

## A KORMÁNYZATI IRÁNYÍTÁS JELLEMZŐI.

### Bevezető

A 40. jogász vándorgyűlés alkalmából a szekcióról kapott felkérésben szereplő cím alatt valójában e munka a kormány, mint a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervének az irányító tevékenysége egyes, minden kormány tevékenységét meghatározó aspektusainak az áttekintését tartalmazza.

Ennek egyik oka az, hogy a kormányzati tevékenység jellemzői mindig egy adott kormányhoz társíthatók, ami könnyen vezethet aktuálpolitikai területekre. Ez egy alapvetően jogi jellegű és tudományos irányultságú áttekintés esetében egyébként sem lenne szerencsés, de a parlamenti választásokat követő, új kormány megalakulása előtt lévő helyzetben a szerző által különösen kerülendőnek szándékolt volt.

Mindez persze nem jelenti azt, hogy a vizsgált tárgykörök tekintetében hazai példák elemzésére ne kerülne sor, de csupán a már említett aktuálpolitikai szempontok kizárásával.

### **1. A kormányzati irányítás fogalmának értelmezése.**

A témakör vizsgálata előtt mindenképp azt szükséges tisztázni, hogy legalább is e munka keretében mit értünk kormányzati irányítás alatt? A kormányzás alatt tág értelemben az állami szervek összessége által végzett tevékenységet értjük. Szűkebb értelemben a kormányzás a

---

<sup>1</sup> Tudományos főmunkatárs, MTA TK JTI, Tanszékvezető egyetemi tanár, DE ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék,

kormányok által végzett tevékenységet foglalja magában, azonban ez belülről is differenciált, sokrétű.<sup>2</sup> Ebből kiemelhető a kormányoknak a közigazgatás felé megnyilvánuló irányító, felügyelő, ellenőrző tevékenysége, melyre jelen munka is koncentrálni elismerve azt, hogy vannak más, nem kevésbé fontos területek is.

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

A vizsgált tárgykör másik eleme, az irányítás sem egyszerűen meghatározható fogalom és tartalom. Szociológiai értelemben az irányítás azt a meghatározó befolyást jelenti, amely meghatározza az irányított viszonyait. Eszközrendszerében ez jogi és nem jogi eszközök összességéből áll, melyek szerves egységet képeznek.<sup>3</sup> Egy jogi jellegű feldolgozásnak értelemszerűen a jogi eszközökre kell koncentrálnia, de nem lebecsülve, hanem összefüggéseiben vizsgálva a nem jogi eszközök alkalmazásával, azoknak mintegy jogállami környezetét adva.

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

Nem véletlen az, hogy általában külön szabályozzák a kormányok közigazgatással kapcsolatos feladat és hatásköreit. Így van ez Magyarországon is, ahol az Alaptörvény szerint „A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve... közigazgatás legfőbb szerve...törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hoz létre...” „A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját...a miniszter a Kormány általános politikájának megfelelően irányítja az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágazatait.. A Kormány általános hatáskörű területi szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal.”<sup>4</sup>

A vázolt szabályozásból kitűnik, hogy ez a szabályozás nem túlrészletező, keret jellegű inkább. Ugyanakkor még mindig nagyobb garanciát tartalmazó, mint a kormányzás tágabb kereteit meghatározó azon szabályozás, miszerint a Kormánynak, mint a végrehajtó hatalmi ág általános szerve „feladat-és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény, vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat-és hatáskörébe.”<sup>5</sup>

A végrehajtó hatalmi ági feladatok így negatív meghatározással, azaz meg nem határozással tág keretet adnak a kormány már említett kormányzati cselekvéseinek tekintettel arra, hogy a közigazgatás nem azonos azzal, sőt intézményrendszerét a jog pontosan szabályozza.

Témánk szempontjából ez a szabályozási megoldás már előre vetíti mindazon lehetőségek közös alapját, melyek egy igen határozott kormányzati irányítást tesznek lehetővé Magyarországon.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Lásd bővebben; Balázs István (szerk.): Közigazgatás-elmélet. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017

<sup>3</sup> Az irányítás és felügyelet sokrétű, komplex tartalmára lásd bővebben Fazekas Mariann (szerk.) Közigazgatási jog. Általános rész. I. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 121-139.

<sup>4</sup> Alaptörvény 15. cikk

<sup>5</sup> Alaptörvény 15. cikk (1).

<sup>6</sup> Lásd erre pl.; Sárközy Tamás: Magyarország kormányzása 2010-2014, in: Új magyar közigazgatás, 2015. 8. évf. 2. sz., 1-7. p.

## **2. A Kormány közigazgatás irányításával és felügyeletével kapcsolatos jogi eszközeinek főbb forrásai.**

Az előzőekben említett jogi keretek Magyarországon a közigazgatás nagy alrendszerei szerint igen differenciáltak. A Kormány irányítása alatt álló államigazgatásra, a rendvédelmi szervekre és az autonóm államigazgatási szervekre a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény<sup>7</sup> vonatkozik, melyet a Kormány működése tekintetében a kormány ügyrendje<sup>8</sup> részletez.

A helyi önkormányzati rendszer felé a hatalommegosztás elve érvényesülésének megfelelően a Kormány közvetlen irányítási jogkörökkel nem rendelkezik, hanem törvényességi felügyeletet gyakorol az általános hatáskörű területi kormányhivatalain keresztül. Ennek kereteit az Alaptörvény,<sup>9</sup> részleteit pedig sarkalatos törvény<sup>10</sup> szabályozza.

Sajátos kategóriát képeznek az Alaptörvény által intézményesített Önálló szabályozó szervezetek, melyek az autonóm államigazgatási szerveknek egy olyan fajtáját jelentik, melyek jogi szabályozási jogkörrel rendelkeznek, de velük szemben a kormányfőnek még is van fontos szerepköre.<sup>11</sup>

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

A Kormány közigazgatást irányító tevékenységében meghatározó szerepet játszanak a kormányzati segédszervek, ezek közt is a kormányközpont szerepet betöltő szervek, így jelenleg a minisztériumi jogállással bíró Miniszterelnökség, illetve a Miniszterelnöki Kabinetiroda. Ezen kívül kiemelendő még a Kormánynak az az Alaptörvényben is nevesített általános hatáskörű területi szervei, a fővárosi és megyei kormányhivatalok jogállása<sup>12</sup> és ennek révén betöltött szerepe.

A témakörre a későbbiek során még visszatérünk, azonban már itt jelezni szükséges az, hogy a területi államigazgatás e koncentrált hatáskörű és a végletekig integrált mamut

---

<sup>7</sup> 2010. évi XLIII. Törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

<sup>8</sup> 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozata a Kormány ügyrendjéről,

<sup>9</sup> 34. cikk (4) a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéről,

<sup>10</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011.évi CLXXIX. törvény (Mötv.) 132-142.§,

<sup>11</sup> Alaptörvény 23. cikk; „Az önálló szabályozó szerv vezetőjét a miniszterelnök, vagy –a miniszterelnök javaslatára- a köztársasági elnök nevezi ki.”

<sup>12</sup> 2010.évi CXXVI. Tv.

szervezeti rendszere a maga formájában szintén hungarikum, mely a centralizáció egyik legfontosabb intézménye.

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

Az integráció módszereiben és az irányítás koncentrációjában azonban nagy eltérések mutatkoztak a jelenleg működő megvalósult rendszerhez képest.<sup>13</sup>

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

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

### **3. A kormányzati irányítást meghatározó tényezők.**

A kormányzati irányítást meghatározó tényezők közt nehéz lenne fontossági sorrendet felállítani már csak azért is, mert egy konkrét kormány tevékenységének jellemzője egyebek közt az is, hogy mely tényezők milyen szerepet játszanak, illetve játszhatnak egy adott időszakban.<sup>14</sup>

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

Mindezek számára általános keretül szolgál az adott ország politikai rendszere, benne nem csupán a pártok helyével és szerepével, hanem a politikusok személyes kvalitásaival is.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Lásd bővebben: Balázs István: A közigazgatás változásai Magyarországon és az Európai Unió országaiban a rendszerváltástól napjainkig. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2016

<sup>14</sup> Sárközy im.

<sup>15</sup> Lásd pl. Sárközy Tamás: Kétharnados túlkormányzás, vagy gólerős csatár a mély talajú pályán. Budapest, Park Kiadó, 2014.

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

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

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

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

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

A parlamentáris monarchiák és köztársaságok esetében a kormányoknak, mint testületnek van meghatározó szerepe, de ez korántsem jelenti azt, hogy azok valóban testületi döntést is hoznak. A minisztertanácsi típusú kormányzásban a kormányfő elnökként valóban első lehet az egyenlők közt a minisztertársaival való viszonyában, de ehhez az is kell, hogy ez utóbbiak legitimitásukat a parlamenti többségtől kapják. Ilyen megoldásból viszonylag kevés van, ezért a kormányfők szerepe - a miniszterelnöki szereptől a kancelláriai - relatíve széles skálán mozog, de általában meghatározó.<sup>16</sup> A fél-elnöki és elnöki (prezidenciális) rendszerekben a kormány, mint testület vagy nem is működik, vagy hatásköre osztott az elnökkel.

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

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

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

A kormánystruktúrát ebből a körből külön is szükséges kiemelni még akkor is, ha erről a parlamentáris rendszerekben valamilyen formában (bizalmi szavazás, a minisztérium törvénnyel történő létrehozása stb.) a törvényhozás dönt és formálisan nem a Kormány, vagy

---

<sup>16</sup> Lásd: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Budapest, Wolters Kluwer, 2016.

a kormányfő. Nyilván ez is sok, az előzőekben már érintett tényező függvénye, amit tovább bonyolíthat az a körülmény, ha a kormány koalíciós jellegű, valódi koalíciós partnerekkel, akik kormányzati szerepükért kormánytagságokat várnak. Ez pedig esetenként nem olyan kormánystruktúrát jelent, amit a közfeladatok határoznak meg, hanem személyre szabott jellegű.

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

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

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

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

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

Ennek is több mechanizmusa létezik azonban, így nálunk pl. a hatósági ügyekben kötött fórumrendszer van, míg más pl. a frankofon rendszerekben<sup>17</sup> ilyen nincs, a felettes szerv beavatkozási lehetősége nagyobb.<sup>18</sup>

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

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

Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy az említett viszony nem egyoldalú. Az említett közigazgatás-szervezési elvek érvényesülése meghatározza a kormányzati irányítást, de ez

---

<sup>17</sup> Lásd RIVERO, Jean: Droit administratif.Paris, DALLOZ,1990. 390-418

<sup>18</sup>A közigazgatás szervezési elveiről lásd bővebben; Magary Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda,1942. 103-129.

megfordítva is igaz. A Kormány a mögötte álló parlamenti többség támogatásával képes a céljainak alárendelve a közigazgatás működésének átalakítására, bár ez konszolidált jogállami viszonyok közt nem egy-egy kormányciklus igényei szerint történik, a közigazgatás stabilitása és kiszámíthatósága ennél többnyire magasabb rendű közügy.

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

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

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

Bár a maga tiszta formájában egyik rendszer sem működött egyetlen konkrét ország közszolgálatában sem, hanem a két megoldás egyes elemei keverednek, de a közszolgálatot a politikától távartató alapelvek azonosak, a politikai zsákmányelv érvényesülése a közszolgálati állások betöltésénél főszabályként kizárt.<sup>19</sup>

Léteznek szűk körben a kormány diszkrecionális jogkörébe tartozó vezetői kinevezések, azonban azok is szigorú képesítési előírások mentén és jogi keretek közt történhetnek. A közszolgálat személyzeti politikája így nem eszköze a kormányzati irányításnak és nem is tárgya. Mindezek ellenére a munkaköri rendszer, mely a közigazgatás feladatai szerinti állásokra épül, és ezek szerint változik, nagyobb teret enged a kormányzat befolyásnak, mint az ettől elvileg független szakmai élethosszigan tartó karrierrendszer esetében.

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

#### **4. A Kormány működésének választott modellje és a kormánystruktúra Magyarországon.**

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

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

---

<sup>19</sup> Lásd; OECD (2015), *Panorama des administrations publiques 2015*, OECD Publishing, Paris.  
[http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-fr](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-fr)

Ez a testületi kormányzás és a kancellári kormányzás közt elhelyezkedő olyan berendezkedés, melyben egyértelmű a kormányfő meghatározó szerepe, ám a Kormány feladat és hatáskörét testületként gyakorolja.<sup>20</sup> Ennek pedig - különösen egy valódi koalíciós kormányzás esetében – a szótöbbségre épülő testületi döntésekben valós szerepe is lehet.

Ehhez képest a kancellári modellben csak kivételes a testületi döntéshozatal, mely kötelező eseteit jogszabály rögzíti.<sup>21</sup>

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

Ennek alapján ugyanis „A Kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll... a miniszterelnököt az országgyűlés választja meg... a minisztert a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.. „A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját,..a miniszter a Kormány általános politikájának megfelelően irányítja az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágazatait...”<sup>22</sup>

„A Kormány ülésén jelenlévők az előterjesztésről, illetve az egyéb döntést igénylő kérdésről tanácskozást folytatnak, melyet követően a miniszterelnök összefoglalja a tanácskozás során elhangzottakat és kimondja a Kormány döntését.”<sup>23</sup>

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

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

Ez pedig miniszterelnöki kormányzást jelent, témánk szempontjából pedig a személyéhez kötött centralizált kormányzati irányítás lehetőségét foglalja magába.

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

Az eddig tárgyaltakhoz képest a kormánystruktúra látszólag nem a kormányfő,<sup>24</sup> sem a Kormány hatásköre, hiszen a minisztériumok felsorolását törvény tartalmazza.

Nehéz lenne ugyanakkor a kormányprogramot bemutató és megválasztott miniszterelnök meghatározó szerepét vitatni ebben a kérdésben is, bár egy valódi koalíciós kormányzás

---

<sup>20</sup> „A Kormány feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével, testületként gyakorolja” lásd a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010.(VII.7) Korm. határozat 1. pontját.

<sup>21</sup> Lásd; Fazekas im.149-152.

<sup>22</sup> Alaptörvény 15-17.cikk

<sup>23</sup> A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010.(VII.7) Korm. határozat 66.pont

<sup>24</sup> Alaptörvény 17. cikk

esetében az azt alkotó parlamenti pártok erősen korlátozhatják, de legalább is befolyásolják.

## **5. Kormánystruktúra és a kormányközpont választott modellje.**

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

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

Ezek a szempontok nem mindig érvényesíthetők kiegyensúlyozott módon. A gyors és stratégiai jellegű döntések kis létszámú kormányt igényelnének, ami gyakran ütközik a többi szemponttal. Ezért aztán majd minden kormányzati rendszerben kialakult a többszintű kormányzás lehetősége, kabinetkormányzással, a delegált miniszterek rendszerével, kormánykabinetek közbeiktatásával stb.

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

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

Ez önmagában se nem érték, se nem hátrány, a kormányzati működés eredményessége egyedül, ami minősíthet.<sup>25</sup>

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

Ezek közül is kiemelkedik, az ún. kormányközpontok<sup>26</sup> megszervezésének módja és szerepe.

A kormányközpont az OECD által használt terminológia magyar megfelelője, mely alatt a kormányok működését közvetlenül szolgáló hivatali szervezetet értik, mely feladata a döntések előkészítésének és végrehajtásának politikai és adminisztratív koordinálása. E két

---

<sup>25</sup> Időközben, a konferenciát követően kiderült, hogy az 2018 május 18.-án megalakult új kormányban szintén 10 minisztérium van, lásd; 2018. évi V. Tv.

<sup>26</sup>Lásd pl.; OECD (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, OECD Publishing, Paris. 120.p.  
[http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-fr](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr)

funkció lehet egy szervezetben (integrált modell) és külön szervezetben (dezintegrált modell), de elláthatja valamelyik szaktárca is (minisztériumi modell).

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

A jelek szerint a 2018-as választásokat követően felálló új kormánystruktúrában is marad ez a modell, sőt a Miniszterelnökségből kiváló Kormányiroda a miniszterelnökhöz kapcsolva új funkciókat tölthet be.<sup>27</sup>

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

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

A 2018-as választásokat követően a kormányközponti szerepkörök további differenciálása és közvetlen miniszterelnöki irányítás alá helyezése kapcsán - a kormányzati irányítás centralizációja a kancellári típusú kormányzás irányába még tovább nőhet.

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

## **6. A centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció érvényesülése a közigazgatási rendszerben.**

A kormányzati irányítás jellegét hazánkban nagymértékben meghatározza az, hogy már a 2010-es kormányváltás célul tűzte ki a közigazgatás radikális átalakítását<sup>28</sup> és azóta ezekből számos elem megvalósult. Ennek hatásai előbb a kormánystruktúrában jelentek meg a már korábban említett csúcsmisztériumi modell alkalmazása keretein belül a kevesebb, de több ágazatot átfogó nagy integrált minisztériumok létrehozásával. Ez már önmagában is

<sup>27</sup> Lásd; [https://index.hu/belfold/2018/04/27/nemsokara\\_lesz\\_miniszterelnoki\\_kormanyiroda\\_is/](https://index.hu/belfold/2018/04/27/nemsokara_lesz_miniszterelnoki_kormanyiroda_is/) 2018 05 03

<sup>28</sup> Lásd Nemzeti Ügyek Programja. [http://static-old.fidesz.hu/download/481/nemzeti\\_ugyek\\_politikaja\\_8481.pdf](http://static-old.fidesz.hu/download/481/nemzeti_ugyek_politikaja_8481.pdf) 91-92., valamint a Nemzeti Együttműködés Programja <http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf> 82. (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).

centralizációt jelentett a feladatellátás oldaláról, koncentrációt az erőforrások terén és integrációt a szervezeti rendszeren belül. Ezt követte a területi államigazgatás integrációja, ami azzal valósult meg, hogy a megyék területi keretei között működő és egy szervezetbe összevont dekoncentrált struktúra jött létre az addig önállóan működő területi szervek nagyjából felére kiterjedő módon.

A területi államigazgatás integrációja nem volt új célkitűzés, sőt egyfajta folyamatosságot is jelentett azért, mert hasonló mechanizmus működött a magyar polgári állam helyi szinten közigazgatási bizottságaiban és a szocializmus tanácsrendszerű közigazgatásában is. A rendszerváltás után szétesett területi államigazgatás tekintetében pedig a korábbi kormányok különböző közigazgatás-fejlesztési elképzelései, sőt döntései között is szerepelt ez a célkitűzés. Önmagában tehát a fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer 2011-től megvalósult rendszere nem volt új stratégiai elképzelés, hanem inkább visszatérést jelentett a korábbi magyar közigazgatás tradícióihoz, de a megelőző kormányok programjaihoz is.<sup>29</sup> A részleteket illetően persze már adódtak lényeges különbségek is, így a megvalósításnak az a módja, minek következtében a szervezeti integráció eredményeként nagy létszámú, de egyszemélyi vezetés alatt álló óriáshivatalok jönnek létre, a korábbi kormánydöntésekben már lekerült a napirendről,<sup>30</sup> helyette a működési integráció került előtérbe.

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

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

Ez igazából nem minősíthető államosításnak, hiszen a helyi önkormányzatok is az államszervezet részét képezik, így ezekben az esetekben nem a feladatok állami jellegének visszaállításáról volt szó, hanem az államhatalmi és közigazgatási szintek közti feladatátrendezés valósult meg.

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

---

<sup>29</sup> BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat. 25-45.

<sup>30</sup> BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 78-96.

A kormányzati befolyást erősítő új intézmények egyben megnövekedett kormányzati kapacitást, ezen belül közigazgatási kapacitást igényeltek. Az ezt szolgáló intézményfejlesztések biztosítása lehet az egyik oka annak, hogy az OECD által végzett és vizsgálatok szerint a közigazgatás nemzetgazdaságot terhelő súlya sem a GDP-n, sem pedig a foglalkoztatottak arányában nem csökkent, hanem jóval az OECD átlag felett maradt.<sup>31</sup>

Az átalakítások azóta is folynak, ám az eredményesség és hatékonyság várat magára, ami nem okoz gondot addig, amíg a gazdasági növekedés fedezi ennek költségeit, Ha azonban e feltételek kedvezőtlenül alakulnak, akkor előbb-utóbb ismét felmerül az átalakításba befektetett közpénzek megtérülésének az elszámoltatásának fokozott igénye. Ennek keretében pedig szembesülni kell azzal, hogy a közigazgatási centralizáció, integráció és koncentráció egy jobb, hatékonyabb, olcsóbb és átláthatóbb közigazgatást eredményezett-e?

## **7. Az alkalmazott közszolgálati modell.**

A kormányzati irányítás szempontjából is fontos körülmény, hogy minden szervezetet, így a közigazgatásit is emberek, azaz a személyzet működtet. A közigazgatás humánerőforrás-gazdálkodását meghatározó ma is érvényesülő nagy rendszertípusok a XX. század során már kialakultak. Így ismeretes az, hogy az osztályozás szempontrendszerének függvényében a jogi szabályozás jellege szerint különböztethetünk meg a munkajog által szabályozott asszimilációs, vagy a közjogi rezsim alatt működő differenciált rendszereket. Más szempontból nézve, a közszolgálati állások betöltésénél alkalmazott kiválasztási mód szerint beszélhetünk szakmai érdemrendszer, vagy zsákmányrendszeréről. Az eddigi szempontok alapján különböztethetünk meg nyitott, vagy zárt rendszereket. Ez utóbbiakon belül pedig munkaköri (állás) rendszer, vagy karrierrendszerű közszolgálatot.<sup>32</sup>

A választott és alkalmazott megoldás függvényében alakítható ki a stabil, kiszámítható és megfelelő szolgálati tudással rendelkező közszolgálat, ami nélkül nem lehet jó kormányzati irányítás sem. Mindegyik kialakult rendszernek meg vannak azonban a belső logikai összefüggései, ezért ha a különböző rendszerelemek keverednek, akkor az eltérő logikára épülő modelleknek sem tudnak érvényesülni a pozitív vonásai, sőt derogálják egymást. Márpedig a Kormány közszolgálati stratégiai döntéseiben eddig ennek lehettünk tanúi, ami egyben bizonytalanságra is utal.

Ennek persze objektív hordozója is van azzal, hogy a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválságig érvényesülő „Új Közmenedzsment” irányvonal a versenyszféra módszereinek a közigazgatásra erőltetésével negatív hatással volt a közszolgálat területére is annyiban, hogy elbizonytalanította és klasszikus értékeit kikezdte. Az erős államnak azonban szüksége van a stabil, kiszámítható és jól képzett közszolgálatra, ezért a Magyar programokban megjelent célkitűzések a különböző életpályamodellekkel, majd azok egységesítésének szándékával

---

<sup>31</sup> <http://www.oecd.org/gov/govtaglance.htm>

<sup>32</sup> BALÁZS (2016): *i.m.* 182-200.

megcsillantották a kiutat ebből a helyzetből. A valóságban azonban ennek éppen az ellenkezője kezd megvalósulni és a szerteágazó jogi szabályozás kapcsán nem is lehet látni azt, hogy pontosan milyen rendszer felé, zsákmány, vagy karrier, munkaköri, vagy munkajogiasított stb. irányba halad a magyar közszoigálat.

A nélkül viszont nehéz a továbblépés, mert egyebek közt a választott rendszernek megfelelően kell alakulnia a közszoigálat képzési és továbbképzési rendszerének, a teljesítményértékelési és/vagy minősítési rendszerének is. Ebből a nézőpontból is meglehetősen ellentmondásos elemek jellemzik a magyar közszoigálatot, mert pl. a képzési és továbbképzési rendszer egyre centralizáltabbá válik, a generalisták helyett egyre inkább specialistákat képez, miközben a szakigazgatást éppen felszámolja a rendszer azzal, hogy nagy integrált szervezeti rendszereket hoz létre. A sokszor hangoztatott életpályamodellekben pedig a jogi szabályozás oldaláról éppen a karrier (a közszoigálatban szakmai élethosszigan végzett munka) hiányzik leginkább.

Az alkalmazott közszoigálati rendszer egyik alapkérdése, hogy a köztisztviselőkkel szemben támasztott követelmények közt a gyakorlatban milyen prioritások érvényesülnek. Így egy szinte örök probléma az, hogy a szakszerűség és a jogszerűség milyen viszonyban áll a hatékonysággal és teljesítménnyel, a politikai lojalitással megelőzi, vagy fordítva? A közigazgatás-tudomány nagy irányzatai azt mutatják számunkra,<sup>33</sup> hogy ez a viszony pár dinamikusán változó, de egyszerre és azonos módon érvényesülni nem tud.

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

Ez az ellentmondás kitapintható napjainkban is, mert pl. a Magyar programokat, illetve a jelenleg hatályos közigazgatás-fejlesztési programot is a hatékonyság és a teljesítmény priorálása és a lojalitás hatja át.<sup>34</sup> A szakszerűség és jogszerűség kiemelt célkitűzésként nem jelennek meg viszont csakúgy, mint a közszoigálat stabilitása és kiszámíthatósága sem.

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

## 8. Konklúziók.

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

---

<sup>33</sup> KOI Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közszoigálati és Tankönyvkiadó.

<sup>34</sup>

[http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).

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

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

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

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

Mindezek ugyanis nem változtatnak azon, hogy a kormányzati irányítás egyik alapkérdése marad mindenhol az, hogy a túlzott centralizáció hogyan hat ki a kormányzás rezilienciájára,<sup>35</sup> az valóban elveszi-e az alkotó kezdeményezést?

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

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

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

---

<sup>35</sup> Jelentéstartalmára lásd; <https://www.ias-congress2018.org/> 2018 05 03

