

Torma András – Czékmann Zsolt – Nyitrai Péter – Szabó Balázs – Ritó Evelin – Czibrik Eszter – Cseh Gergely

## GONDOLATOK A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI STRATÉGIAALKOTÁSRÓL, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÖZPONTI SZERVEKRE

*Thoughts about the Hungarian Administrative Strategy Making, with Special Regard to Central Authorities*

**Prof. Dr. Torma András** egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék, [rektorma@uni-miskolc.hu](mailto:rektorma@uni-miskolc.hu)

**Dr. Czékmann Zsolt** egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék, [jogczzs@uni-miskolc.hu](mailto:jogczzs@uni-miskolc.hu)

**Dr. Nyitrai Péter** egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék, [jogpeti@uni-miskolc.hu](mailto:jogpeti@uni-miskolc.hu)

**Dr. Szabó Balázs** tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék, [joghunt@uni-miskolc.hu](mailto:joghunt@uni-miskolc.hu)

**Dr. Ritó Evelin** tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék, [jogrito@uni-miskolc.hu](mailto:jogrito@uni-miskolc.hu)

**Dr. Czibrik Eszter** PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék, [jogcze@uni-miskolc.hu](mailto:jogcze@uni-miskolc.hu)

**Dr. Cseh Gergely** tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék, [jogcseh@uni-miskolc.hu](mailto:jogcseh@uni-miskolc.hu)

*Egy olyan léptékű feladat- és szervezetrendszer, mint a közigazgatás, nem nélkülözheti a közép- és hosszú távú működést biztosító, annak keretet adó stratégiákat. És mégis! Ma hazánkban nem tudunk olyan elfogadott és érvényesülő dokumentumot felmutatni, amely konzekvensen kijelöli azokat a sarokköveket, amelyek mentén építkezik a közigazgatás feladat- és szervezetrendszere, személyzeti politikája és egész működése. Vannak ágazati stratégiák szép számmal, különösen a digitalizáció területén volt aktív a stratégiaalkotás az utóbbi időben, azonban továbbra is hiányzik egy átfogó, a közigazgatás egészét felölelő stratégia. Jelen tanulmány a hazai stratégiaalkotást és különösen e téren a közigazgatás központi szerveinek elhanyagoltságát, gyakran ötleterű alakulását, átalakulását vizsgálja.*

**KULCSSZAVAK:**

közigazgatási stratégia, Magyary Program, központi szervek, közigazgatási szervezetrendszer

*A system of organisation and tasks with given measures, such as public administration, cannot be without strategies to ensure its medium- and long-term operation. And still can! Today, we cannot present an accepted and valid document in Hungary, which consistently marks the cornerstones along which the organisational system and personnel policy of the public administration are built up. There are several sectoral strategies, especially in the field of digitization, where strategy-making has been active recently, but a comprehensive, wide public administration strategy is still lacking. The present study examines domestic strategy-making and, in particular, the neglect and often an unimaginative development and transformation of the central bodies of public administration.*

**KEYWORDS:**

strategy of public administration, Magyary Programme, central authorities, public administration system

## 1. A STRATÉGIAALKOTÁS SZEREPE ÉS JELENTŐSÉGE A KÖZIGAZGATÁSBAN

A közigazgatás-tudomány világában általánosan elfogadott álláspont szerint – a hatalom-megosztásra épülő államszervek rendszerében – a közigazgatás általános feladata nem más, mint a törvényhozó által kinyilvánított állami akarat gyakorlati végrehajtásának megszervezése. Amikor a közigazgatás ezt cselekszi, akkor azt:

- *sui generis* (saját) feladatellátása érdekében,
- *sui generis* szervezetrendszer útján,
- sajátos jogállású személyzettel, valamint
- sajátos működés révén valósítja meg.

Erre figyelemmel kimondható, hogy a közigazgatásnak négy összetevője van: a feladat, a szervezetrendszer, a személyzet és a működés. Nem véletlen, hogy Magyary Zoltán *Magyar közigazgatás* című munkájában is az alapfogalmakat követő II. részben a magyar közigazgatás szervezetét, és azon belül a feladatokat, a szervezetet és a személyzetet tárgyalja, a III. részben pedig a közigazgatás működését.<sup>1</sup>

Hasonló következtetésre jutott a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot (MP) jegyző közigazgatási és igazságügyi miniszter is, hiszen a 11.0 és a 12.0 verziót rögzítő, 2011. és 2012. évi kiadás egyaránt lényegében ezt a szerkezetet követi azzal, hogy a beavatkozási területeknél nem a feladatból, hanem a szervezetből indul ki, és a működés megelőzi a személyzetet.<sup>2</sup>

Mindezeket azért bocsátottuk előre, mert álláspontunk szerint a közigazgatás megújítását célzó reformtörekvések csak akkor vezethetnek igazán eredményre, ha azok érintik a közigazgatás egészét, annak mind a négy szektorát. Erre azonban egy népnek, nemzetnek a történelem csak ritkán ad lehetőséget: ilyen volt például az 1989/90. évi rendszervált(oz)ás. Éppen ezért, itt és most kell egyértelművé tenni: a rendszerszemélet megkövetelné mind a négy elem tárgyalását, ez azonban messze meghaladná a rendelkezésünkre álló kereteket. Ugyanakkor tudatában vagyunk annak is, hogy nem szerencsés a négy elem közül egyetlen elem kiemelése, mert az gyakran csak korlátozott eredményre vezethet.<sup>3</sup> Ezzel persze „nem fújjuk le előre a mérkőzést”, de jelezzük korlátainkat. Mindezek hangsúlyozása mellett, kellő szerénységgel a jelen tanulmányban – amint arra a címben is utalunk – egyetlen elemet, a szervezetrendszert emeltük ki, és azon belül is „csak” a közigazgatás központi szerveit.

A stratégia kifejezés a görög sztrategia (hadvezetés), illetve sztrategosz (tábornok, hadvezető) szóból származik, így eredete nyilvánvalóan a háború megnyerésének művészetéhez,

<sup>1</sup> Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Egyetemi Nyomda, 1942.

<sup>2</sup> *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (MP 11.0 és MP 12.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011 és 2012.

<sup>3</sup> Vö. Józsa Zoltán: Önkormányzati reformok az elmúlt évtizedben: Anglia, Hollandia, Németország, Svájc, Magyarország. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 63. (2003), 10.

a hadművészethez kötődik. Mai magyar katonai szakkifejezése a hadászat. Ellentéte a taktika, amely a hadászatnak az alkotóelemeként a harcászatot, a harc elméletét és gyakorlatát jelenti. A későbbi évszázadok során a fogalomhoz különböző jelzőket illesztettek (katonai, diplomáciai, gazdasági, üzleti, fogyasztói, fejlesztési stb. stratégia), és számos változatát kidolgozták attól függően, hogy milyen szempontból használják e fogalmat.<sup>4</sup> A különböző álláspontok és nézetek közös elemeinek mintegy összefoglalásaként megalkotható a stratégia fogalma. E szerint a stratégia:

- egy bizonyos célállapot elérése érdekében,
- végzendő cselekvések,
- hosszabb távú terve, amely
- a végrehajtáshoz szükséges erőforrások biztosítását,
- időben kiterjedten, előre gondolkodva teremti meg.<sup>5</sup>

Ezen fogalmi elemek figyelembevételével álláspontunk szerint a stratégia olyan alaposan megtervezett, hosszabb távú és átfogó cselekvéssorozatot jelent, amely a végrehajtáshoz szükséges erőforrások biztosításával lehetővé teszi – bármilyen akadály ellenére – egy vagy több kitűzött célnak az elérését.<sup>6</sup> A stratégia középpontjában tehát a változás, legalábbis a változtatás szándéka áll.

A magyar közigazgatás-tudomány meglehetősen ritkán használta és használja a stratégia fogalmát.<sup>7</sup> Ennek némileg ellentmond, hogy egy 2015-ben készült kormányzati dokumentum szerint „kialakult a stratégiai tervdokumentumok egységes, hierarchikus rendszere. Elkészült továbbá a stratégiai [...] adatbázis. Jelenleg a több mint 130 stratégiai tervdokumentum közül mintegy 86 hatályos. Az elkészült tervek (azonban) több esetben is technokrata szövegezésűek, nem közérthetőek, sokszor szükségtelenül nagy terjedelműek, nehezen értelmezhetőek [...]”<sup>8</sup>

A stratégia kifejezéssel szemben – a változás, változtatás szándéka esetében – lényegesen gyakrabban került (kerül) sor a közigazgatási reform, a közigazgatás fejlesztése, a közigazgatási modernizáció, a közigazgatás racionalizálása vagy éppen a közigazgatási struktúraváltás kifejezések használatára.<sup>9</sup> Az általunk adott stratégiafogalomban és az itt felsorolt

<sup>4</sup> A stratégia, illetve a stratégiai tervezés fogalmának különböző változatai gyűjteményét lásd például Richard D. Young: *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector*. London, SAGE, 2002.

<sup>5</sup> Kádár Krisztián: *A közigazgatás stratégiai tervezésének és fejlesztésének módszertana*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Egyetem, 2012. 4.

<sup>6</sup> Lásd: <https://wikiszotar.hu/ertelmezo-szotar/Strat%C3%A9gia>

<sup>7</sup> Példaként említhető a „Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020” című dokumentum. Magyarország Kormánya: *Közigazgatási és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2015).

<sup>8</sup> Magyarország Kormánya (2015): i. m. 18.

<sup>9</sup> Egy-egy példa e kifejezésekre: Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13.; Török Éva: A közigazgatás fejlesztése és az Európai Közösségekkel történő jogi harmonizáció összefüggései. *Magyar Közigazgatás*, 44. (1994), 1. 35–43.; Lőrincz Lajos: A kormányzás modernizációja. *Magyar Közigazgatás*, 56. (2006), 11. 641–645.; Magyary Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1930; Torma András: Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon. *Magyar Közigazgatás*, 54. (2004), 12. 713–725.

fogalmakban közös pont tehát a változás, a változtatás szándéka, amely „természetesen” rendszerint felülről, a közigazgatási vagy a politikai vezetés részéről irányul a közigazgatás egészére vagy egy-egy jól körülhatárolt részére: csak a szervezetre, a személyzetre vagy a működésre.

A magunk részéről – ha választanunk kellene, akkor – a stratégia kifejezés helyett inkább a reform fogalmat használnánk. Éppen azért, mert a közjog, közigazgatási jog világában ez a fogalom lényegesen elterjedtebb, mint a stratégia fogalma. Ugyanakkor tény az is, hogy a stratégia fogalmának használata a 21. században egyre divatosabb, modernebb, vagy legalább is modernebbnek tűnik, mint a reform vagy a racionalizálás fogalma.<sup>10</sup> Ráadásul a Kormány 2012-ben kiadta a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletét, amely meghatározza a stratégiai dokumentumok nevét, tartalmi elemeit, elkészítésének, nyomon követésének, értékelésének és felülvizsgálatának rendjét. A rendelet 11. §-a szerint azonban a lehetséges kilenc közül mindössze három viseli (viselheti!) a stratégia megnevezést: a nemzeti középtávú, a szakpolitikai, valamint az intézményi stratégia.

Visszatérve a reform kifejezés használatára: aligha esünk túlzásba, amikor azt állítjuk, hogy a magyar közigazgatás története reformok, pontosabban be nem teljesült, meg nem valósult reformok, reformtorzók története. Ahogyan Lőrincz Lajos fogalmazott helyesen 2007-ben: „Magyarország az elvetélt közigazgatási elképzelések országa volt.”<sup>11</sup> Tényleg csak „volt”? És mi történt 2007 után, illetve 2007 és 2022 között? Voltak-e közigazgatási reformok (stratégiák) és azok megvalósultak-e, vagy csupán mind-mind elődeik sorsára jutottak? A kérdés megválaszolásához segítségünkre van Lőrincz professzor, aki szerint a nemzetközi szakirodalomban elfogadott az a tétel, miszerint egy változást (változtatást) akkor nevezhetünk reformnak, illetve reform értékűnek, ha négy kritériumnak felel meg:

- a) realizálásához az alkotmány módosítása szükséges;
- b) a változás globális, tehát a közigazgatás minden szintjét és területét érinti;
- c) kidolgozott, végig gondolt és a különböző politikai erők által egyaránt elfogadott koncepció alapszik;
- d) megvalósult, vagyis megtörtént az elméleti koncepciónak az életbe való átültetése.<sup>12</sup>

2007 után, napjainkig egy egész sor közigazgatás-fejlesztési koncepció, stratégia, reform-elképzelés született, amelyek azonban sem külön-külön, sem összességében nem feleltek meg maradéktalanul a reform ismertetett négy fogalmi elemének. A 2007. év utáni események és dokumentumok közül kiemelkedik a 2011-ben elfogadott Alaptörvényen alapuló

<sup>10</sup> Megjegyzés: A stratégia fogalma lényegében ugyanazt a pályát futotta és futja be, mint a „menedzsment” fogalma, amely az angolszász kifejezések térhódítását jelenti a magyar kifejezések fölött. A menedzsment, közmenedzsment, közigazgatási szakmenedzsment és közintézményi menedzsment fogalmáról lásd például: Torma András: A közigazgatás vezetésének egyes elméleti kérdései. In Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. 285–294.

<sup>11</sup> Lőrincz (2007): i. m. 3.

<sup>12</sup> Lőrincz (2007): i. m. 3.

MP 10.0 és 12.0 Program, bár kétségtelen az is, hogy még az sem élvezte valamennyi politikai erő támogatását, így a négy kritérium közül még ez esetben is „csak” három teljesüléséről beszélhetünk.

Ráadásul a MP 12.0 program után elmaradt a folytatás, pedig a terv az volt, hogy minden év elején megvizsgálják a program teljesítését, és ha szükséges, megteszik a továbbfejlesztéshez szükséges lépéseket. A MP osztatlan sikert aratott a közigazgatással foglalkozó szakemberek körében, mert szakmailag megalapozott, logikusan építkező, a tudomány és a gyakorlat eredményeit egyaránt hasznosító, valamint az egész magyar közigazgatásra kiterjedő igazi reformcsomag volt. Olyan reformcsomag (stratégia), amely – mint a megnevezése is mutatja – történeti alapokon nyugszik, sőt jogi alapjai is stabilak, hiszen az Alaptörvényen alapszik. Egyértelműen megmutatta a közigazgatás fejlesztésének főbb irányait, és kijelölte a legfontosabb intézkedéseket a „Jó állam és jó közigazgatás” megteremtése érdekében. 2013-ban, 2014-ben és azt követően is elmaradt azonban a Program folytatása, ami – megítélésünk szerint – igazi veszteség a magyar közigazgatás számára.<sup>13</sup>

Hiába írta a MP 12.0 Bevezetőjében Navracsics Tibor miniszter 2012-ben, hogy a Program „szándékunk szerint nem pusztán az egy évvel ezelőtt tett ígéret megtartása, hanem [...] további erőt ad a folytatáshoz”.<sup>14</sup> Ma, 2022-ben már tudjuk, hogy – mint arra fentebb már utaltunk – a folytatás elmaradt.

Hiába írta Navracsics miniszter úr volt közigazgatási államtitkára, illetve a Magyar Közigazgatási és Szervezetfejlesztési Kutatóintézet kuratóriumi elnöke 2014-ben, hogy a *Gondolatok a Magyar Program 2020 elé* című tanulmánya „továbbfejleszti és kibontja a Magyar Program ún. jó állam fogalmát, végigpásztázza, hogy az elmúlt négy évben [...] milyen eredményeket és lemaradásokat lehet látni, végezetül 7 pontban összefoglalja, hogy egy új típusú Magyar Programban melyek lesznek azok a jelentős kihívások, amelyekre [...] jó választ kell adni”.<sup>15</sup> Ma, 2022-ben már tudjuk, hogy – mint arra fentebb már szintén utaltunk – a Magyar Program folytatása elmaradt.

Hiába írta a Miniszterelnökséget vezető Lázár János miniszter úr egy évvel később, 2015-ben, hogy az általa jegyzett „A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 című dokumentum (a továbbiakban: Stratégia) az egész közigazgatás fejlesztését célozza [...]; és bár felépítésében, beavatkozási logikájában néhol eltér a megkezdett reform alapjául szolgáló Magyar Programoktól [...], azok alapvető céljaival és fejlesztési irányával nem szakít.”<sup>16</sup> Hiába írta a miniszter úr, mert a Kormány által a 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozattal elfogadott Stratégia nem tekinthető a Magyar Program(ok) folytatásának, még akkor sem, ha egyébként – bizonyos szempontból, valóban – irányt mutató

<sup>13</sup> A Magyar Programok értékeléséről lásd például: Balázs István: A „jó közigazgatás” illúziója. In Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. 31–43.

<sup>14</sup> *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (12.0)*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, (2012. augusztus 31.) 4.

<sup>15</sup> Gál András Levente: *Gondolatok a Magyar Program 2020 elé. Polgári Szemle*, 10. (2014), 1–2. 207–223.

<sup>16</sup> *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Budapest, Miniszterelnökség, 2015. 6.

kormányzati dokumentumként szolgált a 2015 utáni közigazgatási fejlesztések számára. A Stratégia célja ugyanis, immár a MP-ban célzott „Jó állam és a jó közigazgatás” szlogenel szemben az, hogy 2020-ra megvalósuljon a „Szolgáltató állam és a szolgáltató közigazgatás” modell. Ennek megfelelően a Stratégiában három további célt határoztak meg: a szolgáltató állam, illetve közigazgatás professzionális (megbízható), költséghatékony (versenyképes) és szervezett (ügyfélközpontú) kell hogy legyen. A fő cél és a további célok rögzítését követően a Stratégia négy intézkedést nevesít, majd részletez: 1. a szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése; 2. a közigazgatás emberierőforrás-gazdálkodásának fejlesztése; 3. a közszolgáltatások színvonalának javítása; 4. az elektronikus támogatások fejlesztése (Digitális Állam felépítése).<sup>17</sup> Ahogyan a Stratégia 8. fejezete fogalmaz: „Tekintettel a hosszú tervezési ciklusra, kiemelt jelentőséggel bír egy olyan monitoringrendszer föllállítása, amely biztosítja a végrehajtás szakszerű és átfogó ellenőrzését.”<sup>18</sup> A monitoring(ok) eredményeiről és a Stratégia lezárásáról azonban nekünk nincs hivatalos tudomásunk, így nem ismerjük azt sem, hogy napjainkban, 2022 márciusában hogyan és mennyiben valósult meg Magyarországon a „Szolgáltató állam és a szolgáltató közigazgatás”. Pedig a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról 42. §-a szerint a legmagasabb szintű dokumentumot, az ország-előrejelzést, valamint az azt követő második dokumentumot, a nemzeti középtávú stratégiát első alkalommal 2013. december 30-ig kellett elkészíteni. Ilyen dokumentumokról nincs tudomásunk, hacsak nem a Stratégia az. Ez esetben azonban felmerül a kérdés, hogy miért nem utal erre – sőt még a Kormányrendeletre sem – a Stratégia.

A fentiekben feltett kérdésre tehát egyértelmű a válaszunk. Nem, nem beszélhetünk 2007 után sem ténylegesen megvalósult közigazgatási reformról, vagy ha úgy tetszik: közigazgatás-fejlesztési stratégiáról. Ennek pedig egyenes következménye az, hogy a Magyar Program és a Stratégia is – elődei sorsát osztva – közigazgatási reformtorzó maradt.

Végezetül indokolt föltenni a következő kérdést: 2022-ben vagy az azt követő években szükség van-e reformra (stratégiára), valamilyen államreformra és annak részeként a közigazgatás reformjára? Meggyőződésünk szerint nincs szükség, mert az államszervezet és a közigazgatás keretei, vagy ha úgy tetszik alapjai, adottak. Mélyreható változtatásra tehát nincs szükség, finomhangolásra azonban igen. Hogy a finomhangolás során milyen típusú stratégiai dokumentumot kell (indokolt) elkészíteni, arra mi nem tudunk választ adni, mert a kormányrendelet számunkra nem egyértelmű.

Ugyanakkor azt mindenképpen kiemeljük, hogy a reform szükségességének hiánya nem menti fel a kormányzatot a közép- és hosszú távú tervezés és tervezhetőség megteremtésének kötelezettsége alól. A stratégia szerepe láthatóan túlmutat a változás (reform) előmozdításán, egyben a stabilitásnak is alapja kell hogy legyen. Mindenkori igazodási pont, amely átfogóan rögzíti a rendszer alapköveit, amelyekre építve valósulhat meg a folyamatos igazítás az aktuális kihívásokhoz.

<sup>17</sup> Lásd: Magyarország Kormány: *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Budapest, Miniszterelnökség, 2015. 25.

<sup>18</sup> Magyarország Kormány (2015): i. m. 99.

Visszatérve a finomhangolásra, leszögezzük: az utóbbi évek történései – a Covid-19-világjárvány, az energiaválság, az orosz–ukrán háború és az EU-val folytatott jogállamiság-vita, hogy csak a legfontosabbakat említsük – bebizonyították, hogy folyamatosan reflektálni kell a világban bekövetkezett változásokra. Nincsen tehát kész rendszer, amely mindig minden helyzetben az alkalmas univerzális szerszámként funkcionál, a fejleszthetőség és az alakíthatóság legalább olyan fontos, mint a stabilitás. A stratégiák tehát éppen azért fontosak, hogy megteremtsék azt a keretet, amely megfelel a reziliencia igényeinek is, és éppen ezért kellően rugalmasak. A két kívánalom, a stabilitás és rugalmasság, nem zárja ki egymást, de egyik vagy másik szempont negligálása rövid távon is kikezdi a rendszer hatékonyságát. A koncepció nélküli avagy stratégia keretein kívüli változtatások lehet, hogy rövid távú megoldásokat jelentenek egy-egy akut problémára, azonban a rendszer hatékonyságát komolyan veszélyeztetik, mert erodálják az elemeinek koherenciáját.

A következőkben a fenti állítások bizonyításaként a hazai „stratégiákra” vetítve eleve-  
nítjük fel a központi szervek alakulását, bizonyítva, hogy a jogalkotói tevékenység jóval aktívabban foglalkozott e területtel, mintsem az a stratégiákból következne.

## 2. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS KÖZPONTI SZERVEINEK VÁLTOZÁSAI 2010-TŐL

Igazodva eredeti gondolatmenetünkhöz, a változásokat a MP-tól kezdve vizsgáljuk.

Magyarországon a 21. század első évtizedének vége nemcsak új kormányzati erő megválasztását hozta el, hanem ezzel együtt egy merőben más koncepció kidolgozását is, amely az egész magyar közigazgatási rendszer „megreformálását” tűzte ki céljául, hogy egy hatékonyabb, ügyfélközpontú szolgáltató állam jöhessen létre. A reformelképzelés háttérében számos külföldi példa tanulmányozása mellett jelentős részben az új közmenedzsment-elképzelések álltak. Ennek egyik eleme a centralizáció jegyében új alapokon nyugvó központi szervek mellett, egy átalakított területi közigazgatási rendszer kiépítése volt. A közigazgatás központi szintjén a korábbiakhoz képest nem történt változás, legalábbis abban a tekintetben, hogy a szervezetrendszer továbbra is a Kormány által irányított államigazgatási szervekre és az ettől elkülönített, a Kormány által felügyelt önkormányzati szervezetrendszerre tagozódott.

A közigazgatási központi szervek rendszerének alapját a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény és a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) adta. Az Alkotmány – 2010-ben – a Kormány mellett szót ejtett az egyes rendvédelmi szervekről,<sup>19</sup> 2011. január 1. napjától a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről (PSZÁF)<sup>20</sup> és 2011. január 2. napjától a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságról (NMHH) mint

<sup>19</sup> 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya, VIII. fejezet.

<sup>20</sup> Alkotmány VIII/A. fejezet.



központi szervekről. A 2010. évi XLIII. törvény [1. § (2) bek.] jelentős mértékben nem változtatta meg a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény központi szervekről szóló rendelkezéseit, mivel mind a két törvény a Kormányt, a kormánybizottságokat, a minisztériumokat, az autonóm államigazgatási szerveket, a kormányhivatalokat, a központi hivatalokat és a rendvédelmi szervek országos parancsnokságait jelölte meg központi államigazgatási szervekként. A két jogszabály közötti különbség az 1. § (2) bekezdés c) pontjában található, ahol 2010. május 25. napjától a Miniszterelnöki Hivatalt a Miniszterelnökség váltotta fel.

A 2012. január 1. napján hatályba lépő, az Alkotmányt felváltó Alaptörvény<sup>21</sup> a Kormányt<sup>22</sup> és az önálló szabályozó szerveket<sup>23</sup> nevesítette a központi közigazgatási szervek közül. Az alaptörvényi felhatalmazás alapján a 2010. évi XLIII. törvény központi államigazgatási szervekről szóló rendelkezései közé is bekerült az önálló szabályozó szerv kategória,<sup>24</sup> míg a rendvédelmi szervek országos parancsnokságai helyébe a rendvédelmi szerv és Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat szervei kerültek. Az önálló szabályozó szervek körébe a korábban az Alkotmányban rögzített NMHH és a PSZÁF<sup>25</sup> nyert beiktatást.

Az Alaptörvényben nevesített két központi közigazgatási szerv szabályozása napjainkban is hatályos, mivel jogszabályba emelésük óta szövetszerű változtatást sem hajtottak végre az érintett cikkeken. Nem úgy, mint a 2010. évi XLIII. törvényen. A Miniszterelnökség 2014-ig a miniszterelnök munkaszerve volt, amely – többek között – a korábbi Miniszterelnöki Hivatal politikai funkcióit látta el.<sup>26</sup> 2014. június 6. napjától azonban a Miniszterelnökség „kikerült” a 2010. évi XLIII. törvényből, ám ez a dereguláció csak egy átalakulásnak a jogszabályi kivetülése volt, mivel a Miniszterelnökség munkaszerv pozícióját „lecserélte” minisztériumi rangra.<sup>27</sup> A Miniszterelnökség mellett a Miniszterelnöki Kabinetiroda is „előrelépett”, és 2015. október 13. napjától a miniszterelnök politikai munkáját segítő, politikai koordinációt ellátó minisztériummá vált.<sup>28</sup> A 2014–2018-as időszakban számos központi hivatal és minisztériumi háttérintézmény szűnt meg vagy alakult át, feladataikat főként minisztériumok vették át.<sup>29</sup>

A 2018-as országgyűlési választásokat követően a központi szervek rendszerében elsőként egy változás következett be. Létrehozták a Miniszterelnöki Kormányirodát,<sup>30</sup> amely a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként működő, különös

<sup>21</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

<sup>22</sup> Alaptörvény 15–22. cikk.

<sup>23</sup> Alaptörvény 23. cikk.

<sup>24</sup> 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, 1. § (2) bek. i) pont.

<sup>25</sup> 2010. évi XLIII. törvény 1. § (6) bek.

<sup>26</sup> Balázs István: *A közigazgatás központi szervei*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2014. 12.

<sup>27</sup> 2014. évi XX. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, 1. § (1) bek. a) pont.

<sup>28</sup> 2014. évi XX. törvény 1. § (1) bek. b) pont.

<sup>29</sup> 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről.

<sup>30</sup> 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bek. d) pont.

hatáskörű központi államigazgatási szerv jogállását nyerte el. A központi szervek rendszerét 2019. január 1. napjával átalakították. A 2010. évi XLIII. törvény négy kategóriába sorolja a központi szerveket. Az önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv, a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat mellett, új belépőként létrehozták a központi kormányzati igazgatási szerveket. Központi kormányzati igazgatási szerv pedig a korábban is nevesített Kormány, a Miniszterelnöki Kormányiroda, a minisztérium és a központi hivatal lett.<sup>31</sup> A Kit. központi kormányzati szerveinek felsorolásából hiányzik még egy szerv, a kormányzati főhivatal,<sup>32</sup> amely technikailag a korábbi kormányhivatalok újradefiniált megnevezése.

A központi kormányzati igazgatási szervek mellett 2020. január 1. napjával létrehozták a különleges jogállású szervek<sup>33</sup> kategóriáját, amely bár több központi kormányzati igazgatási szervet (önálló szabályozó szervek és autonóm államigazgatási szervek) is magában foglal (például Közbiztonsági Hatóság, Országos Atomenergia Hivatal), igazgatásukat el kell különíteni a kormányzati igazgatási szervektől, éppen a különleges jogi státuszok miatt.<sup>34</sup> Napjainkban a korábban ismertett központi szervezetrendszeri struktúra működik. Kiemelést érdemel továbbá az önálló szabályozó szervek kategóriája, tekintettel rendeletalkotási jogukra. 2011 januárjában a PSZÁF és az NMHH létrehozásával teremtették meg ennek a kategóriának az alapját, a szervek összefoglaló nevét viszont csak az Alaptörvény rögzíti. Ebbe a kategóriába napjainkban már négy szerv tartozik, az NMHH maradt meg az eredeti párosból, és kiegészült a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatallal, a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságával és az Országos Atomenergia Hivatallal.

Az ilyen jogszabályi háttérben megvalósult közigazgatási reformok (központi szervezeti változtatások) alapját a 2011-ben megalkotott Alaptörvény jelentette. Ez a dokumentum szerkezetileg ugyan megtartotta a korábbi struktúra legfontosabb elemeit, ugyanakkor egyértelműen a centralizáció jegyében fogalmazták meg. Ezt támasztja alá többek között a Kormány feladat- és hatásköreinek „újradefiniálása”, ami újfajta megközelítésben gyakorlatilag mindent oda sorol, amit maga az Alaptörvény vagy más jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Álláspontunk szerint, ez már önmagában is egyértelműen a centralizáció legerősebb eleme és bizonyítéka, hiszen a Kormány cselekvési lehetőségeit „szinte korlátlanul” kiszélesítette. Az Alaptörvény rendelkezései szerint továbbra is a Kormány tekintendő hazánk közigazgatási rendszere csúcshatóságának, amely a korábbi jogosítványok birtokában – kivétel egy-két esetben, amikor csökkenti, például a szervezetalakítás tekintetében a jogosítványait – látja el széles körű feladatait. A korábbi évtizedek gyakorlata abból a szempontból nem szakadt meg, hogy az újonnan megválasztott pártszövetség – természetesen – a saját elképzeléseihez igazítva hozta létre a minisztériumi

<sup>31</sup> 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról (a továbbiakban: Kit.) 2. § (2) bek.

<sup>32</sup> Kit. 2. § (2) bek. d) pont.

<sup>33</sup> 2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról.

<sup>34</sup> Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2021. 32.

struktúrát. Ennek jegyében minisztériumok szűntek meg, olvadtak össze, illetve újak is születtek. Ezt pozitív változásnak ítéljük, mert csökkent a szocializmustól örökölt ágazati széttagoltság, illetve a minisztériumok (miniszterek) száma, és a rendszer lényegesen átláthatóbb lett.

Az Alaptörvény által bevezetett egyik új elem az önálló szabályozó szervek csoportja, amelyeket a törvény a Kormány mellett szabályoz. Ennek jegyében például a vezetői kinevezések menete a szervezetek élére megegyezik a minisztériumok élére kinevezett miniszterekkel. Itt jegyezzük meg, hogy a szintén sok elemben hasonló felépítésű autonóm államigazgatási szervek viszont – általunk érthetetlen módon – kimaradtak az alaptörvényi szabályozásából, noha továbbra is működtek, működnek.

A területi szinten megkezdett átalakítások lényegében egy megyei szinten működő és szervezetenként integrált szervezetrendszer létrehozásában valósultak meg, ami a megyei és fővárosi kormányhivatalok 2011-es felállításával vette kezdetét.

A változásokat az alábbi, 1. táblázattal szemléltetjük, a könnyebb átláthatóság reményében.

**1. táblázat • A központi szervek szervezeti változásai 2010-től**

Időintervallum	Jogforrás	Központi szervek
2010. május 25. előtt	Alkotmány → 2006. évi LVII. törvény →	Kormány Központi államigazgatási szervek: Kormány, kormánybizottságok, Miniszterelnöki Hivatal, minisztériumok, autonóm államigazgatási szervek, kormányhivatalok, központi hivatalok, rendvédelmi szervek országos parancsnokságai
<b>A következőkben csak a változásokat tüntetjük fel, a meg nem említett szervek változatlanok a fentiekhez képest:</b>		
2010. május 25. – 2011. január 1.	Alkotmány → 2010. évi XLIII. törvény →	(Miniszterelnöki Hivatal) → Miniszterelnökség
2011. január 1. – 2012. január 1.	Alkotmány → 2010. évi XLIII. törvény →	Kormány, Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
2012. január 1. – 2014. június 5.	Alaptörvény → 2010. évi XLIII. törvény →	Kormány, önálló szabályozó szervek önálló szabályozó szervek, (rendvédelmi szervek országos parancsnokságai) → rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat
2014. június 6. – 2018. május 17.	Alaptörvény → 2010. évi XLIII. törvény →	Miniszterelnökség → minisztérium
2018. május 18. – 2018. december 31.	Alaptörvény → 2010. évi XLIII. törvény →	Miniszterelnöki Kormányiroda

2019. január 1. – 2019. december 31.	Alaptörvény → 2010. évi XLIII. törvény → Kit. →	központi kormányzati igazgatási szervek, önálló szabályozó szervek, autonóm államigazgatási szervek, rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Központi kormányzati igazgatási szerv: Kormány, Miniszterelnöki Kormányiroda, minisztérium, kormányzati főhivatal, központi hivatal
2020. január 1. – 2021. szeptember 30.	Alaptörvény → 2010. évi XLIII. törvény → 2019. évi CVII. törvény →	különleges jogállású szervek
2021. október 1. – 2021. december 31.	Alaptörvény → 2010. évi XLIII. törvény → 2019. évi CVII. törvény →	önálló szabályozó szerv: Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága
2022. január 1. – ...	Alaptörvény → 2010. évi XLIII. törvény → 2019. évi CVII. törvény →	önálló szabályozó szerv: Országos Atomenergia Hivatal

*Forrás: a szerzők szerkesztése*

Összegezve a változtatásokat és a folyamatokat könnyen belátható, hogy ilyen jellegű változások nem voltak kiolvashatók sem a MP, sem a Stratégia soraiból. Találkozunk ugyanakkor olyan rendelkezéscsomagokkal, amelyek magyaráznak egyes nagyobb változásokat, mint például a Kit. indoklásában is rögzített bürokráciacsökkentési program, vagy a vizsztatérő hivatkozás a közszolgálatban dolgozók jogállásának rendezésére (Kit. és Küt.). Több esetben pedig maga a jogalkotó nem is tartotta fontosnak tisztázni, hogy milyen céllal változik meg egy-egy központi szerv jogállása (például az atomenergia-felügyeleti szerv jogállásával összefüggésben, egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi CXIV. törvényben, amely az Országos Atomenergia Hivatal jogállását változtatta meg). Ezen indokok – de különösen a hiányuk – önmagukban mégis kevésnek tűnnek ahhoz, hogy kellően meghatározzák a szervezetrendszer kialakításának mikéntjét.

A *de facto* változások és a stratégiák vizsgálatából nem derül ki tehát, hogy milyen elvek szerint szerveződik a hazai központi közigazgatás szervezeti rendszere, ezért a következő pontban azokat a tényezőket vesszük számba, amelyeknek – álláspontunk szerint – kiindulási alapot kellene képeznie e kérdés megválaszolása során.

### 3. A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETRENDSZERÉT MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK

Ahogy az az első fejezetben megállapítottuk, a modern államok közigazgatási szervezetrendszerének átalakítása (jobb esetben az egyes rendszerelemek finomhangolása) egy soha véget nem érő folyamat, hiszen a közigazgatás szervezetrendszerének mindenkor illeszkednie kell a működési közegét jelentő társadalmi környezethez. Természetesen nem

vitatjuk azt, hogy egy átfogó elemzéshez vizsgálódásunkat ki kellene terjeszteni minimalisan az ellátandó feladatok sajátosságaira, azok elosztására, a hatáskörök telepítésére és a közigazgatás személyi állományának szerepére is (mivel ezek hiányában nem kaphatunk teljes képet), de ez utóbbiak vizsgálatára – a rendelkezésünkre álló keretek szűkössége miatt – nem vállalkozhatunk.

A központi közigazgatási szervek és ezek területi-helyi szerveinek vizsgálatát az indokolja, hogy hazánkban az elmúlt bő egy évtizedben sikerült olyan programokat megvalósítani, amelyeknek célja a közigazgatás megújítása és az állam alkotmányos szerkezetéhez igazítása volt. Ennek során sikerült fixálni és – minden bizonnyal hosszabb időtartamra is – megnyugtató módon rendezni a korábban kiüresített és elbizonytalanított közigazgatási középszint helyét a rendszerben (ez a megállapítás különösen az alsó középszintre igaz). Felmerül a kérdés, hogy a napjainkban működő rendszert mennyire tekinthetjük időtállóknak, képes lesz-e a rendszer reagálni az új kihívásokra, rendelkezik-e a szükséges önkorrekciónak képességgel. A megválaszoláshoz a következőkben tekintsük át röviden, hogy melyek azok a tényezők és elvek, amelyek egy adott állam közigazgatási szervezetrendszerének felépítésére hatással lehetnek vagy vannak.

Bármely modern államra vonatkoztatva kijelenthető, hogy különböző típusú államszerveihez eltérő szervezetrendszer tartozik, ami az általuk ellátandó állami feladatok különbözőségére vezethető vissza. A törvényhozó szervek által ellátandó feladat egységes és központosított szervet kíván, hasonló mondható el az igazságszolgáltatási szervekről is, azzal a kiegészítéssel, hogy ebben az esetben már területileg tagolt szervezetrendszert igényel az ellátandó feladat jellege. Lényeges eltérés figyelhető meg a közigazgatási szerveknél, amelyek esetében az ellátandó feladat hatalmas tömege és sokrétűsége rendkívül összetett és változatos szervezeti rendszer működtetését követeli meg. Formai szempontból általában magas szintű jogszabályok határozzák meg egy adott állam közigazgatási szerveinek feladat- és jogkörét, típusát, tagolódását, elnevezését. Ugyanakkor az egyes államok szervezetrendszerének nyilvánvaló különbözősége ellenére is megfigyelhetők az eltérő struktúrákban bizonyos igazgatástudományi törvényszerűségek.

Egy adott állam közigazgatási szervezetrendszere akkor tekinthető racionális felépítésűnek, ha az legszorosabban a közigazgatás által ellátandó feladatokhoz kapcsolódik, hiszen közigazgatási szervet soha nem öncélúan, hanem minden esetben valamely közigazgatási feladat ellátására kell létrehozni. Kijelenthető tehát, hogy a közigazgatási szervezetrendszerek felépítése és a mindenkori közigazgatás által ellátandó feladatok között nagyon szoros a kapcsolat, de mégsem tehetünk egyenlőségjelet a szervezetrendszerek felépítését, valamint a közigazgatás feladatait meghatározó tényezők közé. Ennek az a magyarázata, hogy minden modern államban találunk olyan, a struktúra kialakítására hatással lévő tényezőket, amelyek túlmutatnak az igazgatástudományi törvényszerűségeken, amelyek racionális indokokkal nehezen magyarázhatók, és sem közvetlen, sem pedig közvetett hatással nincsenek az adott állam közigazgatása által ellátandó feladatokra. Azt mondhatjuk tehát, hogy a közigazgatás társadalmi környezetét alkotó tényezők vannak a legnagyobb hatással a szervezetrendszerre, de nem lehet figyelmen kívül hagyni

a közigazgatás technológiai, technikai, informatikai környezetét, továbbá a földrajzi/geográfiai adottságokat és a közlekedési-infrastrukturális adottságokat sem.

Egy adott állam közigazgatási szervezetrendszerének feladat alapján való tagozódása a minőségi munkamegosztás eredményeként alakul ki, és ez legmarkánsabban a központi szervek rendszerében jelenik meg. Ha a minisztériumok felsorolását vizsgáljuk, azt kell megállapítanunk, hogy a legrégebben kialakult, a klasszikus minisztériumok közé tartozó szervek elnevezése és feladata sem maradt érintetlen. Érdemes volna annak a vizsgálata, hogy az állam által ellátandó feladatok körében merült-e fel olyan jellegű/olyan léptékű változás, amely indokoltá tette a korábbi struktúra megváltoztatását, vagy ezek a szervek is a későbbiek során ismertető politikai-hatalmi és gazdasági-financiális tényezők áldozatai lettek-e.<sup>35</sup> Ugyancsak érdemes lenne annak a vizsgálata is, hogy a központi közigazgatási szervek rendszerében mi indokolta a központi kormányzati igazgatási szervek kategóriájának megalkotását, továbbá egyes központi szervek jogállásának módosítását vagy a tárca nélküli miniszterek számának változását. Álláspontunk szerint szükséges volna a tárca nélküli miniszterek feladatkörének, tevékenységének (vagy legalább ezek kereteinek) normatív szabályozása a tartósság igényével. Ezek a miniszterek nem egy konkrét igazgatási ágazat felelős vezetői, hanem egy-egy konkrét feladatot látnak el, számukat pedig – különösen koalíciós kormányzás esetén – nem az igazgatástudományi törvényszerűségek határozzák meg, hanem adott esetben a kormányzó pártok politikai erőviszonyai. Ez a körülmény nyilvánvalóan a kormányzati munkamegosztás és szervezeti rendszer stabilitása ellen hat.

A mennyiségi munkamegosztás eredményezi minden, számottevő földrajzi kiterjedéssel rendelkező államban a szervezetrendszer terület szerinti tagolódását. Ez arra a törvényszerűsége vezethető vissza, hogy a központi szervek jelentős része által ellátandó feladat jellege miatt szükség van olyan szervekre, amelyek – egy vagy két – alsóbb szinten, a központi szervek meghosszabbított karjaként biztosítják a központi akarat egységes végrehajtását és érvényesítését. Hazánkban, az utóbbi évtizedben a szakigazgatási tevékenységet végző szervek jelenlegi rendszerének kiépítésével sikerült ezt a célt megvalósítani. A szakigazgatási szervek illetékességi területe – kevés kivételtől eltekintve (ilyenek például a vízügyi szervek) – követi az állam hivatalos területi beosztását. A járások újbóli kialakításával sikerült hosszabb időszakra megnyugtató módon rendezni a települések és a megye közötti, legalsó területi szinten működő államigazgatási szervek helyzetét. Az itt működő szakigazgatási szervek szakmai irányítása megoldott. A korábban működött kistérségek elsősorban területfejlesztési és statisztikai szempontból kialakított területi egységek voltak, nem is volt céljuk a korábban is létező járások – mint területi államigazgatási szervek – pótlása. Szólnunk kell még egy létező/nem létező területi egységről, a régióról. A megyénél nagyobb területű közigazgatási egységek kialakítására korábban is volt már szándék, de egyetlen megoldás sem bizonyult életképesnek. Az Európai Unióhoz (EU) való csatlakozás (és a NUTS-szintekhez illeszkedés) jegyében került sor a tervezési és statisztikai célú

<sup>35</sup> Megjegyzés: az államok többségével szemben hazánkban például önálló környezetvédelmi tárca nem működik.

területi egységek, a régiók kialakítására. Ezek a régiók (7 + 1) ma is léteznek, de csekély a valószínűsége, hogy a közeli jövőben átvennék a megyei szint szerepét.<sup>36</sup>

A gazdasági-financiális tényezők befolyása sem elhanyagolható. Az állam redistribúciós tevékenysége, az állami szerepvállalás mértéke szintén hatással van a szervezeti rendszerre. A szociális gondoskodás, a társadalmi méretű bizonytalansági tényezők csökkentése, a munkanélküliekről való gondoskodás egyaránt a közigazgatási szervek feladata. Ezek a feladatok az állam eltérő gazdasági fejlettségű régióiban nem azonos mértékben jelentkeznek, márpedig ez a körülmény a konkrétan jelentkező feladatokhoz igazodni képes szervek kiépítését teszi szükségessé.

A külpolitikai tényezőkre a legerősebb hatással egy adott állam nemzetközi kapcsolatai lehetnek. Hazánk stabil tagja az ENSZ-nek, az Európa Tanácsnak, az OECD-nek, az EU-nak és a NATO-nak (továbbá egy egész sor, témánk szempontjából kevésbé fontos más nemzetközi szervezetnek). Várhatóan ez így is marad, ily módon – megítélésünk szerint – a nemzetközi szervezetekhez való tartozás a közeli jövőben nem fogja számottevő módon befolyásolni a magyar közigazgatási struktúrát. A külpolitikai tényezők egyébként általában két vonatkozásban hatnak a szervezeti rendszerre. Az államok közötti, a nemzetközi együttműködéssel kapcsolatban jelentkező, szokványos feladatok jól tervezhetők és kiszámíthatók, de a háborús helyzetben vagy természeti/ipari katasztrófa esetén jelentkező tömeges migráció rendkívül rövid idő alatt ró jelentős terhet a közigazgatás szervezeti rendszerére. Ez utóbbi feladatokra nem lehet jól tervezhetően felkészülni.

A belpolitikai-hatalmi viszonyok hatása szintén jelentős lehet. A közrend, közbiztonság fenntartása, a belső rend folyamatos biztosítása mindig a közigazgatási szervek feladata volt, és az ma is.

A technológiai, informatikai környezet struktúraalakító hatását az elmúlt években testközelből tapasztalhattuk. Ezek a modern technikák és technológiák korábban soha nem látott mértékben gyorsították meg a közigazgatási munka nyersanyagának, az információnak a megszerzését, feldolgozását és továbbítását, vagyis a közigazgatási feladatok elvégzését.

Szólnunk kell végül a földrajzi, közlekedési tényezőkről is. A geográfiai adottságokon általában nem tudnak változtatni az egyes államok, legfeljebb a közlekedési lehetőségek bővítésével tudják ellensúlyozni a hátrányokat. A korábbiakhoz képest ennek a tényezőnek szerepe, napjainkra még csökkent is valamelyest, mivel a közigazgatás technológiai-technikai környezete egyre inkább ellensúlyozni képes a földrajzi értelemben vett távolságot.<sup>37</sup> A területen élő lakosság száma korábban sem befolyásolta számottevően a kialakítandó

<sup>36</sup> A megyék megszüntetéséről és egy regionális szintű közigazgatás megvalósításáról egész könyvtárnyi irodalom született az utóbbi 20 évben, különösen a 2000-es évek első évtizedében. Ezek kiemelését itt nem látjuk célszerűnek, ezért eltekintünk tőle.

<sup>37</sup> Megjegyzés: az informatikában, illetve a számítástechnikában végbement forradalmi változás mindenki számára elérhető közelségbe vitte/hozta a gyors és hatékony ügyintézés lehetőségét. Lásd például a kormányablakok működését.

közigazgatási egységeket. A napjainkban működő járások lakosságszámában is rendkívül nagy aránytalanságok figyelhetők meg.

A fentebb ismertetett tényezőkön kívül léteznek olyan elvek is, amelyek hatással vannak, vagy legalábbis lehetnek egy adott állam közigazgatási szervezetrendszerére. Ilyeneknek ítéljük meg – Magyary Zoltán után – a következőket: a centralizáció, a decentralizáció, az autonómia és az integráció elve.<sup>38</sup> A centralizáció elve alatt a jelen kérdéskörben, a közigazgatási szervezet rendszerében érvényesülő kormányzati politikai akarat erősségét, mértékét értjük. Annál erősebben centralizált egy állam közigazgatási rendszere, minél erősebb jogosítványai vannak a mindenkori kormánynak a közigazgatás működésével kapcsolatban. Álláspontunk szerint nem teljesen ördögtől való, ha a kormányzati szándék domináns módon érvényesül az államigazgatási szervek tevékenységében. A decentralizáció és az autonómia elve azt jelenti, hogy egy adott államban bizonyos közigazgatási feladatokat a hierarchián kívül működő szervekre bíznak. Ezeknek a szerveknek viszonylagos önállósága van.

Álláspontunk szerint e szempontokat figyelembe véve és e szempontokra kellően figyelve indokolt, illetve kell elkészíteni azt a közigazgatás-fejlesztési stratégiát/reformot, vagy annak finomhangolását, amely Magyarország közigazgatási szervezeti rendszerének felépítését meghatározza.

#### 4. ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK

A jelen értekezésben hitet tettünk amellest, hogy a demokratikus jogállamban is szükséges valamiféle hosszú távú elképzelés felvázolása nem csupán a magyar államszervezet egésze, hanem a közigazgatás – annak feladatai, szervezete, személyzete és működése – tekintetében is. Az igaz, hogy az Alaptörvény – részben legalábbis – kielégíti e követelményt, a jogi alapok tehát adottak, de álláspontunk szerint szükséges lenne egy megvalósítható reformkoncepció is, az említett és kellően indokoltnak ítélt finomhangolás elvégzése céljából. Ennek segítségével ugyanis a jövőben elkerülhető lenne még annak a látszata is, hogy a közigazgatás szervezeti rendszerét adott esetben konkrét személyekhez igazítjuk, igazítja a jogalkotó.

Vizsgálataink során megállapítottuk, hogy a közigazgatás szervezetrendszerét – annak központi, területi és helyi szerveit – meghatározó stratégia alkotására tehát igény volt, van és lenne. Nem véletlenül írja Lőrincz Lajos professzor azt, hogy a magyar közigazgatás végig nem vitt reformok (reformtorzók) története. Nem fér tehát kétség ahhoz, hogy sok-sok reformelképzelés született az utóbbi évszázadokban, évtizedekben és években, de mégsem tudjuk kijelenteni, hogy van ma hazánkban egy olyan központi kormányzati elképzelés, amely mindenki számára egyértelművé teszi, hogy milyen célok érdekében, milyen elvek mentén történik meg a közigazgatási feladatok szétosztása, és hogyan

<sup>38</sup> Lásd erről Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.



alakul az egyes közigazgatási szervek jogállása és ebből adódóan a szervezetrendszer felépítése. Ez a hiátus magában hordozza a közigazgatás szervezeti rendszere (központi, területi és helyi szervei) instabilitásának veszélyét, egyidejűleg pedig akadályát képezi a tervezhetőségnek (előrelátásnak) és a hatékony működésnek.

Meggyőződésünk tehát, hogy szükség van a közigazgatás egészét átfogó stratégiá(k)ra, és ezen belül az egyes meghatározó területek, mint a közigazgatás feladatai, szervezetrendszere, működési-eljárási szabályai és személyzete, vagy éppen az olyan horizontális terület, mint a digitalizáció rendszerszintű, de önállóan is értelmezhető, hosszú távú meghatározására.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Balázs István: *A közigazgatás központi szervei*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2014. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/10456>
2. Balázs István: A „jó közigazgatás” illúziója. In Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. 31–43.
3. Gál András Levente: Gondolatok a Magyar Program 2020 elé. *Polgári Szemle*, 10. (2014), 1–2. 207–223.
4. Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2021.
5. Józsa Zoltán: Önkormányzati reformok az elmúlt évtizedben: Anglia, Hollandia, Németország, Svájc, Magyarország. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 63. (2003), 10. 1–52.
6. Kádár Krisztián: *A közigazgatás stratégiai tervezésének és fejlesztésének módszertana*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2012.
7. Lőrincz Lajos: A kormányzás modernizációja. *Magyar Közigazgatás*, 56. (2006), 11. 641–645.
8. Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13.
9. Magyarország Kormánya: *Közigazgatási és Közszerológatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Budapest, Miniszterelnökség, 2015. Online: [https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf)
10. Magyar Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1930.
11. Magyar Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Egyetemi Nyomda, 1942.
12. Torma András: Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon. *Magyar Közigazgatás*, 54. (2004), 12. 713–725.

13. Torma András: A közigazgatás vezetésének egyes elméleti kérdései. In Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. 285–294.
14. Török Éva: A közigazgatás fejlesztése és az Európai Közösségekkel történő jogi harmonizáció összefüggései. *Magyar Közigazgatás*, 44. (1994), 1. 35–43.
15. Young, Richard D.: *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector*. London, SAGE 2002. Online: [www.ipspr.sc.edu/publication/perspectives%20on%20strategic%20planning.pdf](http://www.ipspr.sc.edu/publication/perspectives%20on%20strategic%20planning.pdf)

### **Jogi források**

1. 1949. évi XX. törvény A Magyar Népköztársaság Alkotmánya
2. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
3. 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
4. 2014. évi XX. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról
5. 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
6. 2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról
7. 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről

**Torma András** CsC, egyetemi tanár, rector emeritus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Szakterületei a közigazgatási jog, a közjog, az európai közigazgatás, a jogi informatika, szervezési és vezetési ismeretek és az állam- és jogtudományok.

**Czékman Zsolt** PhD, intézeti tanszékvezető egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Szakterületei: infokommunikációs jog, IT, jogi informatika, e-közzszolgáltatások, közigazgatási jog, közzszolgálati jog.

**Nyitrai Péter** PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Szakterületei: közigazgatási jog, rendészeti igazgatás.

**Szabó Balázs** PhD, egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Kutatási szakterületei: közigazgatási jog, európai közigazgatás, közigazgatás fejlesztése, jogi informatika, infokommunikációs jog, erdészeti/vadászati/rendészeti szakigazgatás.

**Ritó Evelin** tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Kutatási terület: okosváros, településfejlesztés, e-kormányzás.

**Czibrik Eszter** PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Kutatási területei: hatósági eljárás, közigazgatási szerződések.

**Cseh Gergely** tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Kutatási területei: közigazgatás, felsőoktatás – köznevelés, e-(ön)kormányzás, digitális társadalom, helyi közszolgáltatások.