

TORMA ANDRÁS*

Keresetlen gondolatok a magyar közigazgatásról, Martonyi Jánosra emlékezve

A Szegeci Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara 2006. október 5-én ünnepi tudományos ülést rendezett a XX. századi magyar közigazgatás-tudomány egyik meghatározó alakja, *Professzor Dr. Martonyi János* halálának 25. évfordulója tiszteletére. A tudományos ülésen – a Professzor Úr egykori hallgatójaként és tanítványaként – jómagam is részt vettem és előadást tartottam „Az EU-csatlakozás hatása a magyar közigazgatásra, különös tekintettel annak szervezeti rendszerére” címmel (a továbbiakban: Tanulmány). A cím aktualitását akkoriban az adta, hogy Magyarország csupán két évvel korábban, 2004-ben csatlakozott az Európai Közösségekhez, illetve az Európai Unióhoz.

Az Állam- és Jogtudományi Kar a 2022/23. tanévben emlékezik a Kolozsvárott 1872-ben történt alapításának 150. évfordulójára, amely során a Kar tisztelettel adózik egykori professzorainak szellemi katedrálisa előtt. A jelen tanulmány az egykori egyetemi hallgató és tanítvány tisztelgése az évforduló és a nagyra becsült Professzor Úr Emlékének. Aktualitását pedig a korábbi tanulmányom fontosabb megállapításaira tett egyfajta ön-refleksióként kell, hogy értékelje a Tisztelt Olvasó. Ez alatt azt értem, hogy ezúttal azt vizsgálom, hogy mennyiben voltak meg-, vagy nem megalapozottak a tizenhét évvel ezelőtt tett megállapításaim.

A Tanulmány kiindulópontja az a gondolat volt, hogy a szerző természetesen tudatában volt annak, hogy a közigazgatás nem más, mint sajátos *állami szerveknek*, sajátos és olyan *tevékenysége*, amelyet sajátos jogállású *személyek* látnak el. Ebben az értelemben a közigazgatás három sajátos (erre rendelt), de egymással szorosan összefüggő alkotó-elemnek – a szervezetnek, a tevékenységnek és a személyzetnek – az összessége.

A szerző tudatában volt annak is, hogy e definíció egy-egy elemének, mint “rész”-nek a kiragadása, és a többi elemtől való elkülönült elemzése nem szerencsés, hiszen a “rész” az “egész” alkotóeleme, ennél fogva az összefüggések kontextusából eredményesen nem igazán szakítható ki. Különösen igaz e megállapítás akkor, ha egy adott szempontból, az

* Rektor emeritus, egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

EU-csatlakozásra való felkészülés, és a csatlakozás hatása nézőpontjából vizsgáljuk meg a magyar közigazgatást. Másfelől tény az is, hogy a szerző rendelkezésére álló keretek korlátozott mivolta nem tette lehetővé mindhárom alkotó-elem tárgyalását, éppen ezért a Tanulmány a szervezet – tevékenység – személyzet hármastagozódásából csupán az elsőt helyezte vizsgálatának középpontjába, és a másik két elemet csak akkor, ott, és olyan mértékben tárgyalta, amikor, ahol és amilyen mértékben az szükséges volt.

A Tanulmány – miután sorra vette a rendszerváltásból fakadó, és a magyar közigazgatás előtt álló kihívásokat, valamint az arra adott válaszokat – azt volt kénytelen megállapítani, hogy *maradtak még problémák és abból fakadó feladatok. Ezeket, és az azokra adható, tizenhét évvel későbbi reflexzióimat* a következők szerint összegeztem:

I. Időszerű és indokolt lenne a közigazgatás főhatósági – tehát a minisztériumi és a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek – struktúrájának egyszerűsítése, átalakítása, átláthatóvá tétele.¹

1. Úgy ítélt meg ugyanis, hogy az (akkori) struktúra különösen az országos hatáskörű szervek vonatkozásában – túlságosan tagolt volt, ezért, anakronisztikus módon, alapvetően még mindig a szocialista társadalomirányítás követelményeihez igazodott. Indokolt lenne annak megfontolása, hogy a magyar főhatósági struktúrát egyszerűsítsük: tegyük átláthatóvá, és olyaná, amely a közösségi jog belső tagozódását is figyelembe veszi.² Elgondolkodtató, hogy a rendszerváltozás után milyen bonyolult, már-már átláthatatlan szövevénye alakult ki a minisztériumoknak, az országos hatáskörű szerveknek és a központi hivataloknak. Az egymást követő kormányok sok-sok egyszerűsítést célzó határozata ellenére az elmúlt években a helyzet lényegesen nem javult, és 2006-ban több mint százhusz (!) központi közigazgatási szerv (főhatóság) működött hazánkban. Ezek a következők voltak: 11 db. minisztérium, 1 db. miniszterelnöki hivatal, 31 db. a kormány irányítása, és a kormány által kijelölt miniszter felügyelete alatt álló központi szerv, 45 db. miniszter irányítása alatt álló központi szerv, 39 db. országos hatáskörű szerv irányítása alatt álló, vagy annak részeként működő központi szerv.³

2. A központi államigazgatási szervek struktúrájának egyszerűsítésével párhuzamosan *decentralizálni kellene* a feladatok-, és az erőforrások jelentős részét, a kialakítandó önkormányzati régiók javára.

¹ A központi államigazgatási szervekről szóló 2006. évi LVII. törvény – az országos hatáskörű szervek két típusának statuálásával – e tekintetben előrelépést jelentett, de megítélem szerint áttörést nem hozott.

² Nem csak az feltűnő, hogy a rendszerváltozás – szervezeti szempontból – lényegében nem érintette a központi közigazgatást, hanem az is, hogy e kérdéskörben a szakirodalom is milyen feltűnően visszafogott volt az elmúlt években. Az útidő kivételekből a következő tanulmányokat emelem ki. FICZERE LAJOS: *A minisztériumi feladat és hatáskörök, valamint a háttérintézmények*. Magyar Közigazgatás 2000/8. 457-479. pp.; MÜLLER GYÖRGY: *A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete*. Magyar Közigazgatás 2002/6. 351-359. pp.; BENDE SZABÓ GÁBOR: *Gondolatok a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek jogállásáról*. Magyar Közigazgatás 2001/4. 193-205. pp.; VADÁL ILDIKÓ: *A központi irányítás korszerűsítésének esélyei: a nem minisztériumi formában működő szervek racionalizálásának lehetőségei*. Magyar Közigazgatás 2000/12. 705-714. pp.

³ Az adatokat részben a 2006. évi LV. törvényből, részben BENDE-SZABÓ GÁBOR: *A közigazgatási szervek létesítése de lege lata és de lege ferenda*. Kézirat. Budapest, 2006. című tanulmányából vettem át.

3. Figyelembe kell venni, hogy az Európai Unió intézményeivel, és különösen az Európai Bizottsággal való napi gyakoriságú (!) kapcsolattartás alapvetően a főhatóságok feladata, ami korábban nem ismert, igen jelentős feladat-többletet jelent. *Meg kell tehát szabadítani őket a hatósági ügyek intézésétől.*

Ehhez, 17 évvel későbbi, vagyis *napjainkban hozzáfűzött refleksióim* a következők:

ad. 1. A központi közigazgatási szervek *száma jelentősen csökkent*, átláthatósága (rendszerezettsége) kifejezetten javult, feladatköre egyszerűsödött.⁴ Ennek indoka az, hogy napjainkban három főcsoportba sorolható a központi közigazgatási szervek köre: központi kormányzati igazgatási szervek (számuk mintegy 50 db.), központi nem kormányzati igazgatási szervek (számuk 13 db.) és különleges jogállású szervek (számuk 15 db., de ebből 8 db. az előző kategóriába sorolandó, így ténylegesen csak 7 db.) körébe.

ad. 2. A kialakítandó régiók javára történő *decentralizáció azonban sajnálatomra nem valósult meg*. Ugyanakkor a *megyei államigazgatási szint kétség kívül megerősödött*. A figyelmet arra hívom fel, hogy itt szintén sajnálatomra – az államigazgatás, vagyis a központi államhatalomnak közvetlenül alárendelt szervek megerősödését kell konstatálnunk, és nem az autonómiát élvező önkormányzati igazgatási szervek megerősödését.

ad. 3. A főhatóságok hatósági ügyintézésétől történő *megszabadtítása lényegében megtörtént* a 2016. évi CL. törvény (Ákr.) hatályba lépésével, hiszen kivételessé válva a fellebbezés elveszítette általános jogorvoslat jellegét és helyét a bírósági felülvizsgálat vette át.

II. *Újra kellene gondolni a területi középszint (a megye és a régió) helyét és szerepét Magyarország tér-szerkezetében, illetve a közigazgatás szervezeti rendszerében.*

1. *A megyékben működő közigazgatási szervek* (megyei közigazgatási hivatal, megyei önkormányzat, megyei területfejlesztési tanács, valamint több mint negyvenféle dekoncentrált (területi államigazgatási) szerv *száma rendkívül magas*, tevékenységük nem (de, éppen ezért objektíve nem is lehet) kellően koordinált. Végeredményben elmondható, hogy *a megyei szint dezintegrált*, tehát a megyének nincs valódi (egy) gazdája. Különösen a központi ellenőrzést nélkülözően, átgondolt kormányzati koncepció nélkül létrehozott dekoncentrált (területi államigazgatási) szervek száma magas és már a pusztán létük is veszélyezteti a közigazgatási feladatoknak polgárhoz közeli ellátását, illetőleg a helyi közügyek önkormányzati intézésének törvényi alapelve érvényesülését. *Verébélyi Imre* már tíz évvel ezelőtt így írt erről: *”... az elmúlt években bizonyos területeken (például az állami dekoncentrált szervek feladatkörénél) nem a minimálisan szükséges, hanem a maximálisan lehetséges állam kezdett kibontakozni, miközben nem mindenben kapott megerősítést a maximálisan lehetséges önkormányzati önállóság több alapkérdése.”*⁵

Minden ellenkező híresztelés ellenére le kell szögezni: *a területi államigazgatási szervek nem a decentralizáció elvét valósítják meg középszinten, hanem éppen ellenkezőleg: a centralizáció elvét*. Ha mindehhez hozzátesszük, hogy a kellő legitimitációval bíró megyei

⁴ L. a 2010. évi XLIII. törvényt a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Ksztv.), a 2018. évi CXXV. törvényt a kormányzati igazgatásról (Kit.) és a 2019. évi CVII. törvényt a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról (Küt.).

⁵ VEREBÉLYI IMRE: *Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai*. Magyar Közigazgatás 1995/9. 488. p.

önkormányzatok – elsősorban érdemi feladat- és jogkörök, valamint anyagi erőforrások hiányában – ténylegesen nem vál(hat)tak a megye valódi gazdáivá, akkor világossá válik: megyei szinten ellentmondás feszül a közjogi legitimitás és a tényleges „gazdai” funkciók között, ami sokáig nem tartható fenn. Nem tartható fenn, mert „...ez a helyzet az igazgatási hatékonyság rovására megy, szükségtelenül bürokratikus és számos esetben nem világos a feladat- és hatásköri elhatárolás.... Ez a helyzet nincs összhangban végső soron a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának számos elvvel és a Regionális Charta tervezetével, különösen az abban foglalt szubszidiaritási elvvel”.⁶

2. A megye mellett szólni kell a régió kérdéséről is.⁷ E tekintetben az a véleményem, hogy a megyék pusztá össze-csúsztatásával létrehozott, és a lakosság által választott vezető testülettel nem rendelkező tervezési- statisztikai régiók (is) sokkal inkább a kormányzati hatalom érdekeit érvényesítik, mint az adott területi középszint érdekeit. Látszólag a decentralizáció elvének, ténylegesen azonban a centralizáció elvének az érvényesítői. Nem haszontalan, ha megvizsgáljuk, mit mond minderről egy „messziről jött ember”. A következőket: „...Magyarország a 19 megyéjével, a 22 megyei jogú városával és Budapesttel együtt összesen 42 regionális típusú hatáskörrel rendelkező entitással... nem lépte át a modern regionalizmus irányába azt a küszöböt, amely az európai regionális politika szükségleteihez alkalmazkodik...”⁸

Mindezekre tekintettel – véleményem szerint – indokolt lenne a dezintegráció megszüntetése és a centralizáció-decentralizáció elve egyensúlyának megteremtése középszinten. Ezt két alapelv mentén látom megvalósíthatónak: az integráció és a decentralizáció elvének érvényesítése útján. Úgy ítélem meg tehát, hogy a lakosság által választott (legitim) testülettel rendelkező, önkormányzati autonómiát élvező új közjogi entitás, a régió javára integrálni kell a középszintű szerveket, illetve feladataikat és decentralizálni kell a központi feladatokat és forrásokat.

Hogy milyen számban lenne indokolt létrehozni a régiókat, az nehéz kérdés. Jómagam nem osztom a Verebélyi Imre által kifejtett azon álláspontot, mely szerint a jelenlegi megyékre építve 13-14 egységgel rendelkező önkormányzati középszintet kell létrehozni.⁹ Nem osztom az IDEA államreform vezetőjének, Ágh Attilának azon elképzelését sem, amely hét önkormányzati típusú régió és a megyei önkormányzatok egyidejű működésével számol.¹⁰ E nézetekkel szemben ugyanis elképzelhetőnek, sőt kívánatosnak tartanám, ha mindössze négy, önkormányzati alapokon felépülő, és a központi hatalmat valóban ellensúlyozó régió működne Magyarországon: a Dunántúl, a Duna-Tisza köze, a Tiszántúl, valamint a Főváros és agglomerációja. Ezt az álláspontomat nem csak a régiók természeti tagozódására alapítom, hanem az Európában megvalósított megoldásokból levonható számszerű következtetésekre,¹¹

⁶ A Helyi és Regionális Hatóságok Európai Kongresszusa Regionális Kamarája 2002. június 4-6.-i ülésén megvitattott ajánlás háttér-anyaga. Idézi VEREBÉLYI IMRE: *Megbízható és sikeres közigazgatással a jó kormányzásért*. Magyar Közigazgatás 2002/6. 345. p.

⁷ Vö. CSÁKI GYULA BALÁZS: *Fogalmi adalékok a regionalizmus meghatározásához*. In: Stipta István (szerk.): *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*. Tomus 2. Bíbor Kiadó. Miskolc, 2002. 135-55. pp.

⁸ LOCATELLI, RINALDÓ: *A helyi önkormányzatok tíz éve Magyarországon*. Magyar Közigazgatás 2000/9. 516. p.

⁹ VEREBÉLYI 2002, 333. p.

¹⁰ ÁGH ATTILA: *A régiók Magyarországa*. Önkormányzat 2000/12. 11-15. pp. Ugyan ezt az álláspontot képviseli Horváth M. Tamás, az IDEA Program regionális munkacsoportjának vezetője is. L. HORVÁTH M. TAMÁS: *A regionális intézményrendszer kiépítése Magyarországon*. Magyar Közigazgatás 2003/5. 257-271. pp.

¹¹ Az EU tagállamainak és a 2004-ben csatlakozott országoknak a NUTS-2 szintre vonatkozó adatai is az általam képviselt nézeteket támasztják alá, tehát azt, hogy Magyarországon a régiók száma (tehát a jelenlegi 7) magas,

továbbá arra is, hogy az információs- és kommunikációs technikák, és technológiák ma már lehetővé teszik a területi közigazgatási feladatoknak ilyen nagy térszerkezetben történő hatékony ellátását.¹²

Ehhez, 17 évvel későbbi, vagyis *napjainkban hozzáfűzött refleksióim* a következők:

ad. 1. Nagyon örülök annak, hogy az elmúlt években *több alkalommal is megtörtént a területi középszint helyzetének újragondolása, de a jelenlegi helyzet* – legalábbis az én megítélésem szerint – *korántsem megnyugtató*. Ennek indokai az alábbiak.

Ami *a megyei szintet* illeti: megmaradt a 19 megye és 1 főváros, vagyis húsz területi egység, ami aránytalanul sok a mindössze 93 ezer négyzetkilométer kiterjedésű hazánkban. Ráadásul megyei szinten nem az autonómiára épülő önkormányzatok, hanem éppen ellenkezőleg: az alá-fölérendeltségben működő dekoncentrált szervek, a megyei kormányhivatalok erősödtek meg. Kétségtelen, hogy ily módon jelentősen csökkent a megyei szint dezintegrációja, hiszen a megyei kormányhivatalokba integrálták a korábbi dekoncentrált szervek döntő többségét, viszont sajnálatos, hogy – érdemi feladat- és jogkörök, továbbá anyagi eszközök hiányában – továbbra is megmaradt a megyei önkormányzatok súlytalansága. Önmagában persze ez nem lenne gond, hiszen, ha ez társulna egy „erős” települési önkormányzati rendszerrel (mint például Svédországban, ahol mintegy három évtized alatt a települési önkormányzatok számát 2800-ról 280-ra csökkentették a község-egyesülések, egyesítések eredményeként), akkor jól, hatékonyan és közmegelegedésre működő önkormányzati rendszer működne.¹³

ad. 2. *A regionális szint* kérdésében – álláspontom szerint, sajnos – nem történt változás. A 19 megye mellett megmaradt a korábbi 7 régió, amely az EU minimális elvárásainak, a NUTS 2. szintnek megfelel, de továbbra is választott közhatóság, és érdemi hatáskörök nélkül. Az elmúlt mintegy 15 évben gyakorlatilag szóba sem került a megyei szint esetleges megszüntetése és egy közhatóság által vezetett (igazi) regionális szint kiépítése, holott erre gyakorlatilag minden volt szocialista országban már sor került, igazodva az EU-15-ök korábbi gyakorlatához. A létrehozandó igazi régiók száma tekintetében tartom a korábbi álláspontomat, amely szerint a megyei szint megszüntetése mellett elegendő lenne 4 régió kialakítása.

III. Nem megoldott a helyi önkormányzatok tevékenységének állami felügyelete.

A törvényességi ellenőrzési jogkört törvényességi felügyeletnek kell felváltania.

1. A megyei közigazgatási hivatalok önhibájukon kívül szűkre szabott, és csak az események után kullogó (utólagos) *törvényességi ellenőrzési jogköre* nem pótolja, mert objektíve

mert területük és népességük jelentősen alatta marad a tagállamok-, de különösen az új tagállamok átlagainak. A 15 tagú Európai Unióban 211 NUTS-2 szintű régió volt, melyek átlagos területe 15.124 négyzetkilométer, átlagos népessége pedig 1.775.000 fő volt. A 2004-ben csatlakozott tagállamok esetében ez a szám 20.311., illetve 1.974.000., Magyarország esetében pedig 13.290., illetve 1.438.000. *Magyar Régiók Zsebkönyve 2001*. KSH. Budapest, 2002.

¹² Érdemes elgondolkodni azon, hogy a számítógép rohamos elterjedésének-, valamint más eszközökkel és technológiákkal történő összekapcsolódásának eredményeként megvalósított (megvalósuló) Információs Forradalom gyakorlatilag alig érintette a magyar közigazgatást, s különösen annak szervezeti rendszerét. Nem hiszem, hogy ennek így kell lennie, sőt!

¹³ L. erről bővebben TORMA ANDRÁS: *Önkormányzati reformok Nyugat-Európában és tanulságaik*. Magyar Közigazgatás 2002/9. 513-521. pp.

nem is pótolhatja a sokkal erősebb jogosítványokat, illetve beavatkozási lehetőségeket biztosító állami felügyelet jogintézményét. Meggyőződésem: eljött az ideje annak, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését felváltsa a lényegesen erősebb állami beavatkozást biztosító törvényességi felügyelet jogintézménye.¹⁴

2. Ehhez szorosan kapcsolódóan ki kell emelnem: sürgősen *meg kell oldani a helyi önkormányzatok gazdálkodásának hatékony állami ellenőrzését* is.¹⁵ A szakirodalom már hosszú évek óta figyelmeztet arra, hogy „hiányzik, illetve megoldatlan a rendszeres és teljes körű felülvizsgálata az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági döntéseinek, beleértve a különböző támogatások igénylésére és elszámolására irányulókat...”.¹⁶ E figyelmeztetések ellenére – legalábbis átfogó méretekben – nem tapasztalható érdemi változás az utóbbi években. Ennek következtében jelentős önkormányzati vagyon-elemek kerültek ki nem valós értékben az önkormányzati szférából, nem feltétlenül jogszabály-sértően, de gyakran etikailag bizonyosan kifogásolható módon.

3. Az önkormányzatok tevékenysége feletti egyfajta állami felügyeletet gyakorolnak végső soron a *jegyzők* is, hiszen ők hivatottak biztosítani az önkormányzati tevékenység egészének törvényességét, csak éppen nem „kívülről”, hanem „belülről”, és nem utólagosan, hanem már megelőző jelleggel is. A jegyzői jogállás és feladatellátás legalább annyi kérdést és problémát vet fel, mint a megyei közigazgatási hivatal (utólagos) törvényességi ellenőrzése. Az alapvető gondot az jelenti, hogy jogállását tekintve a jegyző az önkormányzat „embere”, feladatkörét tekintve pedig sokkal inkább az állam „embere”. E kettősség a gyakorlatban megakadályozza a jegyzői feladatellátás kiegyensúlyozott megvalósítását, hiszen az önkormányzat természetesen azt várja el, hogy a jegyző „ne akadékoskodjon”, találja meg az önkormányzat érdekeinek kedvező jogi megoldást, miközben ilyen „megoldás” gyakran nem is létezik. A megoldás a jelzett kettősség felszámolása lehet, mégpedig a jegyző személyének függetlenné, illetve kevésbé függővé tétele révén. Legyen ő egyértelműen az állam „embere”: munkajogilag szakadjon el az önkormányzattól, vagy legalább kinevezése és felmentése legyen hozzákötve a közigazgatási hivatal vezetőjének véleményéhez.¹⁷

Ehhez, 17 évvel későbbi, vagyis *napjainkban hozzáfűzött reflexzióim* a következők:

ad. 1. A megyei kormányhivatal törvényességi ellenőrzési jogkörét időközben *fölváltotta a törvényességi felügyelet*, így a helyzet – ebből a szempontból – megnyugtatóan rendeződött.

¹⁴ A magyar közigazgatási szakirodalomban egyetértés van abban, hogy az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés fogalmak nem tekinthetők azonos jelentés-tartalmúnak, hanem közöttük egyfajta „erősorrend” van, a megadott felsorolásnak megfelelően. L. bővebben KALAS TIBOR: *Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban*. In: Kalas Tibor (szerk.): *Közigazgatási jog 1. Magyar közigazgatási jog általános rész I.* Virtuóz Kiadó. Budapest, 2006. 201-207. pp.

¹⁵ Az itt felvetett két kérdés lehetséges megoldásáról l. KALTENBACH JENŐ: *Az önkormányzati felügyelet*. Univerzum Kiadó. Szeged, 1991.; FICZERE LAJOS: *Az irányítás és felügyelet helyzete, korszerűsítésének lehetséges irányai*. In: Ficzere Lajos (szerk.): *Tanulmányok a közigazgatás szervezeti és jogi intézményei köréből*. Unió Kiadó. Budapest, 1995. 8-43. pp.; BÉRCESI FERENC – IVANCSICS IMRE: *A felügyeleti ellenőrzés*. Magyar Közigazgatás 2003/2. 65-83. pp.; másfelől: LÓRÁNT ZOLTÁN: *A helyi önkormányzatoknál végzett átfogó és zárszámadási vizsgálatok számvévesztési korszerűsítéséről*. Magyar Közigazgatás 2001/4. 206-212. pp. valamint KOVÁCS ÁRPÁD: *Pénzügyi ellenőrzés, változó erőterben*. Perfekt Kiadó. Budapest, 2003. 407. p.

¹⁶ KOVÁCS ÁRPÁD: *Néhány gondolat a helyi önkormányzatok pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről*. Magyar Közigazgatás 1999/3. 97-103. pp.

¹⁷ Hasonlóan vélekedik Danka Ferenc is, aki a gyakorlati tapasztalatai alapján jutott erre a következtetésre. L. DANKA FERENC: *Törvényességi ellenőrzés – hogyan tovább?* Magyar Közigazgatás 2003/9. 564-570. pp.

ad. 2. Az Állami Számvevőszék, a Magyar Államkincstár, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal és a megyei kormányhivatalok kiszélesített feladat- és jogköre révén – álláspontom szerint legalábbis – megnyugtatóan *rendeződött a helyi önkormányzatok gazdálkodásának állami ellenőrzése* is. Ráadásul időközben hatályba lépett a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény, amely – többek között – arra hivatott, hogy biztosítsa a helyi önkormányzatok gazdasági-pénzügyi egyensúlyát.

ad. 3. Az 1. és 2. pontokba foglaltakkal szemben *a jegyző jogállása sajnálatos módon, nem az általam kívánatosnak ítélt irányba változott* meg. A helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) szerint ugyanis a jegyző nem az „állam embere”, hanem kifejezetten az önkormányzat, pontosabban a polgármester embere lett.

IV. A „gyenge” önkormányzati középszint, és a települési önkormányzatok gyér érdeklődését kiváltó társulások mellett működő, dezintegrált struktúrájú, és állami feladatokkal túlterhelt települési önkormányzati rendszer elérkezett anyagi- és igazgatási (szellemi) teljesítőképessége végső határáig. Erőforrásai és lehetőségei kimerültek.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) – az európai tendenciáknak és a racionalitásnak is ellentmondva – minden településnek „megengedte” az önkormányzás jogát, illetve önkormányzat létrehozását. A rendszerváltás „mámorában” ez még érthető és magyarázható volt, így nem csoda, hogy a települési önkormányzatok száma a duplájára emelkedett a tanácsokhoz képest, és mára (értsd: 2007-re) messze meghaladja a háromezretet, sőt folyamatosan emelkedik. A települési önkormányzatok számának túlbujánzása veszélyezteti a magyar közigazgatás egységét, túl azon, hogy az élet (is) bebizonyította a kisebb önkormányzatok életképtelenségét (l. iskolák, óvodák, posta-hivatalok bezárása, stb.).¹⁸ Úgy tűnik, hogy az önkormányzatok törvényben deklarált társulási szabadsága, az ún. többcélú kistérségi társulások létrehozása és a körjegyzőségek alakítása sem (volt) képes a problémák megoldására, és egy erőteljes állami beavatkozás nem sokáig odázható el. Kívánatos lenne, ha a rendszerváltás „mámorából” lassan – több mint tizenöt év múltával – felébrednénk. *A Nyugat-európai államok önkormányzati reformjaiból két tanulságot* feltétlenül indokolt leszűrnünk. *Egyik az, hogy az önkormányzat-összevonások eredményeként létrejövő, vagyis a hatékonyságot előtérbe helyező kevés számú, de „erős” helyi önkormányzatok „gyenge” középszintet igényelnek (svéd modell), míg az összevonásokat mellőző, ezért apró-falvas jellegű, vagyis a demokratikus együttélést előtérbe helyező magas számú, „gyenge” önkormányzatok „erős” társulási kedvet és „erős” középszintet igényelnek, illetve feltételeznek (francia modell). A másik tanulság az, hogy mindkét modell járható út, mindkettő lehet jó és rossz, tehát egyik megoldás sem érték önmagában. Az azonban elgondolkodtató, hogy Magyarországon a települési közigazgatás szerveinek megduplázódását eredményező önkormányzati reform akkor kezdődött, amikor Nyugat-Európában az ezzel éppen ellentétes előjelű reform már „lefutott”.*

¹⁸ A magyar önkormányzatok több mint ötven százaléka (számszerűen 1709) 1000 fő alatti lakossal rendelkezik, s ezen belül 998-ban még az 500 főt sem éri el a lakosság-szám. SZIGETI ERNŐ: *Az aprófalvasodás és az önkormányzatok*. Magyar Közigazgatás 1997/2. 82. p.

Halkan kérdezem meg, Kiss László professzort idézve: „Lehet, hogy megint nem minket igazol majd a fejlődés?”¹⁹

Ehhez, 17 évvel későbbi, vagyis *napjainkban hozzáfűzött reflexzióim* a következők:

Az Ötv-t 2011-ben, tehát ’jó tíz évvel később felváltotta az Mötv., és jómagam *abban reménykedtem*, hogy a jogalkotó – felébredve a rendszerváltás mámorából – levonta például a Nyugat-európai önkormányzati reformokból fakadó tanulságokat. Sajnálattal állapíthatom meg, hogy *érdemben nem került sor a tanulságok levonására*, és az Mötv., valamint az annak hatályba lépését követő törvénykezés megőrizte a „gyenge”, aprófalvas települési és „gyenge” megyei önkormányzati szerkezetet, miközben tovább szűkítette a helyi önkormányzatok feladat- és jogkörét, egy egész sor feladat- és jogkör járási hivatal részére történő átadásával. Vagyis *napjainkban egy sajátosan magyar önkormányzati modell valósul meg: a „gyenge települési önkormányzat, gyenge önkormányzati középszint” modell, erős államigazgatási középszint mellett*. Még egyszer jelzem, minden ellenkező híresztelés ellenére le kell szögezni: a területi államigazgatási szervek nem a decentralizáció elvét valósítják meg középszinten, hanem éppen ellenkezőleg: a centralizáció elvét. Nem csoda, ha egyes szerzők egyenesen a közigazgatás két ága – az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás – egyensúlyának 2010 utáni felborulásáról értekeznek. Például a következők szerint: „*A 2010-es kormányváltás a közigazgatás helyzetében is drasztikus változást idézett elő. A közigazgatás két, korábban egyensúlyban és együttműködésben lévő egysége, az állami és az önkormányzati igazgatás viszonyrendszere felborult. Az elmúlt évtizedben az állami igazgatás uralma alá került az önkormányzati igazgatás, amely ma már maradék-elven működik*”.²⁰

Pedig, *a helyi önkormányzati szint jelentőségére* utalva, a szakirodalom már figyelemztetett 1943-ban, sőt figyelemztet napjainkban is. Csupán egy-egy példa, *Egyed István* így ír erről 1943-ban: „*Az önkormányzat a közigazgatásnak mély erkölcsi tartalmat ad azáltal, hogy a jogszabályok végrehajtása bürokratikus kényszer nélkül, az érdekelt közreműködésével történik. Az önkormányzat a közigazgatás jóságát fokozza, minthogy beviszi a közigazgatásba az életviszonyok ismeretét, a mindennapi élet gyakorlati tapasztalatait, az egyéni érdekek kellő tiszteletét. Az önkormányzat lehetővé teszi, hogy a közigazgatásban egyes vidékek helyi sajátosságai, történelmi hagyományai érvényesüljenek...*”.²¹

Napjaink szakirodalmából pedig *Balázs István* professzort idézem: „*A válságoknak történő ellenállóképesség (értsd: reziliencia) csupán az első fok, mert...a következő szint levonni a szükséges következtetéseket annak érdekében, hogy újabbakat meg lehessen előzni. A kormányok ezt a képességet nem nélkülözhetik, de nem is szerezhetik meg a helyi közigazgatási szint bevonása nélkül*”.²²

¹⁹ KISS LÁSZLÓ: *Társulások – kényszerszertársulások – szervezeti konzekvenciák*. In: Fogarasi József (szerk.): *A közigazgatás szervezeti rendszerének korszerűsítése*. Unió Kiadó. Budapest, 1995. 35. p.

²⁰ ZONGOR GÁBOR: *A magyar közigazgatás kettészakadása, avagy miért másodlagos az önkormányzati igazgatás*. In: Csefkó Ferenc (szerk.): *Szemelvények a helyi és területi közigazgatás aktuális kérdéseiről*. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. Pécs, 2022. 19-20. p.

²¹ EGYED ISTVÁN: *A mi alkotmányunk*. Magyar Szemle Társaság. Budapest, 1943. 333. p. https://mtda.hu/books/egyed_istvan_a_mi_alkotmanyunk.pdf (letöltve: 2023.09.25.).

²² BALÁZS ISTVÁN: *A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról a COVID válság idején*. Miskolci Jogi Szemle (16)2021. ksz. 13. p.

V. *Történeti és szakmai okok miatt indokolt lenne a szervezetileg, és eljárási rend szempontjából is önálló közigazgatási bíróság visszaállítása.*

1. A *történeti ok(ok)* körében elegendő arra utalni, hogy Magyarországon – az 1896. évi XXVI. törvénycikk alapján – 1949-ig közmegelégedésre működött egy, a rendes bíróságoktól szervezetileg elkülönült, saját perrend alapján eljáró közigazgatási bíróság. A szakmai okok körében két jeles szerzőt idézek. Az egyik *Lőrincz Lajos*, aki a következőket írja: „Az a döntés, amely (az önálló közigazgatási bíróság megszüntetésével) a rendes bíróságok keretén belül elhelyezkedő, általános bírói képzésben részesült bírák részére ítélte oda a felülvizsgálat jogát, alapvető rendszerbeli összeférhetlenségi okokat nem vett figyelembe. Nem vette figyelembe mindenekelőtt, hogy a rendes bíróságok azon országokban járnak el, ahol nincs jogági tagozódás, nincs államigazgatási jog, nincsenek külön bíróságok”.²³

Hasonló eredményre jut, de másként fogalmaz a másik szerző, *Patyi András*, amikor így ír: „Mai bírói felülvizsgálati rendszerünk alkotmányos viszonyainktól idegen, idejélmúlt elvi alapokon nyugszik, szervezeti megoldásában átgondolatlan, kapkodó, hatásköri szabályaiban minden elvi megfontolást nélkülöző, áttekinthetetlen, eljárásában a polgári per 'Prokrusztesz-ágyába' szorítva, közjogi-közigazgatási jellegét mondhatni szégyellve viseli”.²⁴

2. Úgy ítélem meg, hogy a szervezetileg- és működését illetően független közigazgatási bíróság felállításával összeköthető lenne az Alkotmánybíróság hatáskörének – napjainkban egyébként is napirenden lévő – újra szabályozása és ennek eredményeként az *Alkotmánybíróság (részleges) tehermentesítése*.²⁵

Ehhez, 17 évvel későbbi, vagyis *napjainkban hozzáfűzött reflexzióim* a következők:

ad. 1. Az elmúlt évtizedben volt idő, amikor úgy tűnt, hogy megvalósulnak álmaim és Magyarország visszatér a szervezetileg és eljárás tekintetében is független és önálló közigazgatási bírósággal rendelkező országok sorába. Minden készen volt, minden anyagi és eljárási törvény, szervezeti és működési rend, személyi és tárgyi feltételek stb., az egészből mégsem lett semmi, az itt nem részletezendő, kifejezetten politikai okok miatt. Valami azonban mégis lett: megszületett a 2016. évi CL. törvény (Ákr.) és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.). Ily módon önálló perrendtartási (eljárási) törvényünk már van, de szervezeti törvényünk még nincs. Reménykedem abban, hogy ez a felemás helyzet nem sokáig marad fenn, és a közigazgatási bíráskodás torzója rövidesen ismét teljessé válik.

ad. 2. Ami pedig az *Alkotmánybíróság tehermentesítését jelenti, az megtörtént*, de természetesen nem Közigazgatási Bíróság fölállításával, hanem az önkormányzati rendeletek Kúria által történő felülvizsgálata lehetőségének megteremtésével.

²³ LŐRINCZ LAJOS: *A közigazgatás törvényessége, jogszerűsége és eredményessége*. In: Csefkó Ferenc (szerk.): *A közigazgatás törvényessége*: Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A Jövő Közigazgatása Fejlesztéséért Alapítvány. Pécs, 2000. 160. p.

²⁴ PATYI ANDRÁS: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Logod Bt. Budapest, 2002. 237. pp.

²⁵ Nem fér kétség ahhoz, hogy a taláros testületet tehermentesíteni szükséges, mert a sok év multával, túl későn hozott bírósági döntések gyengítik a jogállamiság-, s ezen belül a jogbiztonság elve érvényesülését.

VI. A Tanulmány záró gondolatai

Eljött az ideje annak, hogy tizenöt évvel a rendszerváltás után, immár az Európai Unió tagjaként *hozzáigazítsuk az egész magyar közigazgatást* a megváltozott körülményekhez, követve *Peter Drucker* „üzleti siker” elméletét.²⁶ Egyetértek ugyanis *Pulay Gyulával* abban, hogy a rendszerváltás után a magyar közigazgatásnak megvolt a maga „üzleti siker” elmélete, *a gyorsaság*. Nem lehet vitás, hogy Magyarország rendszerváltás utáni „üzleti siker” elmélete repítette hazánkat a rendszerváltó országok élére. *A gond az, hogy az elmúlt években nem alkottunk új „üzleti siker” elméletet, hanem a régi tovább él.*²⁷ Ennek pedig fájdalmas velejárója Magyarország versenyképességének jelentős csökkenése. *Hazánk él-tanulóból sereghajtóvá vált.*

A változásokhoz új „üzleti siker” elméletre van szükség. Egy igazi államreform szerves részeként kell megvalósítani a közigazgatás reformját. Nem szabad érintetlenül hagyni a demokratikus jogállam másik két hatalmi ágát: az országgyűlést és a bíróságokat sem. Azt az Országgyűlést, amely indokolatlanul magas létszámú – a választóitól gyakran elszakadt –, nem ritkán a saját személyes- és pártérdekeiket előtérbe helyező képviselőket tömöríti, és azt a bírósági rendszert, amely gyakran nehézkesen, lassan, és megalapozatlan döntéseket hoz, és a bírói függetlenség egyébként helyes elvét hangoztatva már-már a társadalom fölött lebeg.²⁸ Magyarország új „üzleti siker” elmélete tehát a gyorsaság helyett az államszervezet magasabb minősége lehet. Ez nem jelent mást, mint:

- egy legfeljebb kétszáz-, a választópolgárok által visszahívható képviselőt tömörítő, kétkamarás Országgyűlés,
- egy gyorsan, törvényesen és megalapozottan ítélkező, nyitott, átláthatóan működő, hatékony bírósági rendszert, továbbá
- egy megbízható, átlátható és demokratikus közigazgatást.

Ennek megfelelően Magyarország új „üzleti siker” elmélete a *decentralizációra épülő versenyképesség* lehet.

Ehhez, 17 évvel későbbi, vagyis *napjainkban hozzáfűzött reflexzióim* a következők:

Az általam óhajtott *államreform megvalósult*, hiszen Magyarország 2011-ben új alkotmányt készített. A 2010-es választásokon 2/3-os többséget szerzett FIDESZ-KDNP Koalíciónak köszönhetően az Országgyűlés megalkotta Magyarország Alaptörvényét.

²⁶ DRUCKER, PETER F.: *Az üzleti siker elmélete*. Harvard Business Manager 2006/3. 15-25. pp. Idézi PULAY GYULA: *Nincs időnk, hogy siessünk, nincs okunk, hogy várjunk*. Magyar Közigazgatás 2006/ 3-4. 130-131. pp.

²⁷ Valójában az önkormányzati reform szükségessége is levezethető az „üzleti siker” elméletből. A rendszerváltás kori önkormányzati „üzleti siker” elméletünk a gyorsaság mellett, a helyi önkormányzathoz való jog garانتálása volt. Ennek következtében – a tanács-rendszer tagadásaként – a rendszerváltás mámorában, élve a teljes szabadság lehetőségével, több mint háromezer települési önkormányzat született. Ami azonban indokoltató és helyes volt tizenöt, tíz, vagy akár öt évvel ezelőtt, az ma már nem járható út. Új „üzleti siker” elméletre van szükségünk az önkormányzatok tekintetében is! Ez a decentralizáció-, a hatékonyság-, a minőség-, és mindezek eredőjeként a magyar önkormányzatok európai szintű versenyképességének erőteljes növekedése lehet. Ne feledjük: a helyi önkormányzatok ma már nem csak egymással, hanem az Európai Unióban működő önkormányzatokkal is versengenek a nagyobb fejlesztési forrásokhoz való hozzájutásért!

²⁸ Az igazságszolgáltatás területén is messzemenően alkalmazhatók (lennének) azon szervezési-vezetési metodikák, amelyeket a magánigazgatás dolgozott ki és a közigazgatás is átvett az utóbbi évtizedekben. L. LŐRINCZ LAJOS: *Külföldi próbálkozások igazgatási szempontok érvényesítésére az igazságszolgáltatásban*. Jogtudományi Közlöny 2003/2. 101-105. pp.

Ennek következménye lett a fentiekben jelzett átalakulást megvalósító közigazgatási változtatások sorozata.

Igen, lényegesen csökkent a magyar Országgyűlés képviselőinek száma, a magyar bírósági rendszer gyökeresen átalakult és a bírászkodás lényegesen gyorsabb, hatékonyabb lett, miközben a közigazgatás megbízhatóbb, átláthatóbb és demokratikusabb lett.

Ha ezek után a kedves Olvasó azt hiszi, hogy ma már minden rendben van a magyar közigazgatás szervezeti rendszerében, akkor téved. Nem, ma még koránt sincs minden a helyén, de erről már részben írtam a fentiekben, részben pedig majd egy másik tanulmányban fogok írni.

ANDRÁS TORMA

UNSOLICITED THOUGHTS ON HUNGARIAN PUBLIC ADMINISTRATION FOR THE MEMORIAL IN HONOR OF PROF. DR. JÁNOS MARTONYI

(Summary)

On October 5, 2006, the Faculty of State and Law at the University of Szeged organized a celebratory academic meeting to mark the 25th anniversary of the passing of Professor Dr. János Martonyi, a prominent figure in 19th-century Hungarian public administration science. As a former student of Professor Martonyi, I took part in the academic session and delivered a lecture titled 'The Impact of EU Accession on Hungarian Public Administration, with a Special Focus on its Organizational System.'

Seventeen years later, I reevaluated the changes in the organizational structure of Hungarian public administration, offering a reflective analysis based on the most significant findings from my previous study. I explored the extent to which the conclusions I drew seventeen years ago were well-founded or not. This is the central theme of my study, presented as an edited version of the original lecture.