közti megkülönböztetés alapja már nem a közszolgálatba való belépés „politikai zsákmány” és „szakmai érdem” alapú megkülönböztetése lett. A közszolgálati

¹⁴² Lásd még BALÁZS István, A közszolgálat változásai. In, Fazekas Marianna (szerk.), *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2011. 154-174.

kategorizálás kiinduló pontja a közszolgálati 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. Más megoldások közös jellemzője a versenyszférához közelebb álló nyílt, vagy állásrendszerű, vagy újabb elnevezése szerint munkaköralapú rendszerek alkalmazása.

Ez a XX. század második felében általánossá vált osztályozás azonban mindig is csupán elméleti jelentőségű volt, mert a maga tiszta formájában és kizárólagosan egyik rendszer sem érvényesült. Az egyes konkrétan alkalmazott megoldások igen nagymértékben különböztek és különböznek ma is egymástól a közszolgálat fogalmának meghatározásában – az állami szervekkel sajátos munkavégzésre irányuló jogviszony szerve és személyi, valamint funkcionális hatályának meghatározásában – és a jogi szabályozási gyakorlatában egyaránt. A differenciált rendszerek a gyakorlatban további jogállásbeli differenciáltságot is jelentenek 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 köztisztviselői – szabályozással.

Ennek kapcsán pedig 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 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 az addig hagyományosnak mondott kategorizálást is kétségessé tették az ezredfordulóra.¹⁴³

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.

A karrierrendszerben nem egy konkrét közigazgatási szerv konkrét állásra, hanem a közszolgálat meghatározott funkcionális kategóriájába (vezető, végrehajtó, kiegészítő-ügykezelő, járulékos-fizikai) és szakmai testületébe (a munkakör szerinti képesítési előírások alapján képzett) történik az alkalmazás, főszabályként formalizált toborzás versenyvizsgálóhoz kötött pályázat útján.

A szakmai érdemrendszerben az állások betöltésének jogszabályban előírt képzettséghez és végzettséghez kötött feltételei vannak és esetleg közszolgálati szakmai gyakorlat, vagy vizsga. A közszolgálati alkalmazás egész szakmai életpályára történik, ezért a tevékenység élethivatásszerűen végzett, maga a pályaut pedig jogszabályi védelem alatt áll, továbbá jogszabállyal garantált annak stabilitása. Az illetmény megállapítása olyan előmeneteli rendszerben történik, mely meghatározó eleme a közszolgálatban töltött idő és a szakmai minősítés. Az életpálya során az előmeneteli rangfokozat és a konkrétan betöltött állás – akár a vezetői is – elválnak egymástól.

Az állás, vagy munkaköri rendszerben a meghatározott állás, munkakör betöltése az alkalmazó állami szerv vezetőjének döntése alapján, 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 karrierrútnak nincsen speciális jogi védelme, vagy amennyiben van, az lényegesen kisebb garanciákat tartalmaz, mint a másik rendszer.

Az illetmény általában az egyedi, vagy legfeljebb a kollektív szerződésben rögzített és független lehet az állást betöltő korától és közszolgálati gyakorlati idejétől is.

¹⁴³ BOSSAERT – DEMMKE – NOMDEN – POLET, *La fonction publique dans l'Europe des Quinze. Nouvelles tendances et evolution*, Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 2001. 77-83.

A karrierrendszer előnyei a magas szintű speciális szaktudás 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 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 és 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.

A nyíltrendszer előnyei a rugalmasság és a feladatorientált munkakörök kialakításának lehetősége. E rendszerben jobban érvényesül a teljesítmény, 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 közszolgálati jogviszony viszonylag egyszerű megszüntetési lehetősége miatt általában azt szokták állítani e rendszerről, hogy olcsóbb, mint a zárt, karrierrendszer. Ez azonban nem mindig támasztható alá tényadatokkal.

Hátrányai viszont e rendszernek a kiszámíthatatlanság és a speciális közszolgálati tudás háttérbeszorulása. A versenyszellem, a teljesítmény és a minőség egyoldalú hajszolása megelőzheti a közérdekűséget. Tetten érhető továbbá a közszolgálati ethosz és a kollektív emlékezet hiánya. A nyitott, állásrendszerben fokozottabban van jelen a zsákmányrendszer és a korrupció érvényesülésének veszélye.

Az „Új közmenedzsment” érvényesülése által dominált évtizedekben bekövetkezett változások munkajogiasítási igyekezetek a közszolgálatot és ezzel tovább bonyolították az egyes konkrét rendszerek kategorizálását, minek következtében

aszerint, hogy milyen megközelítést és módszert választunk, más és más eredményre juthatunk.¹⁴⁴

A változásokat szem előtt tartva mégis azt gondoljuk, hogy ma is használhatók a korábbi kategóriák, mint viszonyítási pontok. Erre azért is mód van, mert az „Új közmenedzsment” legradikálisabb megnyilvánulásaként találkozhatunk olyan megoldással is, mely visszatér az asszimilációs rendszerhez, azaz az egységes munkajogi szabályozás eredeti kiindulópontjához a korábbi közszolgálat egésze, de legalább is 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.¹⁴⁵

Az elmúlt évek 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, de az állami szerepkörök megerősítésének folyamatát a gyakorlatban ma már nem lehet kétségbe vonni.¹⁴⁶

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.

¹⁴⁴ DEMKE, Christoph – MOILANEN, Timo, *Civil Services in the EU of 27, Reform Outcomes and the Future of the Civil Services*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010.

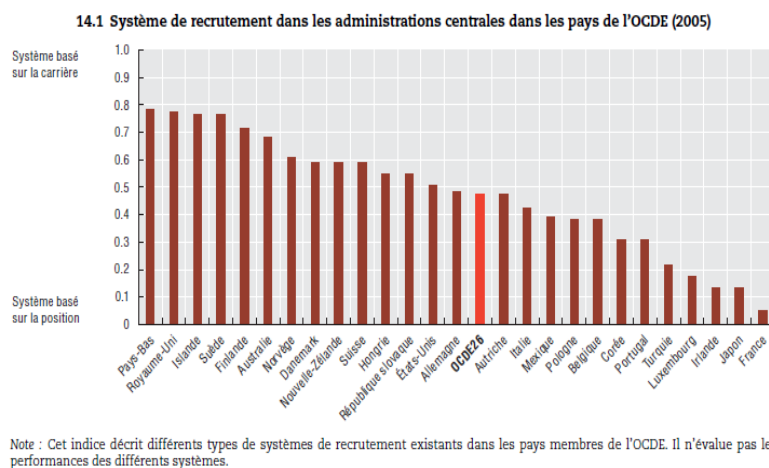
¹⁴⁵ *Panorama des administrations publiques*. OECD Paris 2009. <https://www.oecd.org/gov/43971212.pdf> (2016. augusztus 23-i letöltés).

¹⁴⁶ G. FODOR Gábor – STUMPF István, *Neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti Érdek, 2008/2. sz.

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 elemzéseiben hosszú évek óta az OECD jár elől, ezért érdemes egy a témakörben megjelent tanulmányban¹⁴⁷ 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.



A vízszintes vonal az állásrendszert a függőleges pedig a zárt, karrierrendszer alkalmazását jelenti. Így a sort kezdő Hollandia alkalmazza 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 rendszerek belülről differenciáltak, így egyes területekre, mint a rendvédelmi szerveknél

¹⁴⁷ *Panorama des administrations publiques 2009*. OECD, Paris, 2009. 85.

alkalmazottakra azokban az országokban is a karrierrendszert alkalmazzák, ahol egyébként a civil közszolgálatban 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.

Másrészt azt is megállapíthatjuk, hogy az állásrendszerű alkalmazás többségben van a konkrét megoldások közt. Ennek oka egyebek közt az, hogy az elmúlt 25 év közigazgatási reformjainak közös jellemzői, melyeket csak felerősített a pénzügyi-gazdasági világválság, hatottak a közszolgálat átalakítására is. Az 1990-es évek közepére ugyanis 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.¹⁴⁸

A közvetítő szervezet az OECD közigazgatási részlege a PUMA¹⁴⁹ volt, mely terjesztette, javasolta és vizsgálta e módszerek Európai alkalmazását.

Az adaptáció-az angolszász országoktól eltekintve- a közszolgálatban sem ment gyorsan és zökkenőmentesen, a kontinentális európai országok eltérő közigazgatás felfogásuk és alkotmányos szabályozásuk miatt óvatosan adaptálták 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 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.
- 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 a

¹⁴⁸ Lásd bővebben: BALÁZS István, *Nemzetközi tendenciák a közszolgálat fejlődésében*, Új Magyar Közigazgatás, 2009/3. sz.

¹⁴⁹ <http://www.oecd.org/governance/> (2016. augusztus 22-i letöltés).

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 átláthatóságával, mérésével és elszámoltathatóságával a hatékonyság és a minőség érdekében.

- E törekvések egyaránt érintették a közigazgatás szervezetét, működését és személyzetét. Ebből a körből a humánerőforrás management, mint a 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 közérdekében a teljes szakmai életpálya során végzett tevékenység társadalmi elismerésén alapulva működnek. Ezek a stabil kiszámítható és garantált elemek együtt tudták biztosítani azt a munkaerő piaci egyensúlyt, ami alapján a munkavállalók részéről valós alternatívát jelentett a verseny és a közszféra közti választás.
- Csakhogy 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 a legelőször. A nemzeti kormányok, de maga az EU sem tudott mit tenni a saját bürokráciája irányába, mint- engedve a társadalmi nyomásnak-közigazgatásfejlesztési programokat indítottak 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 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.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Lásd; <http://www.eupan.eu/> (2016. augusztus 23-i letöltés).

A reformok eredményét átfogó módon a 2002-es Spanyol EU elnökség alatt értékelték először és a bizalmas belső jelentésben azt rögzítették, hogy az új módszerek alkalmazásával elért megtakarítások, hatékonysági és minőségi javulások nem mutathatók ki, ezzel szemben az adaptációra 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 követelményként 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,

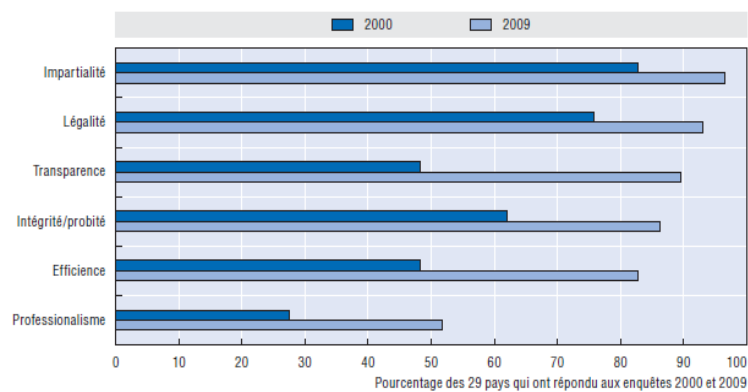
Ezeken belül a közszolgálat specifikus célkitűzései a következők voltak:

- a humánerőforrás igazgatás decentralizációja,
- a funkcióhoz kötött kompetenciák és specifikus munkakörök továbbá ehhez rendelt egyéni
- karrierfejlesztés megvalósítása,
- a kompetenciaalapú és teljesítményorientált díjazás legalább részleges megvalósítása,
- 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 egységes világtendenciákról sem beszélhettünk. Tapaszalhattuk viszont egymással ellentétesen ható intézményeknek a közszolgálati rendszerekbe történő bevezetését (pl. központi pályáztatási rendszer és decentralizált teljesítményértékelési és illetményrendszer egyidejű bevezetése) ebből adódó működési és értékzavart 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 készített¹⁵¹ tábla mutat.

Graphique 3. Valeurs fondamentales du service public fréquemment mentionnées (2000 et 2009)



(Impartialté/pártatlanság, Légalité/törvényesség, Transparence/átláthatóság, Integrité-probité/becsületesség, feddhetetlenség, Efficience/hatékonyaság, Professionalisme/szakmaiság).

Amennyire örömtelinek vehetjük a pártatlanság és a törvényesség kiemelkedő szerepét az értékrenden belül, ugyanannyira sajnálatos a szakmaiság háttérbe szorulása. Igaz ez következik az állásrendszerű közszolgálatok jellemzőiből.

Ugyanakkor szembeűnő 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.

¹⁵¹ *Panorama des administrations publiques*. OECD, Paris, 2009. 45.

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 elmúlt években általánossá vált az egyéni és differenciált javadalmazási rendszer a közszolgálat széles területein.

Németországban is egyre elterjedtebb a határozott idejű és részmunkaidős munkaszerződés a közszolgálatban és növekedőben van a próbaidő és a határozott idejű vezetői kinevezések alkalmazása. Egyre több helyen jellemző a 10%-os mozgó illetmény bevezetése. Új tendencia továbbá a decentralizált közszolgálati szabályozás alkalmazása a tartományok szintjén.

Az olasz közszolgálatban kinevezés helyett már 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. A szerződéses rendszer alkalmazása elősegíti a zsákmányrendszer előtérbe kerülését.

Hollandiában is jellemző a közszolgálati szabályozás háttérbe szorulása és a területi közszolgálat kollektív szerződésekhez kötése a brit példa alapján. Egyre nagyobb teret nyer az egyéniesített javadalmazási rendszer a közszolgálatban.

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.

Svédországban az elsők közt indult közszolgálati reform a közszolgálati szabályozás háttérbeszorításának szándékával, melynek központi eleme a szervezeti célokhoz kötött humánerőforrás-igazgatás bevezetése.

A bolgár megoldás eleve nem tért át a karrierrendszerű közszolgálati szabályozásra és eleve a munkajogi szabályokat alkalmazza a közszférában dolgozókra. A reformok célkitűzései most a politikai és szakmai kinevezettek elválasztása, az egyéniesített, teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetése. Ugyanakkor a megoldások a belső ellenzők szerint a korrupció esélyeinek növekedését is jelenthetik.

Franciaországban Fehér könyv készült a közszolgálat reformjának 100 lépéséről (Silicani Jelentés). A hatékonyságot növelő tényező a közszolgálati kormányzati feladatkör költségvetési minisztérium alá rendelése, mivel jelentős állami kiadás-megtakarítási cél (7,7 Mrd. Euro). Ennek érdekében napirenden van a karrierpályáiv felülvizsgálata, teljesítmény elemek beépítése az előmenetelbe, a szerződésesek körének kiterjesztése, a részmunkaidő bevezetése, a területi közszolgálat összevonása, a vezetői állomány csökkentése stb.

A részletekre később – mint a karrierrendszer modell-országában jellemző tendenciákra – visszatérünk. Az említett példák alapján is megállapítható, hogy jellemző tendencia a karrierrendszer háttérbeszorulása és – ahol megmarad-együttélési kényszere a munkajogi szerződéses állománnyal. Ezen belül tendencia 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.

Mindezek következtében bizonytalanság és értékválság alakult ki és ismét felütötte a fejét a zsákmányrendszer erősödése, a korrupció előretörése. Az alkalmazott új megoldások alkalmazásával azonban nem mutathatók ki egyértelmű eredmények. Talán ezért is van olyan hátul a köztisztviselői értékrendben az eredményesség.

3. Napjaink közszolgálatának jellemzői¹⁵²

Az előző pontban jelzett reformtörekvések gyakorlati érvényesülése meghatározza napjaink közszolgálatának jellemzőit is. Igaz azonban az is, hogy a jellemzők 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.

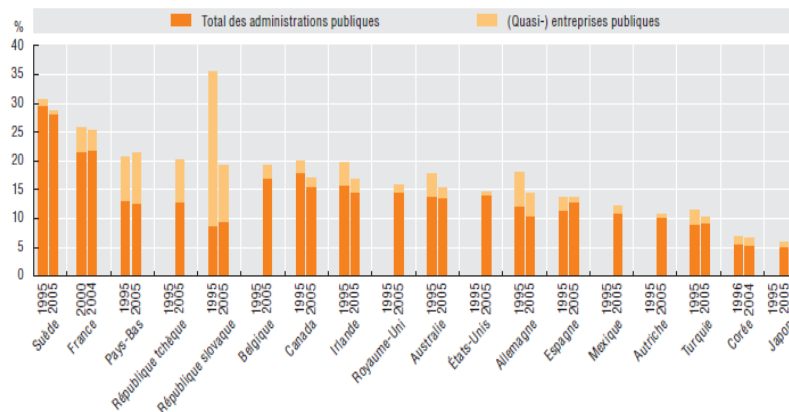
¹⁵² A jellemzők meghatározására az OTKA 76308 számú: Nagy közigazgatási rendszerek című kutatása keretében készült tanulmánykötetből; SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó, 2011, 970. o. és az *OECD: Panorama des administrations publiques* 2009. Párizs. 71-91 oldalai közti anyagrész felhasználásával került sor. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-des-administrations-publiques-2009_9789264061675-fr (2016. augusztus 23-i letöltés).

Az „új közmenedzsment” irányvonal közigazgatási alkalmazásának egyik legfőbb célja a hatékonyság és a minőség érvényesítése a közszolgáltatásban is.

Ezen belül a legtöbb országban kifejezett célként szerepelt a közszolgálat létszámának csökkentése, vagy legalább is az emelkedés megállítása.

Az alábbi felmérés jól mutatja a folyamatok lényegét.¹⁵³

A közszféra létszámának alakulása 1995 és 2005 közt a munkaképes népességhez viszonyítva. (Erősebb színnel jelölt a közigazgatásban alkalmazottak aránya a halványabb pedig az állami alkalmazottakat jelzi.)



Bár a közszférában alkalmazottak létszámának növekedését sikerült mindenütt megfékezni, de a létszám összességében a nagyarányú kiszervezések ellenére sem csökkent számottevően.

Igaz azonban az is, hogy a felmérés még nem tartalmazta a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság következtében meghozott költségvetési restriktív intézkedéseknek a létszámra gyakorolt hatását. Az egyes ország tanulmányok azonban nem számolnak be nagy létszám leépítési programokról sem.

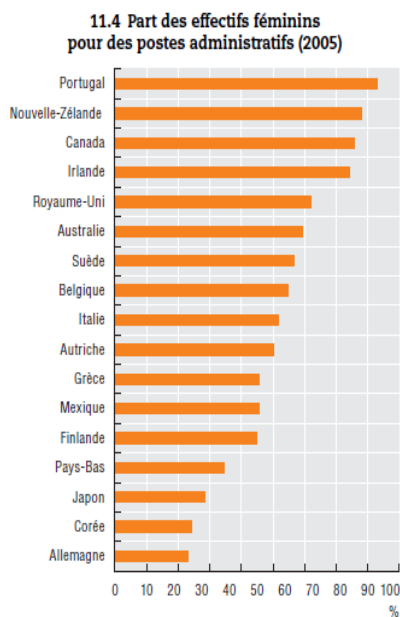
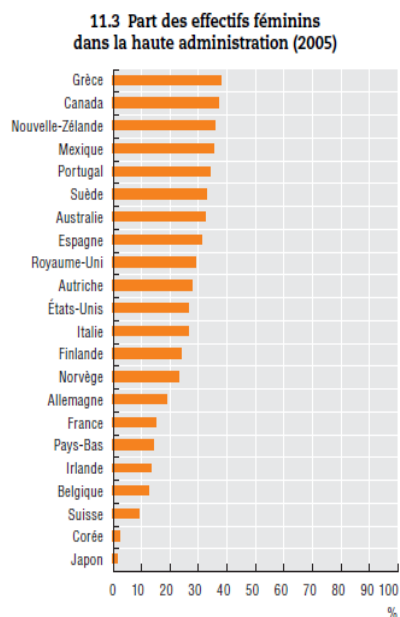
További jellemző a női alkalmazottak arányának növekedése a közszolgáltatásban.

A lenti 11.4-es ábrán a közigazgatási állásokat betöltő nők arányát mutatja, míg a 11.3-as a felsővezetői állásokat betöltő nők arányát jelzi.¹⁵⁴

¹⁵³ Forrás; *Panorama des administrations publiques 2009.*, OECD, Paris, 2009.

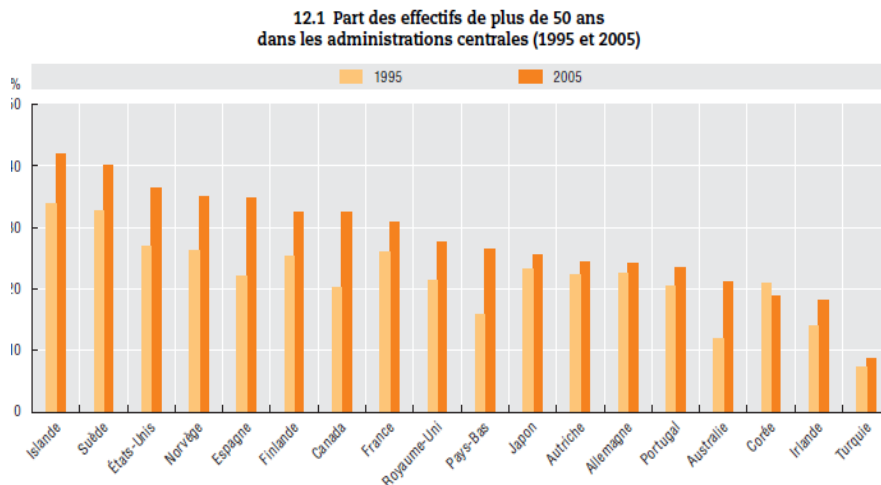
<https://www.oecd.org/gov/43971212.pdf> 2016 08 17

¹⁵⁴ Forrás, mint előző jegyzet.



Látható hogy, bár az országok többségében a női alkalmazottak aránya a nagyobb, de ez nem érvényes a felsővezetői állások betöltésénél, ahol az lényegesen szerényebb a férfiak arányánál. Amennyire öröndetes a női munkavállalók arányának növekedése, annyira problematikus a női vezetők arányának szerény mértéke. 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 közszoigálatban dolgozók átlagéletkorának növekedése. E tekintetben az OECD felmérése 1995 és 2005 közt egyértelműen mutatja az 50 éven felüliek arányának gyors növekedését.



A közszoigálat elöregedése mögötti okokat tekintve egymástól igen eltérő megállapításokkal találkozhatunk. Az OECD szakértői a tendencia mögött azt látják, hogy a közszoigálat létszáma a legnagyobb mértékben az 1980-as évek közepén növekedett, tehát okszerűen alakultak így mára az arányok.

Meglátásunk szerint ez legfeljebb csak részben és a zárt karrierrendszert alkalmazó országok esetében lehet így. A többség által alkalmazott állásrendszerben viszont eleve nem biztosított a szakmai életút egészére vonatkozó alkalmazás, így az elöregedésnek inkább a közszoigálat komparatív előnyeinek gyors csökkenése miatti kevésbé vonzó munkaerő piaci viszonyok állnak. Az elmúlt években a közszoigálat 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 tud alkalmazkodni. Ugyanakkor a munkaerő piaci mobilitásra az 50 év feletti korosztálynak legfeljebb a felsővezetői szűk körben van esélye, akikre a legtöbb országban eleve eltérő szabályok vonatkoznak 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

teszi a közszolgálat és a versenyszféra közti rugalmas helyváltoztatást számukra, míg a beosztottak esetében ez kizárt. 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 elmúlt években a pénzügyi-gazdasági világválság hatására bevezetett költségvetési restriktciók miatt ugyancsak tendencia. 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 ma még – az állásrendszer elterjedése ellenére – nem 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,¹⁵⁵ amit a közszféra egyéb kedvezményei, és juttatások rendszerével próbál ellensúlyozni. Az elmúlt évek közszolgálati tendenciái azonban éppen ezt a kört kezdték ki, mivel a költségvetési kiadások csökkentése érdekében a létszámcsökkentéseken kívül, vagy mellett ez 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.

Emellett nem elhanyagolható az sem, hogy a magánszféra juttatási rendszere az OECD tagországokban – és így az EU tagországaiban 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 (EÜ és nyugdíj – ahol

¹⁵⁵ Lásd bővebben: BALÁZS István, *Uniós keretek-nemzetközi tendenciák a közszolgálat díjazási rendszerében*, In: FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.), *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, Bibliotheca Iuridica. Libri Amicorum., ELTE, Budapest, 2010.

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 nyújtnak, de ha maradt is az előnyökből valami az a nagy-arányú fluktuáció következtében nem fedezi le az egész szakmai életpálya idejét. Ezért van az, hogy pl. Angliában a korábbi kötelező közszolgálati nyugdíjrendszer helyett választható a normál rendszer is. A teljes vagy kiegészítő EÜ és nyugdíjbiztosítással rendelkező országok, a nagy költségek miatt mindenütt a rendszer felülvizsgálatára kényszerülnek, miközben – a negatív tendenciák miatt– a komparatív előnyök megújítása van napirenden.

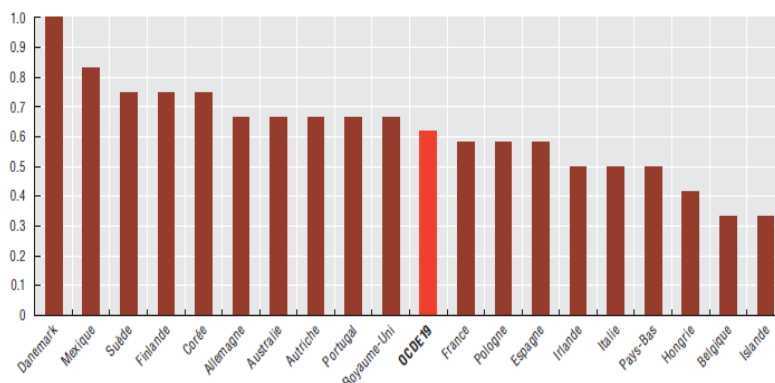
A megújítás során figyelembe kell venni azt, hogy magánszféra elit társaságainál milyen módon változott a juttatási rendszer. E tekintetben kiemelés érdemel az, hogy a szociális biztonságot a kiegészítő magán EÜ és nyugdíjbiztosítási rendszerekhez történő csatlakozás, e költségek munkáltató általi teljes 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 magánszférában, miközben ez a közszektorban megszűnt vagy visszaesett. A kedvezményes vállalati hitellel történő ingatlanvásárlás is olyan lehetőség, mellyel fokozottabb mértékben él a magánszféra egy része.

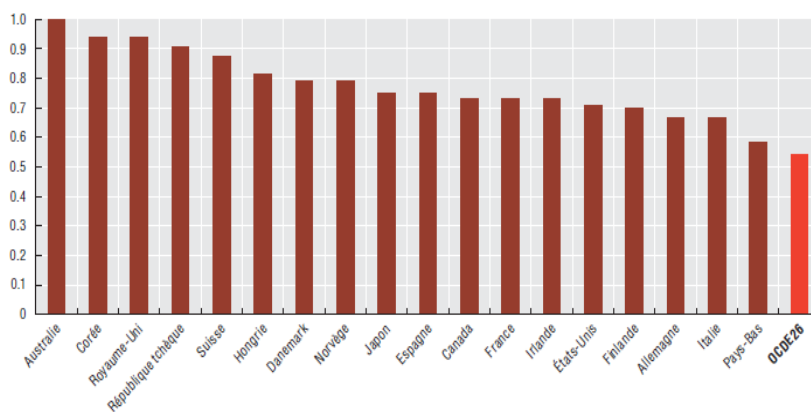
Ezekkel a tendenciákkal párhuzamosan a közszolgálat illetményrendszerében az NPM hatására a versenyszférára jellemző elemeket próbáltak bevezetni, melyek közül a legismertebb a teljesítményértékeléshez kötött illetmény, vagy annak egy része.

A következő ábrákon az látható, hogy milyen fontos a teljesítmény a humán erőforrást érintő döntésekben (15.1) illetve, hogy milyen mértékben alkalmazzák 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)



15.2 Importance du recours à la rémunération liée aux performances dans l'administration centrale (2005)



Az elemzések esetében a forrásmunka¹⁵⁶ 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 eröltetése több országban is csak formális eredményeket hozott és lényegében a szűkebb illetménykeretek elosztási szempontjait gazdagította. A közszolgálat értékrendjét viszont a

¹⁵⁶ *Panorama des administrations publiques 2009*. OECD, Paris, 2009. 87.

versenyszellem korlátozott érvényesülésével is sikerült megrendíteni, ami még tovább csökkentette a pálya vonzását.

4. Változások és reformok

A közszolgálat értékrendjének változásait jól mutatják az egyes országokban folyamatban lévő, vagy már bevezetett reformok közös jellemzői.

Az Egyesült Királyságban fő tendencia a közszolgálati szabályozás háttérbeszorulása és közelítés a közszolgálatban a munkajogias jellegű szabályozáshoz. Ennek egyik érvényesülési formája a kollektív szerződések programszerű előtérbe kerülése (pl. zöld könyv, piros könyv a közszolgálat reformjáról). Az elmúlt években általánossá vált az egyéni és differenciált javadalmazási rendszer a közszolgálat széles területein.

Németországban folyamatosan terjed a határozott idejű és részmunkaidős munkaszerződés a közszolgálatban és növekedőben van a próbaidő és a határozott idejű vezetői kinevezések alkalmazása. Egyre több helyen jellemző a 10%-os mozgó illetmény bevezetése. Új tendencia továbbá a decentralizált közszolgálati szabályozás alkalmazása a tartományok szintjén.

Az olasz közszolgálatban kinevezés helyett már szerződéses alkalmazottá vált a korábbi közszolgálati alkalmazottak mintegy 35%-a. A szerződések tartalmának szabad alakítása lehetséges a magánjogi szabályok alapján, de jellemző itt is a kollektív szerződések növekvő szerepe. Ugyanakkor a tapasztalatok azt mutatják, hogy a magánjogi szabályok alkalmazása rossz hatással van a munkaerőpiacra és megnövekedett a munkajogi perek száma. A szerződéses rendszer alkalmazása elősegítette a zsákmányrendszer előtérbe kerülését is.

Hollandiában a legjellemzőbb a közszolgálati szabályozás háttérbe szorulása és a területi közszolgálat kollektív szerződésekhez kötése. 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.

Svédországban az elsők közt valósult meg a közszolgálati reform a közszolgálati szabályozás háttérbeszorításának szándékával, melynek központi eleme a szervezeti célokhoz kötött humán erőforrás-igazgatás alkalmazása.

A rendszerváltó kelet-európai országok közül Bulgária hosszas előkészítés után végül nem is tért át a karrierrendszerű közszolgálati szabályozásra és eleve a munkajogi szabályokat alkalmazza a közszférában dolgozókra. A reformok célkitűzései jelenleg inkább a politikai és szakmai kinevezettek elválasztására, valamint az egyéniesített, teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetésére koncentrálnak.

Franciaországban külön reformprogram, "Fehér könyv" készült a közszolgálati reformjának 100 lépéséről. Ennek részeként a hatékonyságot növelő tényező a közszolgálati kormányzati feladatkör költségvetési minisztérium alá rendelése, mivel jelentős állami kiadás-megtakarítási cél. Ennek érdekében napirenden van a karrier-pályáiv felülvizsgálata, teljesítmény elemek beépítése az előmenetelbe, a szerződésesek körének kiterjesztése, a részmunkaidő bevezetése, a területi közszolgálat összevonása, a vezetői állomány csökkentése stb.

E rövid panoráma is elég ahhoz, hogy alátámaszthatók legyenek a következő, korábban jelzett tendenciák, így;

- Jellemző a karrierrendszer háttérbeszorulása és – ahol megmarad – együttélési kényszere a munkajogi szerződéses állománnyal.
- Ezen belül tendencia 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.
- Mindezek következtében bizonytalanság és értékválság alakult ki, ismét felütötte a fejét a zsákmányrendszer erősödése, a korrupció előretörés.
- Az alkalmazott új megoldások révén azonban nem mutathatók ki egyértelmű költségvetési eredmények.
- Tapasztható viszont értékválság és bizonytalanság a jövő új közszolgálati rendszereit illetően.

Mindezek alapján feltehető az a kérdés, hogy vajon beszélhetünk e még a hagyományos közszolgálati rendszerezési kategóriákról, a nyitott, vagy zárt rendszerekről, illetve a karrier, vagy zsákmányrendszerekről?

A fejlődési tendenciák nem jelentenek új utakat és nem vezetnek-e új közszolgálati felfogáshoz és szabályozáshoz?

Az a sokszínűség, ami ma a világ és különösen az Európai Unió tagországainak közszolgálatait jellemzi, nagyon nehezen illeszthető akár melyik alaprendszerbe,¹⁵⁷ ráadásul a közszféra szabályozása belül is differenciált. Sok esetben még a közszolgálat fogalmának teoretikus és jogi meghatározása is problémás, ez pedig igen megnehezíti az összehasonlító elemzéseket.

Kérdés ezek után az, hogy vajon a változások hatására kialakul-e a közszolgálatnak valamilyen új, világszerte alkalmazott egységes modellje?

Ha igen, akkor vajon milyen jellemzők azok, melyek ezt az új rendszert meghatározzák?

Ez a kérdés egyelőre nehezen megválaszolható, de nagyon foglalkoztatja a világ közigazgatás-tudományát. Azt azonban az OECD már hivatkozott vizsgálataiból¹⁵⁸ addig is meg lehet állapítani, hogy a közszektorban foglalkoztatottak számának csökkenése megállt, illetve több ország esetében ismét növekedni kezdett az állami szereplők újra történő növekedése hatására.

Ezzel együtt ismét felértékelődnek azok a komparatív előnyök is, melyek a közszolgálat zárt, karriertípusú alkalmazásához fűződnek.

Ez azonban nem jelenti ezen a téren sem azt, hogy a rugalmasabb foglalkoztatást lehetővé tevő elemek keresése, vagy alkalmazása szükségtelen lenne, ezért az valószínűsíthető, hogy valami új, vegyes rendszer van kialakulóban olyan, mint amit Magyarország is próbál alkalmazni és mely részletei a vonatkozó részben már tárgyalásra kerültek.

¹⁵⁷ Ennek egyik megnyilvánulása, hogy az OECD 2011-ben megjelent elemzése a világ közigazgatásáról az „*OECD (2011), Government at a Glance 2011, OECD Paris*” a 2009-es kiadáshoz képest már nem tartalmazott a közszolgálati rendszereket alkalmazó összehasonlító táblázatot. Lásd; <http://www.oecd.org/gov/governmentataglance2011.htm> (2016. augusztus 17-i letöltés) és a legutóbb, 2015-ben megjelent sem; http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en (2016. augusztus 17-i letöltés).

¹⁵⁸ <http://www.oecd.org/fr/gov/panorama-des-administrations-publiques.htm> (2016. augusztus 22-i letöltés).

IV. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPÁBAN A REGIONALIZÁCIÓ TÜKRÉBEN¹⁵⁹

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 még is ez került kiválasztásra, illetve kiemelésre két ok miatt. Egyfelől idézett „Új közmenedzsment” érvényesülésének időszakában a központi államhatalom és közigazgatás lebontását célzó törekvések felkarolták a regionalizációs törekvéseket, melyek keretében még a „Régiók Európája”¹⁶⁰ 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 továbbfejlesztő 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 elmúlt két évtized egyik meghatározó jelenségének, a regionalizációnak a témaköre is.

¹⁵⁹ Lásd még; BALÁZS István, *Középszintű önkormányzatok Európában*, Új Magyar Közigazgatás, 2009/10. sz.

¹⁶⁰ Bővebben lásd; <http://www.bmeip.hu/download/engemiserint/EU%20regionalis%20politikaja.pdf>

A regionalizáció és/vagy a regionalizmus problematikájával – sokszínű megközelítést alkalmazva – több tudományág is behatóan foglalkozik, minek következtében mind a nemzetközi,¹⁶¹ mind pedig a hazai tudományos szakirodalom¹⁶² 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,¹⁶³ 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.

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.

¹⁶¹ G. MARCOU, *Les régions entre l'État et les collectivités locales*. Rapport du GRALE pour le Ministère de l'Intérieur (CEP), janvier 2003. p. 7. 3.

¹⁶² HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *A regionális politika közigazgatási feltételei*, IDEA, Budapest, 2004.

¹⁶³ 2014-től Helyi és Regionális Demokrácia Európai Bizottsága; http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/CDDG/default_fr.asp (2016. augusztus 23.).

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 tervezete¹⁶⁴ 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 kategóriába¹⁶⁵ sorolja a tagországokat a regionális működés szempontjából.

A regionális autonómia fogalma az erről szóló „Helsinki Elvek”¹⁶⁶ 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 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

¹⁶⁴ Lásd <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=893143&Site=COE&direct=true>; (2016. augusztus 23-i letöltés).

¹⁶⁵ MCL-13(2002)4 számú dokumentum. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=893143&Site=COE&direct=true> 2016 08 23

¹⁶⁶ CM(2002)10. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=893143&Site=COE&direct=true> (2016. augusztus 23-i letöltés).

önálló döntéshozó képviseleti szervvel rendelkezik [...] mely általános közvetlen, egyenlő és titkos választással jön létre...”.

A Helsinkii 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 ellenőrzést, a regionális autonómia védelme, a társulási jogaik, a külkapcsolataik, az önálló szervezetalakításuk, 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 kategóriákban sorolták az egyes tagországokat:

- Első: Az alkotmányban, vagy szövetségi államszerződésben garantált – el nem vonható – elsődleges jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók. Ausztria, Belgium, Finnország (Aland), Németország, Olaszország (különleges jogállású régiók), Orosz Föderáció, Szlovákia, Spanyolország, Svájc.
- Második: 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 képviselők közül 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 tartozik az Unió 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, melyben 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 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 jószerivel mintegy két évtizede tart és nem tud dűlőre jutni.

Időközben az éves ország jelentésekből¹⁶⁷ 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 véghezvitt regionális reformmal)

Az időközben sikeresen végrehajtott reform értékű lépésekről azonban csak néhány ország (Olaszország, Németország, Dánia) tud beszámolni azzal, 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 az óta is óvatosságra inti a nemzetközi szervezeteket, így az Európa Tanácsot is.

¹⁶⁷Igy pl. az MCL 15(2007)F.

<https://publicsearch.coe.int/Pages/results.aspx?k=MCL%2015%282007%29F%2E> (2016. augusztus 23-i letöltés).

Éppen ezért talán egy kissé meglepő Franciaország 2015-ben végrehajtott önkormányzati reformja körében átalakított új regionális önkormányzati rendszer létrehozása¹⁶⁸. 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 szerint¹⁶⁹ 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 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

¹⁶⁸ Forrás: „*Panorama des dispositions contenues dans la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)*” Le CNFPT www.cnfpt.fr/sites/default/files/cnfpt_panorama_dispositions_loi_notre_aout_2015.pdf. (2016. augusztus 23-i letöltés).

¹⁶⁹ CDLR(2008)2. <http://www.linguee.com/englishfrench/search?source=auto&query=CDLR%282008%292> (2016. augusztus 23-i letöltés).

igen elterjedt Európában és országonként, sőt egy országon belül is igen különböző formát ölthet.

A regionalizációt övező Európai vita jól mutatja, hogy a jelenség nem egy irányú az egyes országokban és nem is ugyanolyan intenzitással folyik.

A tagországokban jelenleg zajló folyamatokat elemezve nem lehet arra a következtetésre 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 jelen van már.

A 2007-es Valenciái 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 elfelejteni a szubszidiaritás elvének érvényesítéséről. A regionalizáció ugyan az egyik lehetséges eszköz 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 államok 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 sztenderdek 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 kétség kívül közelebb viheti a közügyeket a polgárokhoz, de a régiók pusztán 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 reform értékűek.

Ebből kifolyólag nehéz olyan közös nevezőt találni, melyek a tradicionálisan regionalizált országok és az új demokráciák törekvéseinek egyaránt megfelelné.

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 közt feladatmozgás, mely esetében viszont nem csupán a decentralizáció egyirányú mozgása, de helyenként (pl. Dánia) a recentralizáció is jelen van.

Az ET felmérései¹⁷⁰ 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.

¹⁷⁰ Lásd pl. CDLR(2007)69 final [https://publicsearch.coe.int/Pages/results.aspx?k=CDLR#k=CDLR\(2009\)32#s=11](https://publicsearch.coe.int/Pages/results.aspx?k=CDLR#k=CDLR(2009)32#s=11) (2016. augusztus 23-i letöltés).

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 – a 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”,¹⁷¹ melyet a 2009. november 16-17. közt Utrechtben¹⁷² tartott, ET tagországok helyi önkormányzatokért felelős miniszterei 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 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 bizza és csak a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának és a szubszidiaritás elvének betartására utal.

¹⁷¹LR-WRF(2009)2.

[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) (2016. augusztus 23-i letöltés).

¹⁷²CDLR(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) (2016. augusztus 23-i letöltés).

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.”¹⁷³

A két irányzat persze nem zárja ki egymást, de egészen máshol található a hangsúlyok és ezek nem a „Régiók Európáját” preferálják.

173

<http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR's%20White%20Paper%20on%20Multi-level%20Governance/HU.pdf> (2016. augusztus 23-i letöltés).

V. FEJEZET

A KORMÁNY TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEINEK VÁLTOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓ ORSZÁGAIBAN¹⁷⁴

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,¹⁷⁵ mely az évente tartott Európa Napok¹⁷⁶ keretében dolgozza fel a közös érdeklődésre számot tartó témákat. Ezen felül sor kerül ún. „obszervatórium” rendezvényre, melyen a területi államigazgatás aktuális történéseit vitatják meg, így pl. 2009-ben „a kormány területi képviselői és a regionális valóság” témaköre került terítékre a Belgiumi Leuvenben, mely témakör szervesen illeszkedik az előző fejezetben írtakhoz.

Legutóbb 2016 áprilisában Hollandiában került sor az Európa Napok keretében annak áttekintésére, hogy a kormányok területi képviselőit ellátó szervek miképpen tudnak hozzájárulni a fenntartható fejlődéshez.¹⁷⁷

A regionalizációhoz közvetlenül kapcsolódó 2009-es rendezvényen 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?

¹⁷⁴ Lásd még; BALÁZS István; *A kormány területi képviseletének perspektívái az Európai országokban* címmel megjelent írás felhasználásával készült, Közigazgatás-tudományi Közlöny, 2010/1. sz.

¹⁷⁵ AERTE-EASTR (Association Européenne de Représentants Territoriaux de l'Etat-European /Association of State Territorial Representatives. <http://www.europaong.org/partenaires/aerte/> 2016 08 23

¹⁷⁶ Lásd: www.journees-europeennes.org.

¹⁷⁷ <http://aerte-asso.org/journees-et-observatoires> (2016. augusztus 23-i letöltés).

- 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 az adott országban területi közigazgatási egység van. 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 NPM érvényesülésének visszaszorulása után is aktív szerepet játszik a világ közigazgatásának alakításában.¹⁷⁸

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 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 igénnyel 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.

¹⁷⁸ Lásd bővebben erről a szerepről; <http://www.oecd.org/fit/gouvernance/> .

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 tapasztalatai a területi kormányhivatali rendszer kiépítésével, melyben a már említettek szerint az AERTE is részt vett egy konferencia keretében, melyen a kormányok és a helyi önkormányzatok kapcsolatrendszerét tekintették át.¹⁷⁹

1. A regionális szint általánossá válása a kormány területi képviselésében

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 aspektusból 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.¹⁸⁰

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.

¹⁷⁹ <http://aerte-asso.org/content/xviii-journees-europeennes> (2016. augusztus 23-i letöltés).

¹⁸⁰ Lásd még erre: BALÁZS István, *Középszintű önkormányzatok Európában*, Új Magyar Közigazgatás, 2009/10. sz.

- Harmadik: Az alkotmány és a nemzeti jogrend szerinti, annak hierarchiájába illeszkedő jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók. 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 régiókig 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 irányában.

Az EUMSZ 300. cikk (3)¹⁸¹ 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 kormány szerv. A

¹⁸¹ <http://europaialkotmanyjog.eu/?p=408> (2016. augusztus 23-i letöltés).

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 almegbízottét 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.¹⁸²

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 Gazdaságfejlesztési 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).

A 19 önkormányzati régió terület és gazdaságfejlesztési jogköre bővült, míg az állam területi képviselője lényegében a változatlan szinten maradt.¹⁸³

¹⁸² Lásd bővebben: RUANO, José M., *de la Fuente L'organisation politico-administrative de l'Espagne*, www.journees-europeennes.org.

¹⁸³ *Eino Siuruainen-Reform Project for Regional Administration* (ALKU-project). www.journees-europeennes.org.

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 képviselőiben 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 képviselője 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 reformelképzelések közül sokáig az ún. Ballardure terv képezte a reformelképzelések alapját, mely elképzelések szerint ugyanaz a választott személy töltötte volna be a megyei és a regionális közgyűlési képviselői posztot is, mint területi önkormányzati képviselő.

A terv megvalósulása esetén hatással lett volna 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.¹⁸⁴Végül nem ez valósult meg, hanem 13 nagyrégió jött létre¹⁸⁵a korábbi 22 bázisán és igen jelentősen megnövekedett az új régiók prefektusainak hatásköre.

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 képviselője 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 nyomon kísérése, az információ a kormányok felé

¹⁸⁴ CABANE, Marc, *Le RTE et le fait regional*, www.journees-europeennes.org.

¹⁸⁵ Lásd; <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale> (2016. augusztus 23-i letöltés).

továbbá a területi folyamatokban játszott koordinációs szerepkör viszont politikailag érzékenyvé teszi ezt a posztot.

Ugyanakkor a hagyományos, főként hatósági és ellenőrzési típusú feladatok nem követik ezt a tendenciát, bár a Finn reform-elképzelések látszólag ennek pont az ellenkezőjét vizionálják.

Csakhogy 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, de 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 tervezett reformban a korábban vázolt integráció hasonló jegeket mutat a más országokban vázoltakéval.

Mindezekre tekintettel rögzíthető az, hogy az állam, illetve a kormányok regionális képviselők tendenciává vált, de nem a korábbi általános hatáskörrel. A regionális képviselők mindinkább a társadalmi-gazdasági reálfolyamatokra épülő stratégiai szerepkört jelent, ami viszont az aktuális kormánypolitika szerint motivált. Ugyanakkor változatlanul fontosak a kormányok területi képviselőiben a hagyományos közigazgatási szerepkörök is, mely ellátása inkább köztisztviselői feladat és a régióknál alacsonyabb területi szinten is ellátható.

2. 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 Köz-kormányzási Igazgatóságának¹⁸⁶ 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,¹⁸⁷ 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 világváltság következtében a döntéshozatali eljárás?

Az OECD azért végez ilyen felméréseket, hogy a többszintű kormányzás feltételeit megismerje különösen a gazdasági krízis hátrányos hatásainak kezelhetősége szempontjából.

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

¹⁸⁶ Public Governance and Territorial Development Directorat.

¹⁸⁷ BREZZI, Monica – CHARBIT, Claire, *OECD survey addressed to the state territorial representatives*.

<http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/Results%20of%20the%20OECD-CoR%20consultation%20of%20sub-national%20governments/2794-brochureLR.pdf> (2016. augusztus 23-i letöltés).

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.¹⁸⁸

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.

¹⁸⁸ CHARBIT, Claire, *Which role for the STR in the dialogue between the state et region?* <http://aerte-asso.org/journees-et-observatoires/documents?page=6> (2016. augusztus 23-i letöltés).

Mindezek a tényezők egyes országokban felvetették a teljes állami támogatási rendszer felülvizsgálatát is a többszintű kormányzás jegyében. Az EU Régiók Bizottsága „fehér könyvet” készített¹⁸⁹ a témakörrel. 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 értékelik), 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, 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

¹⁸⁹ CdR 89/2009 fin FR-MBK/MG/ok, www.cor.europa.eu.

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 kormányzási 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 rendszeresítsék a területi hatás elemzését, hogy érthetőek legyenek a közösségi jogalkotási és nem jogalkotási javaslatoknak a területekre gyakorolt gazdasági, társadalmi és környezeti kihatásai;
- 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.¹⁹⁰

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 Autonomia 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 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 országonként, sőt egy országon belül is igen különböző formát ölthet. A regionalizáció ugyan az egyik lehetséges eszköz 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 államok 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.”

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

¹⁹⁰ Lásd erre G. FODOR Gábor – STUMPF István, *Neoweberi állam és a jó kormányzás. i.m.*

kormányzati behatás erősítése érdekében.¹⁹¹ 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 a rövidtávú válságkezelésben, hanem a gazdasági növekedés új pályára állítása terén.¹⁹²

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.¹⁹³ „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.”

¹⁹¹ A konferencia anyagait lásd; <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR's%20White%20Paper%20on%20Multi%20level%20Governance/HU.pdf> (2016. augusztus 23-i letöltés).

¹⁹² Európa Tanács MCL-16(2009)6a.

¹⁹³ Mint előző jegyzet.

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 mi a dolga, mi a munkamegosztás a közös Európai és nemzeti célok megvalósítása érdekében.

3. 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 konferenciáján¹⁹⁴ 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 kötődik, vagy egyes EU-s támogatások folyósításához, vagy a felhasználás ellenőrzéséhez kapcsolódik.

¹⁹⁴ Lásd mint előző jegyzet.

Van azonban egy jogszabályokkal kevésbé alátámasztott, szolgáltató jellegű, többnyire informális szerepkör, mely jelentősége növekvő és mely tartalmi körét – az elhangzottak alapján¹⁹⁵ – célszerű áttekinteni.

Franciaországban a regionális prefektúrákon a regionális ügyeknek külön szervezeti egysége van főtitkárral az élén (továbbiakban SGAR¹⁹⁶). Ennek a tárcaközi feladatokat ellátó szervnek nagy szerepe van a központi szervek és a helyi önkormányzatok partneri kapcsolatokon alapuló együttműködésének a megszervezésében.

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 háttérében 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.

¹⁹⁵ HILLENBRAND, Cristoph, *What place for the STR in dialogue with Europe?*, STUSSI, Pierre, *Quelle place pour le RTE dans la dialogue avec l' Europe?*, www.journees-europeennes.org.

¹⁹⁶ Le secretaire generale pour les affaires regionales.

Mindezek ellenére a régióprefektusok nem rendelkeznek közvetlen Brüsszeli képvisellel, 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 képviselete, 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 Unió kapcsolódások nélkül.

Ugyanakkor erre a területre is igaz az a korábbiakban jelzett megállapítás, hogy a kérdés nem az, hogy az állam területi képviselői kiszorítanak a területi önkormányzatokat, melyeknek ráadásul egyre erősödő Unió képviselők 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 megváltoztathatatlanná, de okos és előrelátó

politikával, mind nemzeti szinten, mind pedig európai dimenzióban együtt alakítandók, alakíthatók.

4. Európai perspektívák, honi valóság

Az előző pontokban tárgyalt folyamatok az azóta eltelt években bár részben valós perspektívákká és alternatívákká válhattak, azonban mégsem lehet általános európai tendenciákról beszélni, mint ahogy ezt korábban láttuk, egységes európai közigazgatásról sem. Vannak persze közös európai közigazgatási értékek, így pl. a helyi önkormányzás, de melyet az arról szóló nemzetközi konvenció¹⁹⁷ mellett is igen sokszínűen gyakorolják az európai országokban.

Korábban láthattuk a közös Európai Közigazgatási Térséggel kapcsolatban¹⁹⁸ felmerült illúziókat is, de hamar rá kellett jönni, hogy ennek jelentősége inkább a csatlakozási folyamatban az elvárások, mintsem a közös európai közigazgatási értékek és megoldások szempontjából volt jelentősége.

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 sehol 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 Napokon elhangzottak és más hivatkozott dokumentumokban felidézett tendenciákat az idő igazolta.

Ennek megfelelően rögzíthető az, hogy:

- Az állam, illetve a kormányok regionális képviselete erősödik, de nem a korábbi általános hatáskörök mentén, hanem a mindinkább a társadalmi-

¹⁹⁷ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

¹⁹⁸ Józsa Zoltán, *Az Európai Közigazgatási Tér összefüggéseiről*, Magyar Közigazgatás 2003/12. sz., 723.

gazdasági reálfolyamatokra épülő szerepkört jelent. Ez a szerepkör azonban az aktuális kormánypolitika szerint motivált, mely egyre inkább tükröződik a kinevezési mechanizmusokban is.

- Változatlanul fontosak a kormányok területi képviseletében a hagyományos közigazgatási szerepkörök is, melyek ellátása inkább köztisztviselői feladat marad és – ahol több területi szint is létezik – az ügyfelekhez közelebbi területi szinten kerül ellátásra.
- Az 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 dolga, mi a munkamegosztás a közös Európai és nemzeti célok megvalósítása érdekében.

Magyarországon – ahogy azt az első anyagrészben láthattuk – a regionalizáció hosszú éveken át a viták kereszttüzében állt¹⁹⁹ 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.

¹⁹⁹ 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.

VI. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS VÁLTOZÁSAINAK ÚJ TENDENCIÁI

1. Az „Új közmenedzsment” (NPM) érvényesülése és meghatározó elvei

A megelőző fejezetek szinte mindegyikében szerepelt a világ közigazgatását a 2008-as globális válság kitöréséig évtizedeken át meghatározó „Új közmenedzsment” (NPM) érvényesülése, illetve annak főként a kritikája.

Ezen irányzat a közigazgatás-tudományi besorolását tekintve nagyjából a modern közigazgatástan keretébe elhelyezkedő igazgatás-tudományi irányzatok közé helyezhető el, de egyben meg is haladja azt.

A világ közigazgatás-tudományi gondolkodását meghatározó és az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazását a hatékonyság és a minőség érdekében előtérbe helyező koncepció gyakorlati érvényesülése bár már hosszabb ideje sok kritikát váltott ki, mégis sokáig megkerülhetlenné vált alkalmazásában és továbbhatása kudarcát követően is érzékelhető.

Ez a XX. század utolsó évtizedeiben kifejlődött és az ezredfordulón fénykorát élő irányzat, mint minden más addigi, nem előzmény nélküli, sőt egyenes kapcsolódását már többen kimutatták²⁰⁰ a XX. század első negyedében az Egyesült Államokban kialakult és a kontinentális Európában egyebek közt Magyary Zoltán által felkarolt „scientific management” irányzathoz. Igaz ez az eredeti irányzat az üzleti szférából a tudományos üzemszervezést próbálta a közigazgatásra adaptálni, míg az NPM a „vállalkozói szellemet” az egész közszférában akarta elterjeszteni. Ezen kívül az NPM nem periferikusan érvényesült más domináns irányzatok mellett, hanem a neoliberais államfelfogás érvényesülésével járványszerűen terjedt még az ilyen eszmékre viszonylag ellenállóbb kontinentális rendszerekben is.

Ennek oka főként abban kereshető és található, hogy az NPM az állam és a kormányzás paradigmaváltásának (good governance) eredménye²⁰¹ és ennek volt az állam cselekvését megvalósító közigazgatásra meghatározó befolyása.

Az irányzat egyik kiindulópontja az volt, hogy az állam domináns szerepének feladása, a társadalmi önszabályozás és önszerveződés előtérbe kerülése, a

²⁰⁰ Pl. SZAMEL Katalin, *Közigazgatáselmélet* c. egyetemi jegyzetében, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar, Budapest, 2010, 76-78.

²⁰¹ Részleteiben lásd: G. FODOR Gábor – STUMPF István, *Neoweberi állam és jó kormányzás, i.m.*

közügyek és a magánszféra határainak közelítése, kapcsolódásának intézményesítése stb. megteremti az utat a vállalkozói szellem és a közgazdasági szemlélet közigazgatási alkalmazása előtt a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség érdekében.

Ez utóbbira azért van szükség, mert a „jóléti állam” II. világháború utáni érvényesülése az állam és így a közigazgatás méreteit, valamint a nemzetgazdaságot terhelő súlyát olyannyira megnövelte, hogy az azt finanszírozó közterhek a piac növekedését, sőt működését veszélyeztették.²⁰²

Ráadásul a globalizáció terjedésének útjából el kellett takarítani a jogszabályokban megjelenő és feleslegesnek vélt állami megkötéseket (dereguláció), de legalább is egységesíteni, sőt szabványosítani őket ott, ahol az állami jogi szabályozás mégis szükséges (szabályozási reform).

Nem véletlen az, hogy ezen új államfelfogás érvényesítésének élére a világ legfejlettebb gazdasággal rendelkező országait tömörítő OECD állt, csakúgy, mint később az NPM nemzetközi programok útján történt terjesztésében is.

A tengeren túlról indult NPM irányzat Európát az 1990-es évek közepére érte el az üzleti szférában sikeresen alkalmazott szervezési, vezetési és igazgatási módszerek érvényesülésének útján.

A közvetítő hálózat az OECD azóta már átszervezett közigazgatási részlege a PUMA²⁰³ volt, mely terjesztette, javasolta és monitoringozta e módszerek európai alkalmazását.

Az adaptáció-az angolszász országoktól eltekintve- nem ment gyorsan és zökkenőmentesen, a kontinentális európai országok eltérő közigazgatás felfogásuk és alkotmányos szabályozásuk miatt mérsékelt lelkesedéssel, de gazdasági kényszer szülte szükségszerűséggel került megvalósításra. Ezek alapján a módszerek gyakorlati alkalmazása – bár eltérő intenzitással – de mindenütt napirendre került az alábbiak miatt:

- Amint az korábban említésre került a NPM kialakulásának fő oka az az ellentmondás volt, hogy a közigazgatás minden fejlett országban egyre

²⁰² Lásd bővebben: BALÁZS István, *A XXI. század közigazgatásának kihívásai*, Magyar közigazgatás, 2000/6. sz.

²⁰³ Lásd;

<http://www.oecd.org/gov/thepublicgovernanceandterritorialdevelopmentdirectorategovnetworks.htm> (2016. augusztus 23-i letöltés).

nagyobb szervezettel, személyzettel és költségvetési támogatással működött, melynek növekvő terheit a versenyszféra nem akarta, illetve a versenyképessége fenntartása érdekében nem tudta tovább finanszírozni. Az egyik célkitűzés tehát a közigazgatás karcsúsítása volt a közigazgatási feladatok megszüntetése, vagy kiszervezése útján. A közszféra intézményeinek jelentős része pedig privatizációra került

- A közigazgatásnál maradt feladatok és hatáskörök gyakorlása tekintetében pedig 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, illetve a versenyszféra bevonásával (PPP konstrukciók), a változatlanul megmaradó közigazgatási feladatok ellátásának átláthatóságával, mérésével és elszámoltathatóságával a hatékonyság és a minőség érdekében. Ezek érdekében a versenyszféra menedzsment eszközeinek közigazgatási alkalmazására van szükség oly módon, hogy ezt az adaptációt is lehetőleg a versenyszféra végezze állami megrendelésre és eszközökkel.
- 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 mesterségesen kiemelt módon és jogszabályban garantált komparatív előnyök mentén, a végzett munkának nem a piaci értékén, hanem a közérdekében a teljes szakmai életpálya során végzett tevékenység társadalmi elismerésén alapulva működnek. Ezek a stabil kiszámítható és garantált elemek együtt tudták biztosítani azt a munkaerő piaci egyensúlyt, ami alapján a munkavállalók részéről valós alternatívát jelentett a verseny és a közszféra közti választás.
- Csakhogy 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 a New Public Management módszerek általi támadások ezen a téren jelentkeztek a legelőször. A nemzeti kormányok, de maga az EU sem tudott mit tenni a saját bürokráciája irányába, mint- engedve a társadalmi nyomásnak-közigazgatásfejlesztési programokat indítottak az adaptációra.

Az NPM 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. Az NPM elvek gyakorlati érvényesítése az EU által finanszírozott OECD SIGMA program közvetítésével jutott el az EU-hoz ebben az időszakban már nagyszámban csatlakozni kívánó volt Közép és Kelet-Európai országokhoz is. A tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás eléréséhez szükséges csatlakozási követelményként fogalmazódott meg az I. fejezetben részletezett Európai Közigazgatási Tér (ESA) követelményrendszerén belül.

Az NPM indíttatású reformok közös keretét a következők elvek adták:

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

Ezeken belül a közszolgálat specifikus célkitűzései:

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

Meg kell azonban már itt jegyezni azt, hogy bár meghatározó irányzatként érvényesült, de az NPM elvei a gyakorlatban nem egységesen érvényesültek az egyes országokban, sőt egységes modellek sem jöttek létre egyebek közt azért sem, mert eredményessége, sőt alkalmazhatósága mindig is vitatható volt.

Éppen ezért célszerű e kritikákat is áttekinteni.

2. Az NPM érvényesülésének kritikái

Az NPM alapú reformok gyakorlati eredményeit leginkább az OECD PUMA értékelté²⁰⁴ és az EU tagországok tekintetében először a 2002-es Spanyol elnökség alatt készült önálló értékelés. Ennek keretében rögzítésre került egyebek közt az, hogy a NPM módszerek alkalmazásával elért megtakarítások, hatékonysági és minőségi javulások nem mutathatók ki, ezzel szemben az adaptációra fordított költségvetési források tetemesek.²⁰⁵ A közigazgatás hatékonyságát és gazdaságosságát követelő társadalmi nyomásra való tekintettel mégsem lehetett egyszerűen sikertelennek minősíteni az ilyen típusú reformokat, hanem ajánlásként az új módszereknek az egyes EU tagországok sajátosságainak megfelelő, differenciált alkalmazása fogalmazódott meg csupán, de nem vált általános politikává, illetve nem maradt az a korábbiakhoz képest.

Mindezek nem változtattak azon, hogy a 2004-ben újonnan csatlakozó EU tagországok felé változatlanul követelményként fogalmazták meg Brüsszelben a hagyományos bürokráciát oldó, a hatékonyság és minőség felé mutató új elemek alkalmazását. Ez utóbbi azért is vált zavaró tényezővé,²⁰⁶ 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 értékzavarhoz és válsághoz vezetett, mely a legtöbb országban a csatlakozást követő időszakra is kihatott.

Az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazása Magyarországon is meghatározta a közigazgatás-fejlesztési programokat különösen 2002-től, amikor már az irányzat érvényesülésének első szakmai-tudományos kritikái és gyakorlati alkalmazásának korlátait feltáró írások már a hazai szakirodalomban is megjelentek.²⁰⁷

²⁰⁴ Lásd pl.;

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95) (2016. augusztus 24-i letöltés).

²⁰⁵ Lásd bővebben; BALÁZS István; *Az EU csatlakozás hatása az államigazgatásra, új tendenciák az államigazgatás fejlesztésében.* In, BALÁZS István (szerk), *Közigazgatási szakkvizsga.* Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2002. 81.

²⁰⁶ Ezt a tudományos szakirodalom is megerősítette pl. lásd: DRESCHLER, Wolfgang, *The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective,* Halduskultuur, 2005/6.

²⁰⁷ Lásd: *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés,* In, HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Közigazgatási Olvasmányok.* Budapest, 2007. 16.

Ami a tudományos megítélést illeti, a közigazgatás-tudomány egyetlen világszervezete; a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet²⁰⁸ 2011-ben Lausanne-ban tartott világkonferenciájának²⁰⁹ egyik fő előadásában értékelte az NPM világ közigazgatására gyakorolt hatását.

Az értékelés²¹⁰ előre bocsátotta, hogy a gazdasági-pénzügyi világválság megnyitotta az utat a változások előtt a kormányzásban és a közigazgatásban egyaránt. A probléma középpontjában az áll, hogy megbukott az eddig uralkodó kormányzati modell, az „üzleti modell”, vagy más néven a piaci kormányzás modellje, mely a kormányokra erőltette a magánvállalkozások módszereit, értékrendjét és normáit egyaránt. Ez abból a 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 így van. 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, ami 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 kiszereződések rendszere megváltoztatta a kormányok és az állampolgárok viszonyát. A kiszereződések és a privatizáció megnövelte a szolgáltatások költségeit és 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.

Sok helyen ezek a negatív tendenciák együttes hatása oda vezetett, hogy mély a szakadék alakult ki a kormány és a nép között. A munkanélküliség növekedése különösen a fiatalok közt, a szociális szolgáltatások visszaesése, a

²⁰⁸A Brüsszeli székhelyű Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA) a közigazgatás-tudomány egyetlen világszervezete, mely 1930-as alapításában országunk is részt vett és Magyar 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.ijas-iisa.org.

²⁰⁹ Lausanne, 2011. július 4-8., www.ijas-congress2011.org.

²¹⁰ Az előadást, melynek lényegi mondanivalója kerül itt összefoglalásra, Geraldin Fraser-Moleketi Asszony tartotta, aki az ENSZ Globális Kormányzással foglalkozó szervezetének igazgatója.

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 kormányzásba és ezzel maga a demokrácia kerül veszélybe. Ha a polgárok elvesztik érdekeltségüket a kormányzásban, akkor az egy szűk elit kezébe kerül, mely kisajátítja magának az államot. Az elmúlt hónapok eseményei jól mutatják ennek gyakorlati veszélyét.

Ebben a válság okozta káoszban a rend helyreállításához olyan vezetőkre van szükség, akik elhivatottak és szakmailag hozzáértők. Ehhez azonban az is kell, 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. Olyan helyzetet kell kialakítani, melyben az emberek érzik, hogy a válság elleni harcban „mindenki egy hajóban van”.

Az állam meggyengítésével a demokrácia is gyengült, mely az együttlartozás érzésére épül és arra, hogy a hatalom nem csupán a népé, hanem annak érdekében is kerül alkalmazásra. A hatalom részesének érzése nélkül sem a kormányzásban való részvétel sem az abba vetett bizalom nem lehetséges. Az „üzleti modell” a 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 neoliborális 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.

A konferencián résztvevő közigazgatás-tudománnyal foglalkozó kutatók, oktatók és gyakorlati szakemberek többsége osztotta az értékelésben hangoztatott kritikákat és új irányvonal szükségességét, míg vannak olyanok, akik az NPM érvényesülését

továbbra is szükségesnek tartják, és hatását visszafordíthatatlannak minősítik a világ közigazgatásának alakulásában.

A világ közigazgatás-tudományi gondolkodását a 2011-es IISA konferencián elhangzott előadások és korreferátumok alapján tézisszerűen a következőkben lehet összefoglalni:

- Az állam és a közigazgatás szerepe átértékelődött az elmúlt évek gazdasági-pénzügyi és más világválságai kezelésének kényszerében. Ennek során megmutatkoztak a több évtizede érvényesülő neoliberais államfelfogás és ennek keretében a piaci mechanizmusok közigazgatási alkalmazását üdvözítő irányvonal, az „Új közmenedzsment” (NPM) által okozott károk, melyek elgyengítették, és korrupttá tették az államot és a közigazgatást, a deregulációval pedig szabályozatlanul hagytak számos területet különösen a gazdasági élet terén.
- Mindezek nyomán a megakrízisek kezeléséhez az államoknak nem voltak megfelelő eszközei, ezért késett a szükséges beavatkozás, vagy az kevésbé hatékony volt. Ennek felismerése vezetett oda, hogy az állami szerepkörök és a közigazgatás megerősödjének a neoweberi állam irányát követve. Ebben az új, formálódó eszmekörben azonban a „neo” kitöltése tartalommal még nagyon az elején tart és országonként, kontinensekként eltérő prioritással bír. Konszenzus mutatkozik viszont abban, hogy az erősebb állam és közigazgatás új, az eddigieknél erősebb ellenőrzési mechanizmusokat igényel növekvő társadalmi részvétellel.
- A jogi szabályozás szükségessége elsősorban a gazdasági és pénzügyi közigazgatás területén fokozódik azzal, hogy az ezeken a területen különösen elszaporodott un. független szabályozó közhatóságok önállóságát a kormányzati felelősség érvényesítése céljából felül kell vizsgálni. A piaci önszabályozás és a független szabályozó hatóságok ugyanis csődöt mondtak a válságok megelőzésében és kezelésében egyaránt. A válságok minden igazgatási területre kihatottak, de két területen különösen erősen hatottak, mint következmény. Az egyik ilyen terület a természeti erőforrások és az energia igazgatása. A másik terület pedig a válságok következtében felerősödött migráció. A természeti erőforrások valamint az energia jog és igazgatás tekintetében az államnak

az eddigieknél erőteljesebben kell beavatkozni a piaci viszonyokba a közérdek védelmében.

- A migráció tekintetében a tiltásokra és szankcionálásra épülő nemzeti stratégiák egyre kevésbé alkalmazhatók. A migrációt hosszabb távon sem meggátolni, sem lassítani nem lehet, de nem is célszerű, mert a fejlett országok előregedő lakossága a fenntartható fejlődést nem tudja megoldani. Mindezekre tekintettel a migránsok társadalmi integrációja, képzése az, ami által az előnyök érvényesíthetők a jelenlegi hátrányos következményei kezeléséhez képest. Ez tehát egy új szemléletet igényel, de persze a migránsok részéről is.
- Az új állami és közigazgatási feladatokhoz új típusú vezetőkre és köztisztviselőkre van szükség. A közszolgálat területén is nagy károkat okozott az „Új közmenedzsment” érvényesülése. A klasszikus karrierrendszerű közszolgálat értékeit egyre több országban váltotta fel a versenyszféra munkaerő-piaci megoldásaihoz közelebbi állás (vagy munkaköri) rendszer. Ennek nyomán viszont nagymértékben csökkent a köztisztviselők általános közigazgatási tudása, szakmaisága, újra teret kapott a zsákmányrendszer és megnövekedett a korrupció. Ugyanakkor az is tény, hogy a közszolgálati pálya vonzása csökkent, ami egyes területeken munkaerőhiányhoz, kontraszelekcióhoz vezetett, ami a közszolgálat teljesítményét és minőségét is rontja.
- Sürgető feladat ezért a közszolgálat stabilitásának, szakmaiságának és komparatív előnyeinek növelése egy új, a megváltozott körülményekhez adaptált közszolgálati rendszer kiépítésével.

A konferencia szakmai-tudományos eredményei mellett látni kell azonban azt is, hogy a legtöbb témakörben csak az elemzésig, vagy problémafelvetésig sikerült eljutni, de megoldási javaslatok kidolgozásáig nem.

A fő kérdés az azóta eltelt fél évtizedben is az, hogy mi jön a közigazgatásban az NPM után, de ez továbbra is megválaszolatlan maradt. A tudományban épen olyan tanácstalanság mutatkozik, mint a gyakorlatban a legtöbb közigazgatás-fejlesztési programban. Miközben az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazásának általános irányvonalát ma már többségében elutasítják, egyes elemeit nem és azok tovább élnek. Ugyanakkor az NPM alternatívájaként alakuló új irányvonal még nem állt össze egy egységes koncepcióvá és nem vált általánosan elfogadottá a „neoweberi” állam és közigazgatás fogalma, elnevezése sem.

Az erős állam, erős közigazgatása nem feltétlenül jelenti a hagyományos „weberi” modell felélesztését és csupán a kor megváltozott körülményeihez történő igazítását.

Az elhúzódó válság egyszerre követeli meg az állam cselekvésének megerősítését, miközben az állami és közigazgatási kapacitások extenzív növelésére nincs költségvetési fedezet. Mindezekre tekintettel nem lehet lemondani az NPM által abszolutizált hatékonyságnövelő eszközök egy részének további alkalmazásáról sem.

Ez különösen a közigazgatás működésének egyik legköltségesebb eleménél, a humánerőforrás esetében mutatkozik meg, ahol az NPM legmélyebben forgatta fel a korábbi, elsősorban a karrierrendszerű közszolgálat értékrendjét és érvényesülési körét mára erősen korlátozta a világon.

Ugyanakkor a megváltozott feltételekhez és társadalmi elvárásokhoz adaptált új közszolgálati rendszer kimunkálása nem lehet azonos a korábbi értékek egyszerű visszaállításával. A rugalmasabb és hatékonyabb közigazgatáshoz, a technikai fejlődés közigazgatási kezeléséhez és előnyeinek közigazgatási alkalmazásához más kompetenciák és más menedzsment eszközök szükségesek, mint korábban.

Mivel pedig a globalizálódó világban az egyes országok és azok regionális integrációjának piaci versenyképessége s eredményessége nem kis mértékben a közigazgatás minőségének függvénye, a változások közigazgatási adaptációja stratégiai feladat.

A XX. század első harmadának nagy vitája, mely a közigazgatás hatékonyságának, eredményességének követelményét állította szembe a közigazgatás jogszerűségével, szakszerűségével, folyamatosságával stb. egy más szinten, de újratermelődött.

Az új közigazgatási modell kidolgozása határozza meg napjaink közigazgatástudományi gondolkodását.

3. A „Neoweberi” állam és közigazgatás felé?

Az NPM-et követő új közigazgatás-tudományi irányzat előbbiekben jelzett keresése útján megfogalmazódott a „Neoweberi” állam igénye, mely paradigmáját érintően a szakirodalom²¹¹ 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 képviseleti 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 alapelvek²¹² ismételt, megerősített érvényre juttatása azonban új elemként a megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai körülményekhez adaptált módon történhet. Másrészt az adaptált visszaállítás során az NPM egyes bevált elemeit is be kell 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.

Csak hogy a „neoweberi” paradigmák következményeiként tételezett²¹³ 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

²¹¹ G. FODOR Gábor-STUMPF István, *Neoweberi állam és jó kormányzás, i.m.*, 15-18., POLLIT, Christopher – BUCKAERT, Geert, *Public Management Reform. A comparative Analysis.*, Oxford University Press, Oxford, 2004., JENEY György, *Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez*, Nemzeti Érdek, 2007/1. sz.

²¹² WEBER, Max, *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1987.

²¹³ G. FODOR Gábor – STUMPF István, *Neoweberi állam és jó kormányzás, i.m.*, 18.

kiszélesítése jelenti. A „Neoweberi” állam és közigazgatás irányvonalának egyenlőre még a szóhasználata sem általánosítható, sokan inkább poszt-NPM irányzatokról szólnak, mivel kétségbe vonják azt a feltevést, hogy a neoliberais államot követő új állam valóban a közhatalmi eszközöket favorizáló „neoweberi” állam lesz. Az elmúlt évek témát érintő szakirodalma óvatos e témát illetően, miközben a tartalmat illetően konszenzus mutatkozik, addig az elnevezést csak kevesen és ritkán használják.²¹⁴

Másrészt a különböző országoknak a megváltozott körülményekhez adaptált közigazgatás-fejlesztési koncepcióiban és programjaiban megjelenő közigazgatási célkitűzések intézményesítésének még nincsenek empirikus tapasztalatai, melyek alátámaszthatják az új irányvonal megszületését. Erre legjobb példa a már korábban bemutatott magyar közigazgatásnak az NPM kései, de annál érdekesebb, sajátos alkalmazását célzó Magyar Program. Ez a fajta kettősség a világ fejlett országainak közigazgatásában mindenütt jelen van a változásokat célzó programokban és konkrét intézményekben.²¹⁵

Tekintettel azonban arra a sok bizonytalanságra, ami az új irányvonalat jellemzi, talán az elnevezés tekintetében is a tartalomtól kellene kiindulni. Ha a „New Public Management” kifejezés alkalmazása elhatárolódás volt²¹⁶ a „Scientific Public Administration”-tól, azaz a közigazgatás-tudománytól, a versenyszférában a szervezésre, vezetésre, irányításra alkalmazott management kifejezéssel, akkor az NPM-et felváltó új közigazgatási irányvonal elnevezésében is tükröződnie kellene a management módszerek háttérbeszorulásának.

Nyilvánvalóan azonban nem az új elnevezés, hanem a tartalom a lényeg. Ebből a szempontból jelenleg csak annyi valószínűsíthető, hogy az új irányvonal szintén a modern közigazgatástani irányzatokhoz fog tartozni, a közigazgatási jogtudományi irányzatokhoz képest, bár éppen az európai közigazgatási jogot tárgyaló fejezetből láthatóvá vált az is, hogy a jogtudományi megközelítésnek is újra nagyobb szerepe lehet a korábbi évtizedekhez viszonyítva.

²¹⁴ Lásd erre; GAJDUSCHEK György; *A közigazgatás szervezeti jellemzői-összehasonlító aspektusból*. In, SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex kiadó, Budapest, 2011.

²¹⁵ OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en

²¹⁶ Lásd: Szamel Katalin (szerk.), *Közigazgatáselmélet*, egyetemi jegyzet, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar, Budapest, 2010., 77.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BOSSAERT – DEMMKE – NOMDEN – POLET, La fonction publique dans l'Europe des Quinze. Nouvelles tendances et evolution, Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 2001.
2. DEMKE, Christoph – MOILANEN, Timo, Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Services, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010.
3. DRESCHLER, Wolfgang: The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective, Halduskultuur, 2005/6. sz.
4. FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.), Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére Bibliotheca Iuridica, ELTE, Libri Amicorum, Budapest, 2010.
5. FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.), A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011.
6. FICZERE Lajos – SZALAI Éva, Gondolatok az államigazgatási eljárásjogi kódex felülvizsgálata nyomán, Magyar Közigazgatás, 1998/7. sz.
7. G. FODOR Gábor – STUMPF István, Neoweberi állam és jó kormányzás, Nemzeti Érdek, 2008/7. sz.
8. FOGARASI József (szerk.), A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései, Unió, Budapest, 1996.
9. Government at a Glance 2011, OECD Paris.
10. HORVÁTH M. Tamás (szerk.), A regionális politika közigazgatási feltételei, MKI-IDEA Budapest, 2004.
11. HORVÁTH M. Tamás (szerk.), Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés, In, Közigazgatási Olvasmányok, Budapest, 2007.
12. JÓZSA Zoltán, Az Európai Közigazgatási Tér összefüggéseiről, Magyar Közigazgatás, 2003/12. sz.
13. JENEY György, Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez, Nemzeti Érdek, 2007/1. sz.
14. KILÉNYI Géza, A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény koncepciója, Magyar Közigazgatás, 2002/1. sz.

15. A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében, Magyar Közigazgatás, 2006/1. sz.
16. KULCSÁR Kálmán – Bayer József (szerk.), Magyar tudománytár. Társadalom, politika jogrend, MTA Társadalomkutató Központ – Kossuth Kiadó, Budapest, 2003.
17. LŐRINCZ Lajos, A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től, Magyar Közigazgatás, 2006/3-4. sz.
18. LŐRINCZ Lajos, A közigazgatás alapintézményei, HVG-Orac, Budapest, 2005.
19. LŐRINCZ Lajos (szerk.), Közigazgatás az Európai unió tagállamaiban, Unió Kiadó, Budapest, 2006.
20. MAGYARY Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0.) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10., Budapest.
21. MODEEN, Toore – ROSAS, Allan: Indirect Public Administration in Fourteen Countries, ÅBO Akademy Press, ÅBO. 1988.
22. OSBORNE, David – GAEBLER, Ted: Új utak a közigazgatásban (Vállalkozó szellem a közösségi szektorban), Kossuth Kiadó, Budapest, 1994.
23. Panorama des administrations publiques, OECD, Paris, 2009.
24. POLLIT, Christopher – BUCKAERT, Geert, Public Management Reform. A comparative Analysis, Oxford University Press, Oxford, 2004.
25. Questions et Evolutions dans la Gestion Publique, OECD PUMA, Paris, 1997.
26. SÁRKÖZY Tamás, Gondolattörések a kormányzás modernizálásáról, Magyar Közigazgatás, 2006/3-4. sz.
27. SIVÁK József, Helyben járás vagy lépésváltás, Magyar Közigazgatás, 2005/1. sz.
28. SZAMEL Katalin (szerk.), Közigazgatáselmélet, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar, Budapest, 2010.
29. TRÓCSÁNYI László, Közjogi változások és a rendszerváltás, Magyar Közigazgatás, 1993/7. sz.

30. VEREBÉLYI Imre, A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja, ÁSZI, Budapest, 1988.
31. VEREBÉLYI Imre, A magyar közigazgatás reformja, Magyar Közigazgatás, 1992/11. sz.
32. VEREBÉLYI Imre, A közigazgatás korszerűsítésének programja, Magyar Közigazgatás, 1993/1. sz.
33. VEREBÉLYI Imre, A közigazgatás reformjának programja, Magyar Közigazgatás, 1996/11. sz.
34. VEREBÉLYI Imre, Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és a további tennivalókról, Magyar Közigazgatás, 1998./6-7. sz.
35. VEREBÉLYI Imre, Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, Magyar Közigazgatás, 2000/9-10. sz.
36. VEREBÉLYI Imre, Megbízható és sikeres közigazgatás a jó kormányzásért, Magyar Közigazgatás, 2002/7. sz.
37. VEREBÉLYI Imre, Az önkormányzati rendszer magyarázata, K+K, Budapest, 1999.
38. 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.
39. WEBER, Max; Gazdaság és társadalom, A megértő szociológia alapvonásai, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

