

## **AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI HATÓSÁGI SZOLGÁLTATÁSOK KÖZIGAZGATÁS- SZERVEZÉSI MODELLJEI**

**Balázs István**

Az államigazgatási hatósági szolgáltatások modelljei tekintetében a 80-as évek végéig az a tendencia érvényesült, hogy a helyi önkormányzatok minél szélesebb körben lássanak el a központi államigazgatástól átruházott hatáskörben államigazgatási feladatokat a szubszidiaritás jegyében.

A New Public Management (továbbiakban: NPM) fokozatos térnyerésével ez a tendencia megállt, inkább a kiszervezést helyezték előtérbe a deregulációval együtt. Az elmúlt években a válságkezelés és a neoweberi államfelfogás lassú térnyerésével az államigazgatásba történő visszaszerveződést azonosíthatjuk, amit erősít az a vélekedés is, hogy az elektronikus közigazgatás elterjedésével, ügyintézési pontok széleskörű kiépítésével egyre kevésbé lesz jelentősége annak, hogy melyik a hatáskörrel rendelkező illetékes szerv. A kormányablakok kialakítása miatt e célból már a magyar hatályos jog is intézményesítette a közreműködő hatóságok rendszerét. A vázolt jelenségek azonban több problémát is felvetnek. Egyrészt, mert az e-közigazgatás és ügyintézés nem mindenkinek jelent könnyebbé, a társadalom egyes rétegei számára az technikailag nem elérhető, de főként tudatilag nem ragadható meg, és még ügysegéddel is nehezen alkalmazható.

Másfelől a hierarchikus ráhatás lehetősége az egyes, főként a hatósági ügyek intézése esetében értelemszerűen másként alakul a központi közigazgatás részéről, ha azokat nem saját szervekkel intézik az ügyfelekhez legközelebbi szinten, hanem az önkormányzatok útján.

E logika mentén az aggályok fordítva is igazak lehetnek, a központi közigazgatástól átruházott államigazgatási hatásköröket is sajátjukként kezelhetnek egyes önkormányzatok.

A magyar megoldásokban mindkét végletre láthattunk példát. Kérdés, hogy ez rendszerhiba, vagy valami másra vezethető vissza? Mindezen folyamatok és dilemmák vizsgálata nemzetközi összehasonlításban teljesebben ki, csak előbbi elvégzése után juthatunk megfelelő következtetésekre, javaslatokra.

### **1. Az államigazgatási hatósági szolgáltatások**

Amikor az államigazgatási hatósági szolgáltatásokat vizsgáljuk, akkor egyebek közt fontos annak tisztázása, hogy mit értünk e kifejezés alatt alanyi és tárgyi értelemben.

#### **1.1 Az államigazgatási hatósági szolgáltatások fogalma alanyi értelemben**

Alanyi értelemben az elnevezésből adódik, hogy mindenekelőtt az államigazgatási szervek által végzett hatósági tevékenységről van szó. Az államigazgatás alatt ebből a szempontból a közigazgatás szűk értelemben vett intézményrendszerének egyik alrendszerét értjük, mely rendszerint a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervének irányítása alatt áll. Napjainkra azonban kialakult az államigazgatási szerveknek egy külön típusa: az „autonóm államigazgatási szervek”, melyek a végrehajtó hatalmi ág irányító szervéhez képest relatív önállósággal bírnak. Az említettekén kívül azonban államigazgatási hatósági feladatokat látnak el a rendészeti szervek is igazgatásrendészeti feladatként és a helyi önkormányzatok központi államigazgatástól átruházott hatáskörben.

Összességében tehát megállapítható, hogy államigazgatási hatósági feladatot és szolgáltatást az államigazgatási szervek mellett ellát minden közigazgatási alrendszer is. A feladatellátás azonban még ebben sem merül ki, mivel közvetett közigazgatásként a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerveknek egyre szélesedő skálája vesz részt a hatósági tevékenységben. A köztestületektől kezdve, a közintézeteken át, egészen a természetes személyekig terjed az a kör, mely – ugyan a nagy közigazgatási rendszerenként eltérő mértékben – kiegészíti a közigazgatási szervek körét.

## **1.2 Az államigazgatási hatósági szolgáltatások fogalma tárgyi értelemben**

A helyzet hasonlóan összetett tárgyi oldalról is. Ilyen aspektusból az államigazgatási hatósági szolgáltatások alatt például a hatályos magyar szabályozásnak megfelelően a hatósági ügyeket kell érteni, azaz ide tartozik „minden olyan ügy, melyben közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelezettséget állapít meg, adatot, tényt, vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez”.<sup>1</sup>

Tartalmilag ez a meghatározás az egyedi (nem normatív), egyoldalú közigazgatási aktusoknak felel meg, mint közös nevező az uniós tagországok közigazgatási jogában.

## **1.3 A hatósági szolgáltatások komplex fogalma és az azt meghatározó egyes tényezők**

Az előbbieken túlmenően a fogalom meghatározásakor figyelembe kell tehát azt is venni, hogy a hatósági ügyek intézésére a világon különböző megoldások alakultak ki, és ez igaz a hatósági tevékenység fogalmi elemeire is. Az, hogy hatósági ügyön mit kell jogilag és ténylegesen érteni, még az olyan általános szabályozási rendszerekben sem egyértelmű, mint a korántsem általánosan érvényesülő hazai szabályozásunk, mert az egész ügycsoportokat vesz ki a törvény hatálya alól (pl.

---

<sup>1</sup> Lásd a 2004.évi CXL. törvény 12.§ (2) bekezdés a) pont.

szabálysértési, állampolgársági ügyek, választási eljárás stb.), vagy csak másodlagos szerepet szán neki (pl. iparjogvédelmi és szerzői jogi ügyek stb.).

A fogalom elméletileg sem tisztább, mert bár logikusnak tűnhet, hogy hatósági tevékenység alatt a hatósági aktusok kibocsátását értjük, de tartalmilag szélesebb e tevékenység, hiszen magába foglalja a közintézeti aktusokat és a közigazgatási szerződésekből legalább a hatósági szerződéseket.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a nagy közigazgatási rendszerekben a közigazgatási aktusok fogalma alatt eltérő jelentéstartalmat értenek, így például a franciák felfogásában ide tartoznak a normatív aktusok is (Rivero, 1990: 114–115), míg másutt – például nálunk – csak az egyedi aktusok tartoznak e körbe (Fazekas–Ficzere, 2006: 291–293).

A területi közszolgáltatások szabályozása szempontjából megközelítve az alanyi és tárgyi kört, talán akkor járunk el helyesen, ha a lehető legszélesebb értelemben vizsgáljuk a témakört, és ehhez adunk a szakirodalomban elterjedt komplex fogalmat.

*Ennek megfelelően államigazgatási hatósági szolgáltatáson a közigazgatási szerveknek és közigazgatási hatósági hatáskörrel felruházott nem közigazgatási szerveknek azt a tevékenységét értjük, melyek során hatósági hatáskörükben eljárva hatósági ügyeket intéznek.* Mivel pedig a kutatás tárgya a helyi szintre terjed ki, így a vizsgálódás fókuszába is ez kerül, azzal, hogy a helyi szint alatt a területi és a települési szintet értjük.<sup>2</sup>

Megkerülhetetlen a kutatási hipotézisben szereplő felvetés kapcsán, hogy vajon a helyi önkormányzatok szerepe milyen a helyi közszolgáltatások rendszerszerű szervezésében az államigazgatási hatósági szolgáltatások terén? A kérdés két szinten is felmerülhet, egyrészt a helyi önkormányzatok saját hatósági ügyei kapcsán, másfelől pedig a helyi önkormányzatok számára átruházott államigazgatási hatáskörök gyakorlásában.

A saját hatósági ügyeket érintően feltétel, hogy az adott rendszerben a helyi önkormányzatok rendelkezzenek önálló szabályozási jogkörrel, mely keretében megalkotott helyi jogszabályokat egyedi, konkrét esetekben, ügyekben maguk hajthatják végre, illetve alkalmazhatják.

A másik eset nem a helyi önkormányzati autonómia része, hanem bizonyos mértékben a szubsidiaritás elvének sajátos érvényesüléseként fogható fel. Mivel az ügyfelek a településeken élnek, dolgoznak, laknak stb., számukra fontos, hogy minél több ügyüket, így különösen a gyakrabban felmerülő államigazgatási hatósági ügyeiket is ott tudják intézni. Mivel a fentről lefelé szervezett, hierarchikusan felépülő államigazgatási struktúrák települési szinten csak kivételesen rendelkeznek saját szakigazgatási szervekkel, így önkéntelenül adja magát, hogy az e szinten szükségképpen jelenlévő helyi önkormányzatok

---

<sup>2</sup> A terminológia vitatható, mivel az államigazgatásban általában területi államigazgatási szervekről vagy területközi szervekről beszélnek, a helyi önkormányzatok alatt pedig a Möt. 3.§ (1) bekezdése alapján a települési és a megyei (területi) önkormányzatokat értjük. A tárgykört érintő összefüggésük okán azonban e tanulmányban a Möt. terminológiája kerül alkalmazásra.

kerüljenek bevonásra ezen ügyek intézésébe. Ez persze korántsem problémamentes, hiszen a kisebb települések eleve nem rendelkeznek e feladatok ellátásához megfelelő igazgatási kapacitással, a nagyobbak esetében pedig előbbiek elvonhatják a már meglévő kapacitást a helyi közügyek ellátásától. Arról nem is beszélve, hogy az államigazgatási hatósági ügyek intézésénél oly fontos helyi befolyásolás mentesség hogyan lesz biztosítható?

Több szempont együttes és gondos mérlegelésével lehet tehát csak a konkrét megoldásokat kialakítani.

## **2. A hatósági feladatellátás modelljeinek intézményrendszere és működésének rendező elvei**

Az előbbi pontokban tárgyaltak alapul vételével lehet bemutatni az államigazgatási hatósági feladatellátás egyes elvi konstrukcióit. Ennek keretében megkülönböztethetünk *centralizált, decentralizált és vegyes modelleket*.

A megkülönböztetés tekintetében azt lehet figyelembe venni, hogy az államigazgatási hatósági szolgáltatások intézményrendszerében a különböző közigazgatási alrendszerek közt milyen alapvető munkamegosztás került kialakításra. Ennek keretében van-e például általános első- és másodfokú közigazgatási hatóság, és az melyik alrendszerhez tartozik? Előbbi feladat- és hatásköreit saját, önálló hatáskörként vagy átruházott jogkörben gyakorolja?

Ezekre nagyon változatos egyedi megoldások alakultak ki, melyek megszerezése nem csupán elvi jelentőségű.

### **2.1 A hatósági feladatellátás modelljei**

Az előbbieken jelzett szempontrendszer figyelembevételével jellemezhetőek az egyes modellek.

A *centralizált modellben* a közigazgatás-szervezésben alkalmazott klasszikus elvek közül a centralizáció-dekoncentráció dominál, így az államigazgatási intézményrendszer lesz a meghatározó a hatósági feladatellátásban.

Ehhez képest különböztethetjük meg a *decentralizált modellt*, melyben az államigazgatási hatósági szolgáltatások ellátása megoszlik az egyes alrendszerek között. Ennek eredményeképp helyi – jellemzően települési – szinten nem csupán a saját hatósági feladataikat látják el az önkormányzatok, hanem meghatározó módon a központi államigazgatástól átruházottakat is, mégpedig alapvetően jogszabály által előírt kötelező, átruházott hatáskörként.

Ezekkel az alapmegoldásokkal összevetve a vegyes modellben az előző két modell intézményrendszerének minden eleme jelen van, ráadásul azok közül egyik sem dominál.

Mindhárom modell hangsúlyozottan elméleti konstrukció, amely nem megelőzte a konkrét alkalmazást, hanem fordítva, az empiriából származó

analitikus konstrukció, ezért az egyes országok konkrét közigazgatásának e modellekben való elhelyezése is relatív.

1. táblázat

**Az Európai Unió egyes tagországaiban érvényesülő modellek**

Centralizált modell	Decentralizált modell	Vegyes modell
Bulgária, Ciprus, Észtország, Franciaország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia	Belgium (régiónként eltérésekkel), Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Hollandia, Horvátország, Írország, Lengyelország, Svédország	Ausztria, Finnország, Görögország, Lettország, Magyarország (félúton a centralizált rendszer felé), Németország, Spanyolország

Forrás: saját szerkesztés

**2.2. A hatósági szolgáltatások feladat ellátási modelljeinek kialakulása**

A modern polgári állam- és közigazgatás-fejlődés folyamatában – legalábbis Európában – a feudális abszolutizmust felváltó új konstrukcióban a fő cél a nemzetállam megteremtése, melynek egyik központi eleme a helyi befolyásolástól mentes, az ország egész területén egyformán érvényesülő nemzeti jogrendszer kiépítése. Ehhez és az alkalmazásához szükséges közhatalmi feladatok ellátására a végrehajtó hatalmi ág központi szerveitől függő, nekik alárendelt közigazgatásra volt szükség. Ez azonban önmagában nem bizonyult elégségesnek, mert a közigazgatási hivatalnoki feladatellátás egész rendszerét is meg kellett változtatni. Az uralkodó osztályhoz való tartozás és megörökölt hivatalnoki posztok helyébe egy szakmai tudás birtokában, élethivatásszerűen végzett tevékenység lépett, mely alkalmas volt a közigazgatás, mint szakigazgatás végzésére.

Sajátos módon ennek a modern polgári közigazgatásnak az alapjai éppen a feudális abszolutizmusban jönnek létre, előbb a katonai, majd a rendészeti és kincstárügyi igazgatásban, mivel ezek voltak a legfontosabbak a hatalom megőrzése érdekében. A polgárság hatalomra jutását követően, ezekre az alapokra építve alakul ki a nemzeti jogszabályokat helyi befolyástól mentesen, szakszerűen és jogszerűen végző, ekkor még meghatározóan közhatalmi feladatokat ellátó modern polgári közigazgatás.

E folyamatban azonban végig ott lapult az a már jelzett ellentmondás, hogy a közigazgatás aktusainak címzettjei, az ügyfelek, településeken éltek, ahová a jobbágyközségek időszakából megörökölt kistelepülési szerkezetből adódóan, ésszerűen nem volt kiterjeszhető a központból irányított államigazgatás, miközben a városiasodás folyamata is kezdetét vette. Ekkor értékelődik fel a területi

közigazgatás és annak szervezése, követte a közigazgatás új feladataival kapcsolatos szempontok érvényesülését.<sup>3</sup>

A megyék, járások stb., mint települést meghaladó államigazgatási körzetek ideális illetékességi területeivé váltak az államigazgatás által ellátott szakigazgatásnak, de nem oldották meg a települési szinten gyakran felmerülő (pl. anyakönyv, személyi adat és lakcímnnyilvántartás) vagy helyismeretet igénylő (pl. építési ügyek, birtokvédelem, szabálysértés stb.), amúgy államigazgatási hatósági ügyek intézését. Ezen kívül még azt is számításba kell venni, hogy a korai polgári közigazgatás fejlődésének XVIII. század végi és XIX. század eleji viszonyai közt még korántsem beszélhetünk a mai értelemben vett jogállami közigazgatásról, melyben főszabályként a közigazgatási szervek csak jogszabályban meghatározott hatáskörükben és illetékességi területükön járhatnak el. Az állam cselekvését megvalósító közigazgatás működésében – az általános törvényi felhatalmazásra alapozva – elég nagy volt a diszkrecionális jogkör alkalmazásának a tere, ezért – a rendőrállam közigazgatásához hasonlóan – az ügyfelek cselekvéséhez célszerű volt előbb a közigazgatási hatóságok állásfoglalását kikérni. Mindezek viszont azt igényelték, hogy települési szinten is működjön olyan közigazgatási megoldás, mely a helyi közösség vonatkozásában a központi közigazgatási szervek feladatkörében is eljárhat, bizonyos átruházott hatásköröket gyakorolhat.

Erre jó alapul szolgálhattak a feudalizmusban kialakult, közös használaton nyugvó (jobbágyközségek) vagy tulajdonra épülő helyi igazgatási szervek, csupán közhatalommal kellett felruházni őket.

A polgármester vagy más elöljárók közös vonása lett az ilyen jogkörök gyakorlásában való részvétel még jóval azelőtt, hogy a helyi közügyek intézésére szolgáló önkormányzatiság a helyi igazgatásban kifejlődött volna.

A vázlatos történeti elemzésből következően az államigazgatási hatósági feladatok intézésében előbb a centralizált modell valamilyen konkrét megjelenési formája realizálódott, a helyi közügyek intézéséhez kötődő decentralizáció pedig a későbbi idők eredménye.

Az is igaz azonban, hogy a helyi önkormányzati autonómia kiterjedése és a közigazgatási kapacitás bővülése teremtette meg annak a feltételeit, hogy a közigazgatási önkormányzatok nagyobb szerepet vállalhassanak az államigazgatási ügyek helyi intézésében, de csak ott, ahol erre alkotmányos lehetőség volt.

Ebből a szempontból az angolszász rendszerek mindig is kötve voltak az „ultra vires” elvéhez. Igaz, ez minden közigazgatási feladatra kiterjed, ezért nem alakulhattak ki az ún. „általános hatáskörű közigazgatási szervek”, illetve a helyi közügyekben az önként vállalt feladatok sem.

---

<sup>3</sup> A napóleoni területi közigazgatás-szervezés például egyszerű elveket követett, mert – a korabeli közlekedési viszonyokat alapul véve – a megyéket egyebek közt úgy alakította ki, hogy a megyeszékhely és a megye legtávolabbi települése egy nap alatt lóval bejárható legyen, míg a járások esetében a központ és periféria „bejárhatósága” gyalogosan számított. Lásd <http://cassini.seies.net> (2014. 05. 26).

Más, kontinentális rendszerekben ez eltérően alakult, de egymástól gyökeresen különböző állam- és közigazgatás-felfogást követve.

A frankofon nézet szerint ugyanis, a helyi önkormányzat első embere egyben a központi állami szervek legalsóbb szintű képviselője is, aki halaszthatatlan ügyekben a közérdek védelmére általános felhatalmazással rendelkezik, ideértve például a bünyügyi eljárási cselekményeket is. Mindez leegyszerűsítette az államigazgatási hatáskörök telepítését azzal, hogy a választott polgármester nyilván nem alkalmas a szakigazgatás vitelére, hanem olyan hivatali szervezetet és személyzetet kénytelen alkalmazni, mely képes a jogszerű és szakszerű ügyintézésre, de a komplex – alkotmányjogi, közigazgatási, büntető és polgári – jogi felelősség az övé marad. *Egyebek közt e jellegzetességei miatt sorolhatók az ilyen típusú megoldások a centralizált modellek közé.* A közigazgatás-szervezési megoldás azonban egyáltalában nem jelent széles államigazgatási hatáskörgyakorlást.

Más – főként porosz és osztrák – megoldásokban a polgármester államigazgatási hatáskörei csak a közrend- és a katasztrófavédelemre korlátozódnak, míg a szakigazgatási hatáskörök címzettje a hivatali szervezet köztisztviselői jogállásban működő vezetője (pl. a magyar jegyzők). Ebben a *felfogásban az a decentralizált modell, amelyben az államigazgatási hatásköröknek széles köre kerül átruházásra a decentralizált önkormányzati szervekre* (pl. a Benelux országok, így különösen Hollandia).

A két – egymástól elveiben eltérő – megoldás alkalmazásában a vegyes *rendszerek azok, melyek mindkettőből merítenek.* A történetileg kialakult magyar polgári közigazgatás ilyen volt a törvényhatósági, közigazgatási bizottsági és szolgabírói megoldásaival.

Mint minden kategorizálás – persze ez is – relatív értékű, de témánk szempontjából azért fontos, mert a napjainkra kialakult változatos ország-megoldások megértéséhez kapaszkodókat adhat.

A történeti és elvi alapok tekintetében azonban nem lenne teljes a panoráma akkor, ha nem beszélnénk a közvetett közigazgatás, azaz a nem közigazgatási szervek által ellátott közigazgatási feladatokról már a modellek kapcsán is.

E tekintetben mintául mindig is az angolszász megoldások szolgálhattak, melyekben a civilszféra szerveződései jogilag is könnyebben vehettek részt a közfeladatok ellátásában, például a jogrendszer és a jogi személyiség egységessége vagy a parlamenti felhatalmazás korlátlanlansága okán.

A merevebb közjogi alapokon álló kontinentális Európában nem csupán a frankofon rendszerek építettek ki komoly elvi<sup>4</sup> és ezekből fakadó jogi korlátokat (Rivero, 1990: 35–43), ám ezek a XX. század közepéig más rendszerekre is nagymértékben hatottak.

Mindezek következtében az államigazgatási feladatellátásban is több közigazgatási szervtípus – államigazgatási, helyi önkormányzati közigazgatási

---

<sup>4</sup> Lásd például a „service public” eszméje.

szervek és azok társulásai, rendészeti szervek – vett részt, mint ahogy például a köztisztviselők, közalapítványok.

Az egymástól eltérő logika gyakorlati alkalmazása nagyon sok tényező függvénye, melyeket a következő pontban tekintünk át részletesebben, de ezek közül feltétlenül számolni kell a polgári állam és közigazgatás fejlődésének aktuális feladataival. A polgári nemzetállam megszilárdításának időszaka egyben a modern közigazgatás kialakításának és gyors fejlesztésének ideje is, amit az állami szerepkörök gyors bővülése a közszolgáltatások kiterjesztése terén csak nyomatékosított.

Ehhez képest konszolidáltabb korokban az üzemeltetés fő célkitűzése mellett a civilszféra bevonására is nagyobb hangsúly került. A folyamatban azonban a legnagyobb konkurenciát éppen a helyi önkormányzati autonómia kiterjesztése jelentette, főként ott, ahol széles felelősségkörű rendszerek alakultak ki a helyi igazgatásban. Ezekben a rendszerekben a civilszféra is a helyi önkormányzati intézményrendszeren keresztül került bevonásra a helyi közügyek intézésébe, melyek tekintetében szándékosan törekedtek a helyi önkormányzatok monopóliumhelyzetének rögzítésére.

Ez a törekvés kihatott az államigazgatási hatósági ügyek helyi, területi intézésére, mivel ezeknek az államigazgatás általi saját kézben tartása egyben a helyi önkormányzatok központi állami befolyásolásának egyre fontosabb eszközévé is vált.

Mindezek a folyamatok azonban nem statikus, hanem dinamikus változó rendszert alkottak és alkotnak ma is. A változó államfelfogások a közigazgatás más és más elemeit és eszközeit helyezik előtérbe, vagy hoznak létre új típusú szerveket (pl. a független szabályozó közhatóságok). A helyi igazgatásnak egyebek közt ezért sem alakult ki egy egységes európai modellje, helyette csak elvek és indikátorok – főként a teljesítmény és a hatékonyság – összemérésére kínálkozik lehetőség (Codaccioni–Humbert, 2011: 13–14).

### **3. Az európai fejlődési megoldások tipizálása**

#### **3.1 A fejlődést meghatározó tényezők**

A megelőző pontban foglalt elvi fejtegetések nyomán e fejezetben az kerül vizsgálatra, hogy vajon lehet-e tipizálni a nagy közigazgatási rendszerekben (Szamel et al, 2011) kialakult konkrét közigazgatási megoldásokat. A válasz nem egyszerű, mert az egyes megoldások a valóságban még akkor is eltérnek egymástól, ha látszólag vagy elnevezésükben ugyanarról van szó (pl. prefektúra, prefektus, polgármester, járási hivatal stb.). Éppen ezért az intézményrendszer mellett a tágabb környezetet is vizsgálni kell komplex módon annak érdekében, hogy a működési mechanizmusról valós képet kapjunk.

Az államigazgatási hatósági szolgáltatások ellátása szemszögéből két szempont vizsgálata érdemel kiemelés, így a feladat- és hatáskörmegosztás az



államigazgatási és a helyi önkormányzati szervek közt, illetve ezzel szoros összefüggésben a központi kormányzati szervek területi képviselőinek mechanizmusa.

2. táblázat

**Az egyes uniós tagországok közigazgatása**

Angolszász model	Francia modell	Germán modell	Skandináv modell	Poszt szocialista modell
Egyesült Királyság, Írország, Málta, Ciprus	Franciaország, Belgium, Luxemburg, Görögország, Olaszország, Spanyolország, Portugália	Németország, Ausztria	Svédország, Finnország, Dánia, Hollandia	Lengyelország, Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia, Románia, Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Horvátország

Forrás: saját szerkesztés

**3.2 A nagy közigazgatási rendszerek sajátosságai**

Minden nagy közigazgatási rendszerre jellemző az, hogy a folyamatosan változó közigazgatásban az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás közti, valamint a közigazgatási szintek közti feladatmegosztás mozgásban van (Balázs, 2006: 401–423). Ez többek közt azért van így, mert a polgári állam- és közigazgatás-fejlődés menetében a centralizált államigazgatás és a decentralizált önkormányzati közigazgatás közti feladatmegosztás mögött funkcionális racionalizáció húzódik meg, illetve a helyi közösségeknek az Európa Tanács szabályozás alapján ma már alanyi, alkotmányos joguk a saját ügyeikben való szabad igazgatás és szabályozás.<sup>5</sup> Tény azonban az is, hogy a polgári alkotmányokban viszonylag későn jelenik meg a helyi önkormányzathoz való jog alapjogként, és az ennek tartalmát kitöltő Európa Tanács Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is csak a 80-as évek elejének terméke.

Korábban már említésre került az is, hogy a feudalizmusban kialakult városi igazgatási autonómia, és a községi közbirtok igazgatási autonómiájára alapozva a polgári állam megszilárdulásával, megerősödésével egyenes arányba nőtt a helyi autonómia, ám az minőségi változáson a XX. század utolsó harmadának decentralizációs hullámát követően esett át. Mára pedig a 2008-as válságot követően más törekvéseknek lehetünk tanúi (Davey, 2012).

<sup>5</sup> Lásd a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját, kihirdette az 1997. évi XV. törvény.

Továbbá az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás viszonya alapvetően más az unitárius és más a szövetségi államokban is.

Az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás közti feladat- és hatáskörmegosztás konkrét jogi szabályozását elemezve (Lopez, 2007: 16–24) egyértelművé válik az a munkamegosztás, hogy az államigazgatás feladata területi szinten elsősorban a hatósági jogalkalmazás, oly módon, hogy a jogszabályokat mindenütt helyi befolyásolástól mentesen, jogszerűen, szakszerűen alkalmazzák. Az önkormányzati közigazgatási szervek fő feladata pedig elsősorban a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, melyben a helyi viszonyok közti különbségek számbavétele biztosítja a hatékony végrehajtást. A feladat- és hatáskörmegosztás régebb óta ezt a logikát követi akkor is, ha jó néhány közszolgáltatást több országban is az államigazgatás szervez, ami mellett az önkormányzatok is látnak el hatósági jogalkalmazást saját hatáskörükben.<sup>6</sup>

A feladat- és hatáskörmegosztásnak több dimenziója van. Az egyik ilyen közülük a megosztás elvei, mechanizmusai, vagy épp ilyen a végrehajtás módja is. Mindezeket tovább kell vizsgálni a jogi szabályozás és a gyakorlati megvalósulás szintjén is. A jogi szabályozásban foglalt feladat- és hatáskörök megvalósíthatósága nagymértékben függ a társadalmi, gazdasági környezettől és a globalizálódó világ által támasztott új feltételrendszertől, újabban pedig a válságra adott válaszoktól.

### **3.3 A gazdasági válság hatása az államigazgatási feladatellátásra**

A válságot megelőző évtizedek fő tendenciája az volt, hogy a területi és települési szinten ellátott közigazgatási feladatok egyre bővültek és komplexebbé váltak. Az államigazgatási és önkormányzati feladatok pedig egyre kevésbé különültek el merev módon, hanem az egyes feladatok teljesítése feltételezte a különböző közigazgatási szervek együttes eljárási kooperációját. Ennek eredményeképp viszonylagossá vált az önkormányzati szervek saját és átruházott hatásköre is, mert a saját feladat- és hatáskörök ellátása egyre nagyobb központi támogatást igényelt, és ezzel a központi befolyásolás mértéke is növekedett. E tendenciák érvényesülése pedig nagymértékben függött attól, hogy szövetségi államokról vagy unitárius államokról van e szó.

Az unitárius államokban a közigazgatási feladat- és hatáskörök ellátása centralizált maradt, de ennek foka országonként és szakigazgatási ágazatonként nagymértékben változott. A központi állam és az önkormányzatok közti feladat- és hatáskörmegosztásnak – ez utóbbiak javára – sokkal szűkebb az alkotmányos védelme. Ezzel szemben a szövetségi államok bármely változatánál az alkotmányos szabályozás és védelem mindig is kiterjedtebb volt.

---

<sup>6</sup> Lényegében ezt a történetileg és a gyakorlatban kialakult megoldást tartalmazza a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is.

Az európai uniós országok konkrét jogi szabályozását elemezve a hatáskörmegosztás elveiről a következő jellemzők állapíthatók meg (Lopez, 2007: 34–36):

- a) A központi közigazgatás kizárólagos hatásköre a külügy, a honvédelem és a pénzügyek.
- b) A vizsgált országok túlnyomó többségében általánosan a helyi önkormányzati hatáskörbe tartoznak az olyan helyi közszolgáltatások, mint a településrendezés, helyi közlekedés, víz és csatorna, köztisztaság és hulladékkezelés stb.
- c) Egy sajátos csoportot alkotnak azok a feladat- és hatáskörök, melyek megoszlanak az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatási szervek közt. Ezeknek két további típusa van. Az egyikben a különböző államigazgatási szintek közti feladatmegosztásról van szó, míg a másikba az államigazgatás és az önkormányzatok közti megosztott feladatokról beszélhetünk. A megosztott feladat- és hatáskörök jellemző csoportja a szociális igazgatás, az egészségügyi igazgatás és a közoktatás.

Másik vizsgálati szempontként a feladat- és hatáskörgyakorlás módját illetően az uniós országok alapvetően két nagy csoportba oszthatók. Az egyikbe azok az országok tartoznak, ahol a feladat- és hatáskörgyakorlásra szigorú jogi keretek kerül sor (pl. a frankofon országok és a germán rendszerek), és a helyi szintű cselekvésre részletes jogszabályi előírások vonatkoznak. A másik országcsoportot azok az országok képezik, amelyek közigazgatásában a menedzseri szemlélet a NPM érvényesülése előtt is jobban jelen volt (pl. az angolszász és a skandináv rendszerbe tartozó államok) és ahol a hatékonyságnak, a hatásosságnak, valamint a megállapodásos technikáknak kiemelkedő jelentősége van a feladatok végrehajtásában. A napóleoni hagyományok alapján felépülő és működő frankofon országokban (pl. Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Portugália) a közigazgatási feladatok közigazgatási szintek és szervtípusok közti felosztására eredetileg igen szigorú és részletes jogszabályok vonatkoztak, a közigazgatás működésében pedig a klasszikus közhatalmi eszközök érvényesültek, a versenyszférában alkalmazott igazgatási, szervezeti és vezetési eszközöket kevésbé használták.

A germán rendszerekben (Ausztria, Németország) az említett jogi kötöttségek szintén jelen vannak, de a végrehajtás során a különböző közigazgatási szintek és szervek közt nagyobb a kooperációs hajlam, a hatékonyság és az eredményesség érdekében pedig viszonylag kiterjedt a végrehajtási önállóság, rugalmasság.

Az angolszász országokban (pl. Anglia, Írország) a feladat- és hatáskörök gyakorlásában a közpénzekkel való takarékos gazdálkodás, a hatékonyság és az eredményesség követése a meghatározó. Az igazgatottakat a piac szereplőjéhez hasonlóan a szolgáltatásokat igénybe vevőknek tekintik, így itt a jogszerűség fontos, de másodlagos tényező. A skandináv országok pedig mindig is egyfajta átmenetet képeztek.

A korábbi szigorú jogi szabályozás azonban már a NPM megjelenése előtt oldódni kezdett, és a feladatellátás fő módszerévé a konzultációkon alapuló együttműködési, tárgyalási eszközök váltak.

A különböző rendszerekben kialakult a helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatásköröknek egy sztenderd struktúrája, melyek főként a településrendezésre, az építésügyekre, a közösségi közszolgáltatásokra, az alapfokú közoktatásra és az óvodai nevelésre, valamint a szociális ügyekre vonatkoznak.

Ami az államigazgatási és a helyi önkormányzatok közti feladatellátást illeti, a következő főbb jellemzők alakultak ki a válság kirobbanásáig:

- a) A hatásköri szabályozás a központi szervek hatáskörében maradt.
- b) A helyi önkormányzati hatáskörök finanszírozásában növekedett a központi támogatás aránya még azokban az országokban is, ahol a helyi bevételek köre kiterjedtebb.
- c) A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete a költségvetés ellenőrzése irányába tágult.
- d) Az átruházott államigazgatási – zömében hatósági hatáskörök – esetében bevezetésre került a hatékonyság ellenőrzése a felettes államigazgatási szervek részéről.
- e) A területi államigazgatási szervek bevonásra kerültek a helyi önkormányzatok feladatellátásának szakmai ellenőrzésébe, illetve információs rendszerek kiépítésébe és működtetésébe.
- f) Az információs rendszerek hatékonysági indikátorokat is tartalmaznak.
- g) A központi közigazgatási és a helyi önkormányzatok közti feladatmegosztásban megjelentek a szerződéses, megállapodásos elemek is, melyek célja a hatékonyság és a minőség biztosítása, valamint a költségek csökkentése, megosztása.
- h) Mindezek ellenére a helyi önkormányzatok fokozottabb bevonása az államigazgatási hatósági szolgáltatások ellátásába programszerűen nem vált elterjedté – kivételt jelentenek Csehország és Spanyolország.
- i) Az NPM reformok érvényesülése inkább a civilszféra, illetve a versenyszféra felé orientálta a feladat- és hatáskörök kiszervezését (Lopez, 2007: 36–47).

### **3.4 Egységesség vagy diverzifikáció a központi államigazgatás helyi képviselőjében?**

Az államigazgatási szolgáltatások helyi szintű ellátásának fontos a szervei oldala is, valamint annak vizsgálata, hogy mennyire alakultak ki ezen a téren egységes megoldások. Ebből a szempontból kiemelkedő kérdés az, hogy a központi államigazgatási szervek, és így a Kormány területi szinten hogyan van jelen általa irányított dekoncentrált szervvel, vagy valamely más közigazgatás szervezési megoldással.

A központi kormány és szervei területi és települési szintű képviselők alapvetően két formában jelennek meg, az egyik a dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere, a másik pedig a prefektusi rendszer. Több országban pedig a két alaptípus jellemzőit ötvöző, vegyes rendszerek működnek.

Jellemzően az EU tagállamainak mindegyikében működik a dekoncentrált államigazgatási szervek hálózata, melyek a központi közigazgatási szervek helyi végrehajtó típusú feladatait relatív önállósággal ellátó szervek, ám köztük is igen lényeges különbségek mutathatók ki. Az angolszász országokban működő ügynökségek, illetve testületek (szakigazgatási) önálló jogi személyiséggel és működési autonómiával bírnak. Hasonló a helyzet a skandináv országokban is azzal a különbséggel, hogy területi szinten a központi kormány képviselője koordinálja a dekoncentrált államigazgatási szervek működését, míg az angolszász országokban ilyen külön koordináló mechanizmus nincs.

Még összetettebb a helyzet a szövetségi államokban, mert ott a dekoncentrált szerveknek két típusa is jelen van helyi szinten: a szövetségi és a tagállami államigazgatási szervek.

A területi államigazgatási feladat- és hatásköröket ellátó szervek tekintetében a válság kirobbanásáig az a fejlődési tendencia érvényesült, hogy e szervek önállósága folyamatosan bővült a központi irányító szervekkel való viszonyukban. Ennek oka az volt, hogy a 80-as évek decentralizációs hulláma nem csak a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét bővítette, hanem ez szükségképpen érintette a helyi államigazgatási szervek működési autonómiáját is. Ezeken túl a 90-es évek „új közmenedzsment” irányvonala, a felelősség és eszközmegosztás, a hatékonysági, az eredményességi és a minőségi követelmények mind ezt a tendenciát erősítették.

Mindezek következtében a területi államigazgatás szervezeti formáját illetően meghatározóvá váltak az olyan megoldások, amelyek e feladatokat az általános hatáskörű területi hivatalok helyett inkább az ágazatok saját szerveivel látatják el. Ez pedig többek közt azt eredményezte, hogy felértékelődött a központi közigazgatás helyi képviselőjének koordinációs és ellenőrzési szerepköre a területi államigazgatás vonatkozásában.

A kormány általános hatáskörű területi képviselők, mely egyik fő típusa a prefektusi rendszer – az angolszász országok kivételével –, mindenütt ismert és alkalmazott. A központi kormány területi képviselője korábban a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, a területi államigazgatás irányítási teendőit, valamint a közrend és közbiztonság védelmével összefüggő feladatokat látott el.

A 80-as évek folyamatos decentralizációs és dekoncentrációs reformjai nyomán azonban e szervek feladatköre is átalakult. Előbb a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletből utólagos jogszerűségi, törvényességi ellenőrzés; a területi államigazgatásban pedig az irányítás helyett – e szervek önállóságának növekedése miatt – koordináció és ellenőrzés lett bevezetve.

Ugyancsak érzékelhetőek voltak e változások a helyi önkormányzatok és a területi államigazgatás együttes fellépését és működését célzó új közvetítői feladatok megjelenésében. A központi kormány helyi képviselője folyamatos és interaktív kapcsolatot teremtett a központi közigazgatás és a helyi államigazgatás, valamint az önkormányzati közigazgatás közt.

A vázolt folyamatokban közrejátszott a területfejlesztés és -rendezés új térszerkezetét célzó regionalizáció is azzal, hogy az egyes országokban legfeljebb az általános közigazgatási területi beosztás megváltozását eredményezte, de a korábban kialakult közigazgatási rendszerkereteket csak ritkán érintette (pl. Finnország).

Némileg más a helyzet a napóleoni hagyományokat követő és a jakobinusi centralizációra épülő francia rendszerben, ahol az 1982-es nagy decentralizációs reform vesztesei az államhatalmat területi szinten egy személyben megjelenítő prefektusok voltak, ezért kompenzációra szorultak. A prefektusok önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jogkörének átalakulásával és gyengülésével párhuzamosan a területi államigazgatási szervek felé kaptak az irányítást végző tárcák rovására erős, lényegében irányítási jogkört. A dekoncentrációs hullám azonban később ezt az intézményt is elérte, ezért a területi államigazgatási szervek működési önállóságának növelésével a prefektusi szerepkör átalakulása nem állt meg. A válság hatására pedig újabban a társadalmi-gazdasági fejlődés területi motorjának szerepét kell betölteniük előbbieknél, ami érdekében jelentős pénzeszközök felett rendelkeznek. A kormány területi képviselőit ellátó szervek mára a klasszikus közhatalmi eszközök helyett társadalmi és gazdasági szervező szerepköröket látnak el.

### **3.5 A válságot követő időszak dilemmái**

Az előző pontban foglaltakra tekintettel megállapítható, hogy a nagy európai közigazgatási rendszerekben a központi közigazgatás alatti államigazgatás szerepe a decentralizáció – a helyi önkormányzati önállóság – növekedése ellenére sem veszített fontosságából, s nem is épült be a helyi önkormányzati rendszerbe átruházott feladat- és hatáskörként, hanem a helyi önkormányzati autonómia bővülése előbb e szervek működését is a relatív autonómia felé mozdította el. Mindeközben a központi kormány helyi képviselőit funkciója is változott, a közhatalmi eszközök csökkentésével együtt járt a társadalmi-gazdasági szervező funkció, a kooperatív és koordinációs eszközök jelentőségének növekedése. A hasonló intézményekkel nem rendelkező angolszász országokban pedig e szerepet a pénzügyi centralizáció eszköztárából töltötte be a központi kormányzat részéről.

A válság hatásainak leküzdése érdekében azonban nem csupán a helyi önkormányzati decentralizáció került le a napirendről a legtöbb országban, hanem

ismét növekedni kezdett a területi államigazgatásban a közhatalmi eszközök szerepe,<sup>7</sup> benne az államigazgatási hatósági szolgáltatásokkal.

Talán egyetlen olyan kivételes terület létezik, ahol a témánk szempontjából fontos új jelenségek, illetve intézmények vannak kialakulóban, ezek a *nagyvárosi térségek*. Ennek intézményesülésére jó példa a francia „nagyváros” (La métropole), mely intézménynek a jogi formája a közjogi jogi személyek egy sajátos, az önkormányzati társulásokra vonatkozó típusa: a költségvetési önállósággal rendelkező közszéki együttműködési közintézet.<sup>8</sup> Ez, a lényegében kötelezően, prefektusi kezdeményezésre és törvénnyel létrehozott 500 000 lakost magába foglaló társulás, a települési, megyei, valamint regionális önkormányzatoktól és a központi közigazgatástól egyaránt vesz át feladat- és hatásköröket, köztük államigazgatási hatóságot is a területrendezés, közlekedés és környezetvédelmi igazgatás terén.

Hasonló törekvéseket tapasztalhatunk Spanyolországban (Barcelona, Valencia) vagy Hollandiában (Regio plus), de ezek inkább egyedi megoldások, mintsem általánosítható alternatívák. A másik idekívánczó megjegyzés pedig az, hogy mindegyik konstrukció erős központi beavatkozási lehetőséget foglal magába, mint integrációs mechanizmus. Az államigazgatás és a helyi önkormányzati közigazgatás együttműködését biztosító intézményrendszer a magyar közigazgatás történetében is felbukkan, ha nem is olyan szervezeti integrációként, mint a hungaricumnak számító jelenlegi megyei (fővárosi) kormányhivatali, illetve járási modell.

## **Következtetések**

Az államigazgatási hatósági szolgáltatások ellátásának több modellje alakult ki és érvényesül Európában, de a válság hatására sem jöttek létre olyan megoldások, amelyek egyfajta egységesítés irányába mutatnának. Ha mégis jellemző tendenciákat próbálunk beazonosítani, akkor ezek közt említhető az, hogy az államigazgatási hatósági szolgáltatások helyi önkormányzatokra történő telepítése vagy a közvetett közigazgatás felé történő kiszervezése mára már nem jellemző. Az újonnan jelentkező vagy a már létező hatáskörök hatékonyabb ellátása az államigazgatás rendszerén belüli racionalizálással és az elektronikus ügyintézés adta új keretek közt történik inkább.

---

<sup>7</sup> Lásd bővebben CCRE–CEMR, 2013.

<sup>8</sup> Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI).