

Az Országgyűlési Könyvtár
állomány... törölve

Az Országgyűlési Könyvtár
állomány... törölve

INFO-

TÁRSADALOM- TUDOMÁNY

RSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁ
SADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁR

A „rendszeráltó” közigazgatás

A kormány helyzetének változásai 1987 és 1994 között — a kormány szerepének átalakulása — a kormányfő alkotmányos helyzete — a kormány összetétele • A dekoncentrált állami közigazgatás aktuális elméleti és gyakorlati kérdései — a dekoncentrált közigazgatás törvényi szabályozása — a dekoncentrált állami és a helyi önkormányzati közigazgatás hatáskörei — dekoncentrált közigazgatás versus magánigazgatás — a helyi közigazgatás horizontális koordinációjának problémái • A területi közigazgatás-szervezés dilemmái Magyarországon — az önkormányzati modell bevezetésének hatása az igazgatás területi struktúrájára — tércategóriák versengése a „középsztintű” hatalomért — új konfliktusok körvonalai a megyei szintű közigazgatásban — lehetséges korrekciós irányok, a területi igazgatás jövőképe • A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák — a közvetett közigazgatáshoz kapcsolódó egyes fogalmak és az autonóm struktúrák — a közvetett közigazgatás intézményei — a közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák működési tapasztalatai — a közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák alkalmazási lehetőségei a magyar közigazgatásban • A magyar köztisztviselői kar és a személyi állományal kapcsolatos problémák — helyzetkép a köztisztviselők létszámáról — a köztisztviselők összetételéről — a magyar köztisztviselői rendszer — kiválasztás – összeférhetlenség – elmozdíthatóság — a pálya presztízséről — teendők

TUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMT
DOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMT
OMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMT
MÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUD
LÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOM
NY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁ
Y TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY
TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY
TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY
TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY
RSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY T
SADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRS
ADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRS
ADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRSADALOMTUDOMÁNY TÁRS

31

INFO-Társadalomtudomány

31. szám (1994. december)

Kiadja a Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára és az MTA VITA Alapítvány

Szerkesztőbizottság:

Bóhm Antal, Enyedi György (elnök), Erős Ferenc, Madarász Aladár, Mucsi Ferenc, Pálné Kovács Ilona, Tamási Péter (felelős szerkesztő), Tóth Pál Péter

A szerkesztőség címe:

1051 Budapest, Nádor u. 7.
Telefon/fax: 266-30-32

INFO-Társadalomtudomány című sorozatunk indításával az volt a célunk, hogy tömören és olvasható formában megírt cikkekkel gyorsan informáljuk a társadalomirányításban résztvevő döntéshozókat az új társadalomtudományi kutatási eredményekről és a társadalomtudósokat foglalkoztató aktuális témákról. Lapunk nyilvánossá válásával lehetőség nyílt arra, hogy a magyar társadalom iránt érdeklődő olvasók szélesebb köre is hozzáférhessen az egy-egy aktuális témát többoldalúan megközelítő tematikus számokhoz. Mivel kiadványunk igen szűk terjedelmet szab meg egy-egy témára, a kutatók kénytelenek álláspontjukat tézisszerűen kifejteni. Az általános tájékozódást azonban szeretnénk megkönnyíteni a cikkek után közölt statisztikai táblázatokkal és válogatott bibliográfiával.

Tematikus számainkkal fel kívánjuk hívni a figyelmet néhány fontos területre, amelyekkel eddig – úgy tűnik – nem a kutatási eredmények ismeretében foglalkoztak. Szeretnénk kiadványunkkal a kiemelt témákban tudományos háttéranyagot nyújtani és ezáltal is hozzájárulni ahhoz, hogy a társadalomtudományi kutatások eredményei és a társadalmi gyakorlat közelebb kerüljenek egymáshoz.

A kifejtett elképzelések a szerzők egyéni tudományos felfogását tükrözik.

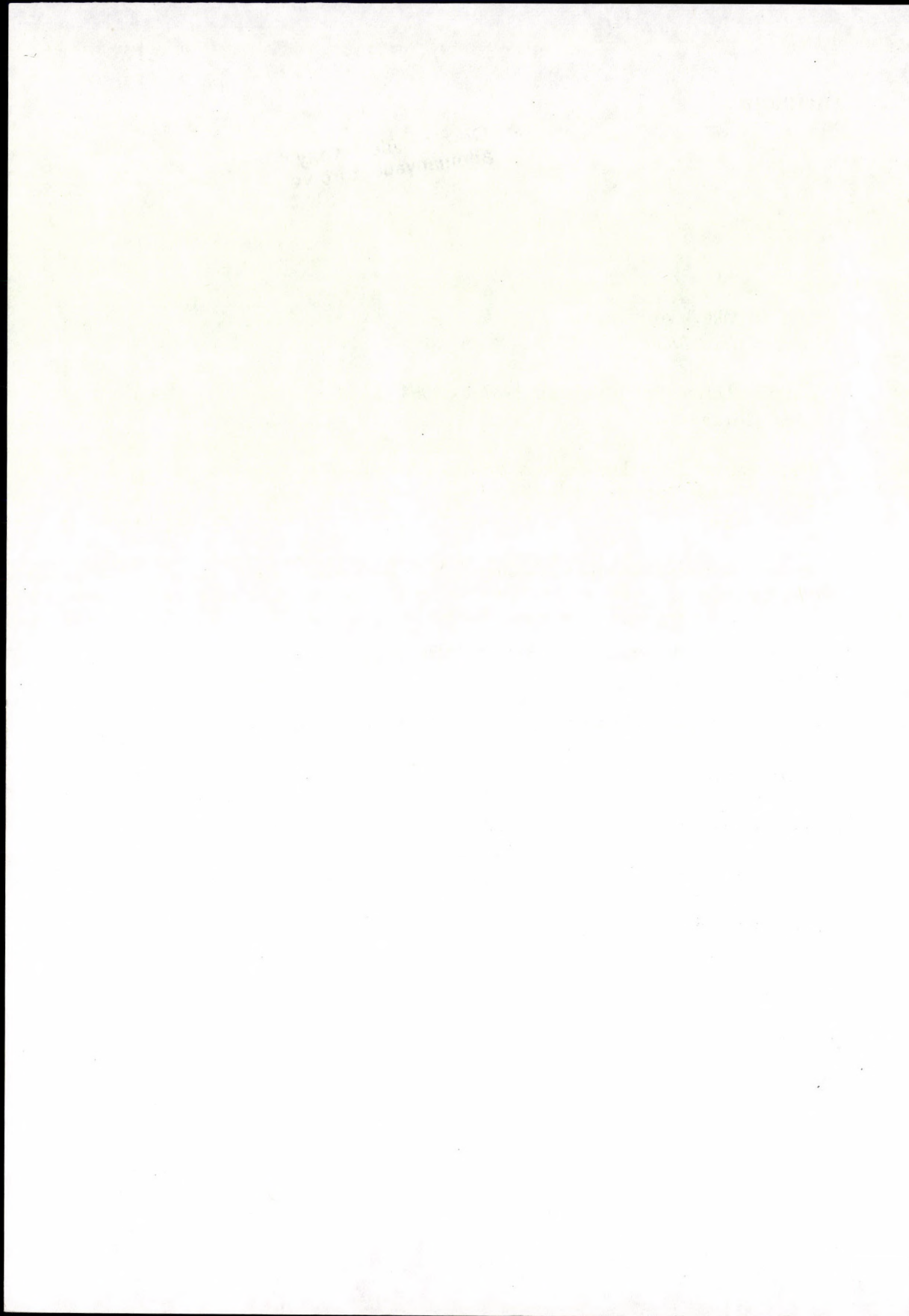
A szerkesztőség

Lapunk a tárgyévire, valamint az azt követőre előfizethető, illetve egyes számai visszamenőleg is megvásárolhatók a szerkesztőségnél kedden és csütörtökön 10 és 12 óra között. (Előfizetési díj egy évre – négy számra – 500,- Ft + áfa.)

Tartalom

Az Országgyűlési Könyvtár
állományából törölve

A „rendszerelváltó” közigazgatás <i>Pálné Kovács Ilona</i>	3
A kormány helyzetének változásai 1987 és 1994 között <i>Müller György</i>	7
A dekoncentrált állami közigazgatás aktuális elméleti és gyakorlati kérdései <i>Szabó Gábor</i>	13
A területi közigazgatás-szervezés dilemmái Magyarországon <i>Pálné Kovács Ilona</i>	19
A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák <i>Balázs István</i>	25
A magyar köztisztviselői kar és a személyi állománnyal kapcsolatos problémák <i>Lőrincz Lajos</i>	33
Statisztikai táblázatok	41
Válogatott bibliográfia	49
Kutatási információk	51



A „rendszerelváltó” közigazgatás

Közel hat év távlatából egyre inkább látszik, hogy a társadalmi-gazdasági rendszerelváltás során könnyebb és gyorsabban végrehajtható feladat az állami-politikai „felépítményt”, a szervezeteket és normákat gyökeresen átalakítani, mint a gazdaság és a társadalom reálfolyamataiban jelentős változást elérni. A parlamentarizmus, pluralizmus, jogállam, önkormányzatiság jelszavai mentén alig egy év alatt átformálódott az állam hatalmi szerkezete, működési rendszere, kicserélődött a politikai elit.

A végrehajtó hatalom, a közigazgatás átalakulása kevésbé látványos és robbanásszerű ugyan, de nélküle a képviselői politikai mechanizmus változásai csak jelentős torzulásokkal érvényesülnének. Ugyanakkor a közigazgatás viszonylagos állandóságához szintén fontos érdekek fűződnek, különösen egy olyan korszakban, amelyben a változások, a reformok az élet szinte minden területén erőltetett ütemben zajlanak. A hazai közigazgatást a megújulás és a folyamatosság egyaránt jellemzi, átalakulásának folyamata nem ígérkezik nagyon gyorsnak.

A rendszerelváltást megelőző közigazgatás mind szervezetében, mind működési módszereiben, szakmai színvonalában megfelelt a vele szemben támasztott politikai és szakmai követelményeknek, számtalan elemét tekintve szerkezete, szabályozása és személyzetének szakmai színvonala elérte a nemzetközi mércét. A professzionális és kiterjedt közigazgatási apparátus jelentős befolyást gyakorolt a képviselői szervekre, s azok formális tevékenysége mellett az állami irányítás – a virulens közigazgatásnak köszönhetően – a „közigazgatási állam” modelljéhez hasonlított, egy rendkívül jelentős eltéréssel: a párt vezető szerepének érvényesülésével. Az elgyengített képviselői struktúra mellett a közigazgatás és a pártirányítás összefonódása jelentette a hatalomgyakorlás tényleges színterét. A politika és a közigazgatás személyi és működési összefonódása nyilvánvalóan rányomta bélyegét a szervezet egészére, működési módszereire. A „pártállam” antidemokratikus módszerei a társadalom legszélesebb tömegei számára a közigazgatás mindennapi működésében jelentek meg.

A rendszerelváltással gyökeresen megváltozott hatalmi-politikai viszonyok és struktúrák a közigazgatással szemben merőben új igényeket támasztottak. A közigazgatás előtt álló megújulási kényszer az újdonsült politikusok részéről jelentős bizalmatlansággal párosult, megnehezítve a bürokraták és politikusok között egyébként szükségszerű kommunikációt. A közigazgatás szemünk előtt zajló átalakulási folyamata konfliktusokkal terhes, zsákutcáktól, diszfunkcióktól sem mentes ugyan, de irányát tekintve a progresszív nemzetközi trendekbe illeszkedik.

Az *INFO-Társadalomtudomány* e számában megjelenő tanulmányok keresztmetszetét kívánják adni a mai magyar közigazgatásnak, miközben a nemzetközi trendek kontextusában törekszenek elhelyezni a magyar közigazgatásban zajló folyamatokat.

A közigazgatás reformja nem hajtható végre egy csapásra, egyetlen aktussal, hiszen az állami szervezet legkiterjedtebb, legnépesebb eleméről van szó. A rendszerváltást követő években ez az átalakítási folyamat nem volt kellően tudatos, koncepciózus. A kormányzati szerkezet átalakulása erősen személyre szabott volt, illetve szükségyszerűen alkalmazkodott az új feladatokhoz (kárpótlás, munkaügyi igazgatás, állami tulajdonosi szervezetek stb.). A kormány és a parlament viszonya szorosabbá vált, s noha a kormány előkészítő szerepe a parlamenti tevékenységben szinte kizárólagos, a másik oldalon viszont a kormány mozgásteret szűkült: a kormány korábbi dominanciája lényegesen kevésbé érvényesül a központi irányításban.

A közigazgatás átalakulásában a legjelentősebb lépés az önkormányzati modell bevezetése volt, amely a területi irányítási és hatalmi viszonyokat gyökeresen átrendezte, s a lehető legközelebb vitte az állampolgárokhoz a helyi ügyek intézését. A politikai értelemben egyértelműen pozitív változás, a helyi demokrácia feltételeinek megteremtése azonban a közigazgatási munka színvonalára, a közigazgatási szervezetrendszer struktúrájára hátrányos következményekkel is járt. A szervezetileg széttagolódó önkormányzati rendszerben növekedett az alkalmazottak száma, romlott a hatósági ügyintézés színvonala, az ellátás szervezésében pazarló, presztízs szempontú megoldások is elszaporodtak, nem utolsósorban a központi elosztási gyakorlat hatására.

Megyei szinten ún. dekoncentrált, azaz a minisztériumoknak alárendelt államigazgatási szervek kusza konglomerátuma alakult ki azon szinte általánosan érvényesülő bizalmatlanság nyomán, ami a megyei önkormányzatokkal szemben megnyilvánult, nyilvánvalóan a jogelőd megyei tanácsokkal kapcsolatos korábbi negatív tapasztalatok miatt. Az irányításban megerősödtek az ágazati egoizmusok, gyengült a területi és kormányzati koordináció, az autonóm döntéshozók egymással való kommunikációja, információs rendszere alig épült ki.

A közigazgatást átformáló folyamatok harmadik legfontosabb terepe a közigazgatás személyi állományát érintette. Mind a közigazgatás személyzete, mind pedig a politikai elit törekedett arra, hogy a köztisztviselők és közalkalmazottak jogi és anyagi helyzete rendeződjön, s egy, a hatalomhoz lojális, ugyanakkor egzisztenciájában védett közszolgálati szféra közvetítse az állami akaratot és a közszolgáltatásokat. E reális igény a jogi szabályozás szintjén elismerést is kapott. Azonban az állami költségvetés helyzete alapján úgy tűnik, hogy az ígért anyagi biztonság nem teremthető meg a közalkalmazottak népes táborában, mint ahogy a köztisztviselők védelme a politikai nyomással szemben ugyancsak nehezen érvényesül a gyakorlatban a politikai váltógazdálkodás és a hazai politikai kultúra feltételei között. Azt tapasztalhatjuk, hogy a politikai megbízhatóság még mindig a legfontosabb követelmény a magasrangú köztisztviselőkkel szemben, s a politikai elit nehezen tud felülemelkedni a professzionális, a törvényeknek

alárendelt, független bürokrácia meggyökeresedésével kapcsolatos ambivalens érzelmein.

Mint látjuk tehát, a közigazgatás minden szintjén bekövetkeztek változások az elmúlt években, anélkül azonban, hogy ez az államhatalmi szféra egészében fejlesztési koncepcióval rendelkezett volna. Ezt a hiányt igyekezett pótolni a még 1992-ben megszületett közigazgatás-korszerűsítési kormányhatározat, amely elveit és céljait tekintve progresszív dokumentum volt, a gyakorlatba való átvitelére azonban nem mutatkozott igazi politikai akarat. Be kell látni, hogy a közigazgatási szféra hatékony eszközökkel rendelkezik a reformokkal szembeni ellenállásra, s a tényleges változások hosszabb időt igényelnek.

Az új kormány különösen az alkotmányozással összekapcsolódva határozott törekvést mutat a közigazgatás továbbfejlesztésére, s e folyamat irányítására külön közigazgatás-korszerűsítési kormánybiztost nevezett ki. Az új alkotmány koncepciójában is megjelentek a közigazgatás-szervezés alapelvei, felismervén azt, hogy a kormány eddig érvényesülő szinte korlátlan alkotmányos felhatalmazása a közigazgatási szféra formálására káros következményekhez vezethet. Az ügyfélcentrikus, demokratikus, és decentralizált közigazgatás nehéz, de vonzó cél, amely nemcsak normatív és strukturális, hanem szemléleti változást is igényel.

E szám tanulmányai igyekeznek betekintést nyújtani a közigazgatás átalakulásának egyes nemzetközi tendenciáiba, mintegy vonatkoztatási pontokat kijelölve a magyar közigazgatás jelenlegi helyzetének értékeléséhez. Müller György (7–12. old.) a kormányzati irányítás és struktúra vonatkozásában különösen a kormány mozgásterét és integratív, koordinációs szerepét emeli ki, hangsúlyozva, hogy tisztábban kell elhatárolni a parlamenti és a kormányzati hatásköröket, s a kormánynak megfelelő eszközrendszert kell biztosítani végrehajtó és kormányzati tevékenységének irányításához.

Ugyancsak aktuális kérdésekkel foglalkozik Szabó Gábor tanulmánya (13–18. old.): vajon az elmúlt években megfelelően alakult-e az államigazgatási és az önkormányzati szervezési elv alkalmazási területeinek kialakítása, hosszabb távon hol jelölhető ki a bürokratikus, központi irányítás alatt álló dekoncentrált közigazgatás működési tereuma, illetve honnan kell visszavonulnia az önkormányzati igazgatásnak egyrészt a közvetett közigazgatás, a civil, illetve a magánversenyszféra javára.

Az önkormányzati rendszer fejlődésében ugyancsak markáns, az európai folyamatokba illeszkedő iránynak tekinthető a területi integráció, a régiók szerepének felértékelődése, amely már megjelent az önkormányzati törvény 1994. évi módosításában, illetve az előkészítés alatt álló területfejlesztési törvényben. A hazai törekvések a megyék szerepének megerősítésére irányulnak az indokolatlan centralizáció lazítása, a területi szinten megoldandó feladatok növekedése jegyében. A hazai közigazgatás-szervezés egyik nagy dilemmája, hogy a magyar állami területi tagolódás mennyire adekvát a tényleges területi folyamatokkal, hogy szükség van-e a megyéknél nagyobb régiók kialakítására, hogy hogyan

intézményesítendő a város és környéke sokirányú kapcsolatrendszere (lásd erről a 19–24. oldalon található tanulmányt).

Balázs István (25–32. old.) azt a perspektívát emeli ki, amely a magyar gyakorlatban még csak csíráiban jelent meg. Az „államtalanított”, bürokratikus működési módszereitől megszabadított ún. közvetett közigazgatás nagymértékben javíthatja a közigazgatás működésének hatékonyságát, ami egyre inkább érvényesítendő követelmény a közigazgatási apparátusokkal szemben.

Lőrincz Lajos (33–40. old.) a közigazgatás személyi állományával foglalkozik, rámutatva arra, hogy az egzisztenciájában védett, professzionálisan képzett személyzet a modern közigazgatás alapvető záloga.

A napjainkban felgyorsult államháztartási reform ki fogja kényszeríteni a válszokat az előzőekben felvetett kérdésekben, s az is prognosztizálható, hogy az állami szerepvállalás visszaszorulása lökést ad a közszolgáltatások új típusú megszervezésének, a civil és a verseny-szereplők bevonásának. Nem elhanyagolható azonban az a veszély, hogy a költségvetés krízishelyzete, a válságkezelés feladata teret ad a rögtönző megoldásoknak, az inkonzisztens kompromisszumoknak, s ez visszavetheti a közigazgatás átalakulásának pozitív irányt vett folyamatát.

Pálné Kovács Ilona

A kormány helyzetének változásai 1987 és 1994 között

Müller György

Magyarországon 1989–90-ben a politikai rendszerváltással összefüggő alkotmányozás menetében államszervezeti reform is végbement. A reform révén kiépült a jogállami intézményrendszer, nálunk korábban ismeretlen államszervezeti intézmények jöttek létre (Alkotmánybíróság, Állami Számvevőszék), alapintézmények helyébe újak léptek (az államfői testületet betöltő Elnöki Tanácsot a köztársasági elnök, a tanácsrendszert az önkormányzati rendszer váltotta fel), a korábbi berendezkedéshez illő egyes szervek (Központi Népi Ellenőrzési Bizottság, Állami Egyházügyi Hivatal) megszűntek.

Valójában azonban az államszervezet átalakulásának folyamata már megkezdődött az alkotmányreformot és a rendszerváltást megelőzően, még a régi rendszer keretei között. 1987 volt az utolsó „békeév”, amikor a szocialista államfelfogásnak megfelelő államszervezeti struktúra még a maga teljességében fennállt, de az év második felében – összefüggésben a már érzékelhető politikai mozgásokkal – a korábbi modell egyes lényegi elemei módosultak. 1987 nyarán a kormányfőváltás nem lebecsülhető jelentőségű kormányzati szerep- és stílusváltáshoz vezetett. Ugyancsak ebben az évben született meg a jogalkotási törvény, amely törvényi szinten intézményesítette a jogalkotási garanciákat és a jogalkotási rendet, és egyúttal súlytalanná tette a kollektív államfő szerepét betöltő Elnöki Tanácsot, hozzájárulva ezáltal annak elsorvasztásához.

Míndez a következő években – a már felbomló egypártrendszerben, de még a régi alkotmány és államszervezet keretei között – hatott a kormány helyzetére. 1989–90-ben az alkotmánymódosítások megváltoztatták a kormányfő pozícióját, a kormány összetételét, és az alkotmányos változásokhoz igazodott a kormány működési mechanizmusa is. A változások lényege azonban nem a kormányzati struktúra átalakulása, hanem sokkal inkább az, hogy a jogállami intézményrendszer kiépítésével a kormány más környezetbe, a korábitól alapvetően eltérő viszonyrendszerbe került.

A kormány szerepének átalakulása

A szocialista államfelfogásnak megfelelően felépített államszervezetben a kormány rendkívül erős pozíciót élvezett a törvényhozás és a végrehajtó hatalom viszonyrendszerében. Ezt támasztotta alá egyebek között rendkívül széles, a kollektív államfő lehetőségeivel együtt szinte rendeleti kormányzásra felhatalmazó

jogalkotói hatásköre, továbbá szűkkörű, formálisan érvényesülő felelőssége a törvényhozással szemben. A kormány és az – akkori hivatalos felfogás szerint egyébként népképviselési szervnek minősülő – Elnöki Tanács jogalkotási lehetőségeit jól illusztrálja a törvények csekély száma. Volt olyan év is, amikor az Országgyűlés összesen két törvényt alkotott meg: a költségvetésit és a zárszámadásit. A tanácsok végrehajtó bizottságainak kettős alárendeltsége révén a kormány államigazgatási hatalma kiterjedt a helyi társadalmakra is, és a társadalmi önszerveződések (egyesületek, érdekképviselőletek) is államigazgatási, végső fokon kormányfelügyelet alatt álltak. Valójában ebben az államszervezeti modellben a kormánynak és általában a végrehajtó hatalomnak alig voltak alkotmányos korlátai. Így a kormány működésének érdemi kontrollja az államszervezeten belül nem alakulhatott ki.

A Parlamenttel és az Elnöki Tanáccsal szemben is erős pozíciót élvező kormány a valóságban mégis végrehajtó szerepet játszott, csak éppen nem a közjogi hierarchiában felette álló törvényhozásnak, hanem a hatalmat ténylegesen gyakorló párt vezető testületeinek és vezetőinek a döntéseit hajtotta végre. Ez úgy valósult meg, hogy a jelentősebb kormánydöntéseket, ideértve a törvényjavaslatokat is, a párt vezető testületeinek állásfoglalása előzte meg, amelyet az állami szervek a lehetőség szerinti legkisebb módosítással érvényesítettek. A kormány szerepét az is csökkentette, hogy három kulcstárca (belügy, honvédelem, külügy) közvetlen pártirányítás alatt állt. Mindez azzal is együtt járt, hogy a közigazgatás mellett pártvonalon is kiépültek a döntéselőkészítő szakigazgatási apparátusok, jóllehet a politikai döntések előkészítésében az államapparátus, meghozatalukban pedig az állami vezetők is közreműködtek. Tulajdonképpen a kormány önálló politikájáról sem lehet beszélni, mivel a rendszer utolsó időszakától eltekintve töretlenül érvényesülő modellben a kormány – legalábbis a jelentősebb ügyekben – előreprogramozott döntéseket hozott, a pártszférában született döntésekhez biztosított állami-jogi formát, s önállósággal általában csak a részletek meghatározásakor rendelkezett. A kormány működési formái is ehhez a döntéshozatali és döntéselőkészítési rendhez igazodtak. Így elegendő volt a kéthetenkénti rövid kormányülés, hozzátevé, hogy a közbelső heteken a Politikai Bizottság ülésezett, valamint a kormányfő és a miniszterelnök-helyettesek. De a széles jogkörrel rendelkező kormánybizottságok is hozhattak kormányhatáskörben döntéseket.

A kormány politikai funkciójának kibontakozása 1987 nyarától, a Grósz-kormány megalakulásától érzékelhető. Még inkább politikai szerepet töltött be a rendszerváltást előkészítő Németh-kormány, amelynek tényleges politikai mozgásteret azonban az átmenet sajátos viszonyai között persze szűkült a bonyolult egyeztetési folyamatokban. Az alkotmánymódosítások és a demokratikus választások után létrejövő politikai és államszervezeti struktúrában a kormány helyzete nem csak azzal változott meg, hogy *politikaformáló szerepet kapott* és ténylegesen *a végrehajtó hatalom centrumává vált*, hanem ugyanakkor *intézményesültek hatalmának jogi korlátai is*. Ennek jegyében csökkent a kormány jogalkotási hatásköre, amit 1987-ben a jogalkotási törvény, majd később az alkotmány – valószínűleg a kelleténél is radikálisabban – korlátozott. Ez azt eredményezte,

hogy a kormányzati működésben a saját jogú jogalkotás helyett előtérbe került a *törvényjavaslatok előkészítése*.

Az új államszervezeti intézmények kiépítésével és működésével (erős törvényhozás mellett alkotmánybíráskodás, Állami Számvevőszék, a közigazgatási bíráskodás általánossá tétele) megszülettek a végrehajtó hatalom külső ellenőrzésének a feltételei is, amelyek törvényszerűen és a jogállami berendezkedéshez illően szűkítették a kormány játéktérét. A hatalommegosztás elvének végrehajtása mellett egyéb – ugyancsak jelentős – szervezeti és hatásköri változások is korlátozták a végrehajtó hatalmat, mert egyes korábbi kormányzati funkciók és szervek megszűntek vagy más hatalmi ághoz kerültek. A bírósági hatáskörök kiszélesedésével például megszűnt a különböző típusú társadalmi szervezetek államigazgatási, esetenként kormány szintű felügyelete; a kormánytól alig függő Gazdasági Versenyhivatal jött létre; a Magyar Nemzeti Bank kikerült a kormányzati struktúrából; az önkormányzati rendszerben új alapokra helyeződött a kormány és a helyi szervek kapcsolata, mert a korábbi tanácsrendszerhez képest nagymértékben korlátozódott a kormányzati befolyás az önkormányzatok működésére.

A kormányfő alkotmányos helyzete

A kormány helyzetére vonatkozó alkotmányos szabályozás változásai legmarkánsabban a kormányfői pozíciót érintették. Ezt a változást a politikai és a szakmai vitákban időnként meg is kérdőjelezzik, mondván: a kormányfői pozíció túl-súlyos, ami miniszterelnöki kormányzáshoz vagy – utalva a szabályozás nyilvánvaló német mintájára – kancellár-demokráciához, kancellári típusú kormányzáshoz vezet.

Az 1989–90. évi alkotmánymódosítások következtében a kormányfői jogállás valóban megerősödött, mert az addig hatályos alkotmányszöveg a kormányt olyan testületi szervként kezelte, amelynek tagjai és elnöke közjogi értelemben csaknem egyenlő jogokkal és azonos köteleességekkel rendelkeztek. Ebben a kormányban, legalábbis az alkotmány szerint, a kormányfő nem élvezett megkülönböztetett jogállást, hanem „első az egyenlők közötti” minőségben feladatköre a testületvezetői szerepre szorítkozott. Ennek a felfogásnak megfelelően a kormány összes tagja azonos módon nyerte és vesztette el megbízatását, megbízatásukról és felmentésükről az Elnöki Tanács javaslatára az Országgyűlés döntött és az alkotmány nem tett különbséget a kormányfő és a többi kormánytag felelőssége között sem. Így a miniszterelnök (helyesebben a helyzetet jól kifejező akkori terminológia szerint a Minisztertanács elnöke) a kormányfői hatalmat nem alkotmányos jogállásának, hanem sokkal inkább a politikai mechanizmusban elfoglalt helyének (politikai bizottsági tagságának), valamint a kormány ügyrendjében rögzített felhatalmazásoknak köszönhette. Ebből a szempontból a legfontosabb az volt, hogy a Minisztertanács elnöke igen puha korlátokkal járhatott el a testület nevében, két ülése között helyettesíthette a Minisztertanácsot.

Az alkotmánymódosítások megteremtették a kormányfői jogállást. Új megne-

vezéssel, a miniszterelnököt felruházták az alkotmányos szabályozásból addig hiányzó kormányfői jogokkal. A korábbi „első az egyenlők között” jogállás helyett a kormányfőt a kormányzati munka és az azért való felelősség középpontjába helyezték. Konkrétan, a kormányfő jogállása megerősödött a kormányalakítás, tehát a miniszterek kiválasztásának, a kormányprogram meghatározásának és helyettese kijelölésének a lehetőségével.

A kormányfőnek a magyar alkotmányban szabályozott jogállása nem idegen a polgári demokráciák alkotmányos gyakorlatában. Egyébként is a kormányfő tényleges mozgásterét nem annyira az alkotmányos jogosítványok, hanem sokkal inkább a politikai háttere (helyzete a pártjában és a parlamenti frakcióban, valamint többpárti kormányzás esetén a koalícion belüli erőviszonyok) határozzák meg. Az más kérdés, hogy Magyarországon 1990-ben a miniszterelnöki pozíció megerősítésével együtt járt az – ahhoz nem szükségszerűen hozzátartozó – konstruktív bizalmatlanság intézményének bevezetése is, amely a kormány egészére kiterjedő stabilizációs hatása mellett rendkívül erős védelmet nyújt az egyes kormánytagoknak is. Az ezzel kapcsolatos aggályok arra vezethetők vissza, hogy a konstruktív bizalmatlanság intézménye „kiüresíti” az egyes minisztereknek a Parlamenttel szemben fennálló politikai felelősségét, mivel a Parlamentnek a miniszterelnökkel szemben nincs eszköze a bizalmat veszített, esetleg súlyos hibát vétő miniszter eltávolításához a kormányból. Olyan alkotmányos szabályozást kellene kialakítani, amely egyesíti a kormány stabilitásához fűződő érdeket a miniszteri felelősség érvényesítési lehetőségével. Persze ez a probléma nem feltétlenül közjogi síkon rendezendő; megoldást nyújthatnak e téren a politikai kultúra és a politikai szokások is.

A kormány összetétele

A kormány összetételére vonatkozó alkotmányos előírásokat mind az 1989-es, mind az 1990-es alkotmánymódosítás érintette. A korábbi alkotmányszöveg szerint a kormány tagjai voltak, a kormányfő mellett, a Minisztertanács elnökhelyettesei, az államminiszterek, a tárcákat vezető miniszterek, valamint az Országos Tervhivatal és a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke. Az államszervezeti változásokkal az Országos Tervhivatal és a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság megszűnt, de a kormányösszetétel szempontjából fontosabb, hogy a felsorolásból 1989-ben az elnökhelyettesek, majd 1990-ben az államminiszterek kiestek. Így a mai magyar alkotmány az összetételről röviden csak annyit mond, hogy a kormány miniszterelnökből és miniszterekből áll. Emellett különbséget tesz a tárcát vezető és a tárca nélküli miniszterek között, amelynek azonban a miniszterek alkotmányos jogállására nincs hatása.

Míg számos országban a minisztériumi struktúráról, azaz a minisztériumok szervezéséről, a végrehajtó hatalom fejeként a kormány dönthet, addig Magyarországon az alkotmánymódosítások után is megmaradt az az előírás, hogy az egyes minisztériumok létesítése és megszüntetése az Országgyűlés jogköre. Ez

természetesen kihat a kormány összetételére is. Érdekes módon, habár 1987 és 1994 decembere között a központi közigazgatás több menetben átszerveződött, minisztériumok szűntek meg és újak létesültek, számuk alig változott (1987-ben 13 tárca volt, 1994 decemberében pedig 12). Az alkotmány azonban a kormánytagok számát nem szabja meg, mert a kormányfő a kormány összetételét a tárca nélküli miniszterekkel törvényhozási korlátok nélkül alakíthatja. A tárca nélküli miniszterek személyéről és számáról a kormányfő és a köztársasági elnök dönt. 1987-ben 20, 1988-ban 17, 1989-ben az alkotmánymódosítás után 16 tagú volt a kormány; 1990 és 1994 között a kormány előbb 17, majd 20, végül 18 tagból állt; 1994-ben a kormány 14 taggal alakult meg.

A változás igazi jelentősége abban áll, hogy *átrendeződtek a kormányon belüli és a kormánytagok közötti viszonyok*. A struktúra tulajdonképpen egyszerűsödött, mert 1990-ig a kormány összetétele többszintű volt abban az értelemben, hogy a kormánytagság minőségétől függően (miniszterelnök-helyettes, államminiszter, miniszter) jogállásbeli különbségek és annak megfelelően hierarchikus viszonyok alakultak ki a testületen belül. A kormányban a miniszterelnök-helyettesek és az általuk vezetett kormánybizottságok irányítási és döntési szintet képeztek, sőt a miniszterelnök-helyettesek a kormányfő és a közöttük kialakított munkamegosztás rendjében felügyeletet gyakoroltak nemcsak a központi államigazgatási szervek, hanem a miniszterek felett is. A döntéshozatali folyamatokban jelentős szerepet játszottak a miniszterelnök-helyettesek által vezetett, szinte „kis-kormányokat” képező kormánybizottságok. A miniszterelnök-helyettesek és a kormánybizottságok széles döntési hatáskörük miatt formális értelemben is hatalmi helyzetben voltak, lényegében kormányt helyettesítő lehetőségeket élveztek. (1987-ben a kormányváltás előtt öt függetlenített, tehát tárcával nem rendelkező miniszterelnök-helyettes és ugyancsak öt döntési jogkörrel rendelkező kormánybizottság működött. Ezek közül három a gazdaságirányítás területén tevékenykedett.)

Ennek a kormányt és a kormányfőt gyengítő, voltaképpen a kormányzás széttagoltságához vezető szervezeti struktúrájának a lebontása még 1988-ban, a korábbi alkotmányos keretek között megkezdődött, amikor csökkentették a kormánybizottságok, valamint a miniszterelnök-helyettesek számát és korlátozták hatásköreiket, majd pedig megszűnt a kormánybizottsági rendszer és az alkotmánymódosítással a miniszterelnök-helyettesi tisztség is. A jelenlegi alkotmány, amikor kimondta, hogy a kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll, a kormány felépítése és döntési struktúrája szempontjából egy olyan konstrukciót fogadott el, amelynek az a lényege, hogy a kormányfő után közjogi értelemben nem rangsorolja a kormánytagokat. Ettől az alkotmányos háttértől idegen az olyan kormány szervezeti megoldás, amely a kormányfő és a miniszterek között egy közbenső hierarchikus döntési szintet építene ki a kormányon belül, vagyis a kormánytagok egy részéből álló döntési jogkört is gyakorló szűkebb testületet, kormánybizottságokat vagy kabinetet eredményezne. A formalizált döntési jogkörrel rendelkező kabinet valószínűleg a magyarnál jóval tágabb összetételű kormányok esetében nyerhet értelmet, amikor vagy a miniszterek száma több,

vagy esetleg az államtitkárok is kormánytagnak minősülnek. Természetesen a miniszterek közjogi értelemben vett egyenjogúságának elvén felépülő kormányban is különböző erőviszonyok alakulhatnak ki a politikai háttértől, a tárcák súlyától és kisebb mértékben a személyiségtől is függően.

Ez a közjogi háttér és a kormánybizottságok működésének korántsem egyértelműen pozitív tapasztalatai adnak magyarázatot arra, hogy a kormánybizottsági rendszer lebontását követően a kormány mellett felállított különböző testületek – 1990 óta szokásos elnevezéssel kabinetek – rendeltetése a döntéselőkészítésre és a koordinációra szorítkozik. Ezek a kormányt nem helyettesíthetik, döntési jogköreit nem gyakorolhatják. (Jelenleg három kabinet, a gazdasági, a nemzetbiztonsági és a kormánykabinet működik.) Mindez persze nem jelenti azt, hogy a miniszteri összetételű kabinetek, valamint a közigazgatási vezetők testülete, a közigazgatási államtitkári értekezlet a kormányzati döntési mechanizmusban ne játszanának jelentős érdemi szerepet. Ezek a testületek ugyanis a döntéselőkészítési folyamat utolsó fázisaként szűrő-értékelő, javaslattevő funkciót töltenek be. A kormány állásfoglalásaik ismeretében, illetve azok alapján hozza meg döntéseit és működésük révén mentesül a szakmai részletkérdések megvitatásától.

Az alkotmánymódosítások sok más ország gyakorlatához hasonlóan a miniszterelnök-helyettesi tisztséget is megszüntették és az alkotmány a kormányfőt hatalmazza fel helyettesének kijelölésére a miniszterek köréből. A helyettes megbízása csak a kormányfő akadályoztatása esetén érvényesül, illetve jut közjogi jelentőséghez, egyébként a kormányfő helyettesítése a kormányon belül önálló döntési vagy irányítási pozíciót nem eredményez. (Az Antall-kormányban a miniszterelnököt a belügyminiszter, a Boross-kormányban a honvédelmi miniszter helyettesítette, a Horn-kormányban pedig a pénzügyminisztert illeti meg e jogkör.)

Az új alkotmány előkészítésének folyamatában újból lehetőség nyílik a kormány közjogi helyzetének, az államszervezeti struktúrában elfoglalt pozíciójának az átgondolására. A fontosabb vitapontokat várhatóan a kormányzati funkcióknak, a parlament és a kormány viszonyának, a kormányfő státusának és helyettesítésének, valamint a kormány összetételének és a miniszterek politikai felelősségének kérdései alkotják.

A változtatásoknak az irányai és részletei az alkotmánykoncepció előkészítésének szakaszában még nem sejthetők. Mindenesetre a kormányra és általában az államszervezetre vonatkozó alkotmányos előírások újraértékelésekor szem előtt kell tartani mind az államszervezet és a közigazgatás stabilitásához fűződő érdekeket, mind a kormányzati működés hatékonyságának a követelményét.

A dekoncentrált állami közigazgatás aktuális elméleti és gyakorlati kérdései

Szabó Gábor

Rendszerszemléletű megközelítésben a dekoncentrált állami közigazgatás helyét úgy határozhatjuk meg, hogy az az államrendszer egészében a végrehajtói-közigazgatási alrendszer helyi-területi szektorában helyezkedik el, lényegében „párja” az önkormányzati közigazgatásnak. Ennek a nyilvánvalóan közhelyszámba menő megállapításnak témánk szemszögéből az ad jelentőséget, amit nemrégiben az egyik jeles hazai tudományos műhelyben készült közigazgatás-fejlesztési koncepció úgy fogalmazott meg, hogy: „A területi közigazgatás konzisztens megoldása csak a legtágabb alkotmányjogi, közigazgatási, gazdasági, társadalmi és politikai összefüggésrendszerbe helyezve lehet reális és végrehajtható” (Pálné 1993). Azaz a dekoncentrált közigazgatási szervek problematikája sem vizsgálható hermetikusan elzárt közegben. Az államépítés koncepciójának, a közigazgatás-politika prioritásainak alakulása, a központosítás és a „szétpontosítás”, illetőleg ez utóbbi relációban a decentralizáció és a dekoncentráció egymáshoz való viszonyulása, változásai mind olyan tényezők, amelyek egymással szoros kölcsönhatásban funkcionálnak. Ennélfogva a közigazgatási alrendszer teljes vertikuma és minden egyes, mégoly apró eleme is csak egy meglehetősen bonyolult és szerteágazó összefüggésrendszer keretében értelmezhető. Az alrendszer bármely részében eszközölt változtatások hatásai nemcsak a közvetlenül formálni kívánt részben, hanem – akár szándékolt, akár meg nem célzott módon – az alrendszer más területein is törvényszerűen éreztetik hatásukat. Például a helyi önkormányzati törvény megalkotása során a politikai szándék egyértelműen a megyei szerepkör jelentős meggyengítésére irányult, s még csak – legalábbis eleinte – áttételesen sem mutatkozott olyan politikai akarat, amely a dekoncentrált közigazgatási szervek számának és szerepkörének felduzzasztását célozta meg. Mégis – a rendszer belső összefüggéseinek köszönhetően – a megyei önkormányzati feladat- és hatáskörök lecsupaszítása szükségszerűen és automatikusan hozta magával a dekoncentrált szervek térnyerését és megerősödését (Szabó 1992).

Az eddig leírtakra figyelemmel négy olyan tényezőcsoportot indokolt alaposabb vizsgálat tárgyává tennünk, amelyek meghatározó jelentőségűek a hazai dekoncentrált állami közigazgatás továbbfejlesztése és jövőképeinek megrajzolása szempontjából. Ezek a következők:

1. a dekoncentrált közigazgatás általános érvényű normatív (törvényi) szabályozása, a dekoncentrált szervek jogállásában található közös elemek jogi megfogalmazása;

2. a dekoncentrált állami és a helyi önkormányzati közigazgatás határvonalai, a helyi-területi közigazgatási munkamegosztás problematikája, a hatáskör-telepítés rendező elvei;

3. a dekoncentrált közigazgatás, illetőleg a magánigazgatás határvonalai, a de-etatizálás és a privatizáció lehetősége;

4. a helyi-területi közigazgatás horizontális koordinációjának problematikája, valamint a dekoncentrált közigazgatási szervek horizontális integrációjának lehetőségei.

A dekoncentrált közigazgatás törvényi szabályozása

A magyar törvényi szabályozás – az alkotmányi szintű még inkább – meglehetősen féloldalas a helyi-területi közigazgatás szempontjából. Egyfelől – politikai és közigazgatási súlyuknak megfelelően – a helyi önkormányzatok alaptörvényünkben önálló fejezetben szerepelnek, s külön kétharmados törvény rögzíti a szervezetükkel és működésükkel összefüggő alapvető szabályokat, továbbá külön törvény szól a legfontosabb hatásköreikről és az önkormányzati vagyontárgyokról stb. Másfelől viszont a helyi-területi közigazgatás más: nagy szeptét, a dekoncentrált közigazgatást illetően igencsak esetleges a jogi szabályozás: részint hiányzik egy általános jellegű – a dekoncentrált közigazgatási szervek jogállásának meghatározó, közös elemeit megragadó – törvényi szintű szabályozás, részint pedig sokszor csupán véletlen körülményeken múlik, hogy egy adott dekoncentrált szerv jogállása, szervezeti-működési, feladat- és hatásköri kérdései a törvényhozói avagy a végrehajtói hatalom által alkotott jogi normákban jelenítődnek-e meg. Hatályos alkotmányunk kifejezetten nem, csupán áttételesen tesz említést a dekoncentrált közigazgatásról [lásd a 37. § (2) bekezdését, illetve a 40. § (3) bekezdését], míg az egyes dekoncentrált szervtípusokat rendező törvények (a rendeleti szintű szabályozásról nem is beszélve) csupán az adott szervrendszer tekintetében rendelkeznek, érthető módon kísérletet sem téve általános érvényű szabályok kimunkálására.

A vázolt helyzet persze igazolható azzal a nyilvánvaló ténnyel, miszerint jelentős politikai-hatalmi különbség található a „szétpontosítás” kétféle helyi-területi közigazgatási rendszere között. Az egyik esetében a relatív önállóság, az állami szervezetrendszerrel való *viszonylagos függetlenedés*, tehát egyfajta *hatalommegosztás*; míg a másiknál a relatív függőség, az állami szervezetrendszerbe való *szerves beágyazódás*, tehát az *egyszerű munkamegosztás* jelölhető meg alapvető ismérvként (Szabó 1993). Ezért a helyi önkormányzatok legfelsőbb jogforrási szintű szabályozása nemcsak hogy indokolt, hanem – tekintettel a relatív helyi autonómia törvényi garanciáira és védelmére – egyenesen elengedhetetlen. Mindez azonban korántsem jelenti (nem is jelentheti) azt, hogy a másik oldalon – tekintettel arra, hogy velük kapcsolatban az önkormányzatokéhoz hasonló törvényi garanciák kívánalma nem fogalmazható meg – a dekoncentrált közigazgatás szabályozásának jogforrási szintje irreleváns lenne. Ugyanis a hazai

közigazgatási rendszer jobb áttekinthetőségét, egyértelműbb felépítését, s így közvetetten a polgárok jogbiztonságát is jobban szolgálná, ha a dekoncentrált közigazgatási szervezet és működés általánosítható elemeit törvényben szabályoznák.

Lényegében két egyenértékű variációs lehetőség is szóba kerülhet a konkrét szabályozási módszer tekintetében. Az egyik lehetőség szerint az új alkotmány végrehajtó hatalommal kapcsolatos fejezetébe épülnének be a dekoncentrált közigazgatási szervekre vonatkozó legfontosabb közös normák, így különösen a dekoncentrált szervek létrehozatalának és megszüntetésének, valamint hierarchikus és hierarchián kívüli kapcsolatrendszerének szabályai (a hierarchián kívüli kapcsolatrendszer tekintetében kiemelt figyelemmel a helyi önkormányzatokhoz fűződő viszonylatokra). A másik kínáló lehetőség: az új alkotmány – a ma hatályoshoz hasonló módon – változatlanul lakonikusan kezelné a kérdéskört, s csupán utalna arra, hogy a dekoncentrált szervek működés a központi kormányzati feladatellátás egyik lehetséges megvalósítási formája. Emellett azonban egy önálló – és nem feltétlenül kétharmados – törvényt alkothatna az Országgyűlés, amely törvény az előbb említett jogállás közös kérdésköreit rendezné, feltehetően – tekintettel az egyszerű törvényi formára – több konkrét szabályozást tartalmazva és viszonylag részletesebben, mint arra magában az alaptörvényben sor kerülhetne.

A dekoncentrált állami és a helyi önkormányzati közigazgatás hatáskörei

A nemzetközi tapasztalatok azt látszanak alátámasztani, hogy a helyi-területi közigazgatás lehetséges hatásköreinek viszonylag elég jelentős részét illetően rendkívül bizonytalan, sőt lehetetlen a határvonal pontos meghúzása az önkormányzati decentralizált és a dekoncentrált állami közigazgatás között. Számos példát találhatunk ugyanis arra, hogy egyazon feladatkörben eltérő szervezeti-működési megoldásokkal ugyanazt, vagy legalábbis hozzávetőlegesen ugyanazt az eredményt lehet elérni. Példa erre az egészségügyi igazgatás, amely Nagy-Britanniában dekoncentrált szervek feladatköre, ezzel szemben Svédországban vagy Dániában az önkormányzat hatáskörébe tartozik; vagy az oktatásügy, amely Nagy-Britanniában az önkormányzati szervekhez, ezzel szemben Franciaországban a dekoncentrált szervtípushoz tartozik. Egyik itt idézett példa esetében sem mutathatók ki az igazgatás és a szolgáltatás színvonalát érintő lényeges eltérések.

A „szétpontosítás” két válfaja közötti választást első lépcsőben az adott feladat- és hatáskör érdektartalma szerint kell meghatározni. Azonban, miként az már az előbbiekből is kiderülhetett, az állami (országos) vagy a partikuláris (helyi) érdek kifejezett, a másik érdeket egyértelműen maga alá gyűrő dominanciája csak nagyon kevés esetben érhető tetten. Tehát úgy is fogalmazhatunk, hogy a helyi-területi közigazgatási hatáskörök többségénél lényegében

érdekeltettséggel szembesülünk. Így a hozzávetőlegesen egyenrangú érdekeket felvonultató közigazgatási hatáskörök telepítésénél a „végső” verdiktet a többi szempont figyelembevételével mondhatjuk ki. E szempontok – bár egy-egy hatáskör esetében más szempontok is szerepet játszhatnak – a következők lehetnek: (1) a hatáskör gyakorlásához szükséges szakmai (nemcsak jogi-közigazgatási, hanem pl. építésztechniki, orvosi) ismeretek mélysége (szakmaspecifikusság); (2) a hatáskör gyakorlásához szükséges információk, adatok előfordulási helye („lelőhelye”); (3) a hatáskör gyakorlásának jogi beszabályozottsága, a diszkrecionális (azaz mérlegelési) jogkör vagy annak hiánya; (4) az ügyek bonyolultsági foka, azaz egy konkrét ügyfajta menete hány lépcsőt ölel fel, mekkora fokú összetettség, komplexitás jellemzi; s végül (5) az ügyek előfordulási gyakorisága, azaz egy konkrét ügytípus milyen mennyiségben „árasztja el” a közigazgatási szervet.

Dekonzentrált közigazgatás versus magánigazgatás

Általánosságban megfogalmazható egy olyan kíváncsi, hogy az állam, az állami – s ezen belül értelemszerűen a dekoncentrált – közigazgatás szerepe, hatóköre csak olyan mértékű és kiterjedtségű legyen, amilyen az adott társadalom megfelelő működéséhez feltétlenül szükséges. A de-etatizálás („államtalanítás”) egyik lehetséges formája és módszere az előbbi pontban taglalt helyi (területi típusú) önkormányzati decentralizáció (pl. fővárosi önkormányzat, községi önkormányzatok), vagy a jelen tanulmány által nem érintett területi típusú önkormányzati decentralizáció (pl. a gazdasági kamara, az orvosi kamara). A decentralizáció esetében azonban az adott feladat- és hatáskörök nem hagyják el a közigazgatás vagy a közfeladat-ellátás szféráját, a különböző önkormányzati szervek működését az állam törvényességi szempontból folyamatosan figyelemmel kíséri, továbbá a különböző önkormányzati szervek rendszerint kisebb-nagyobb mértékben függenek az állami költségvetéstől. Ehhez képest a de-etatizálás teljes mértékben véghezvitt változatának tekinthetjük az adott feladat- és hatáskör privatizációját, amelynek következtében az teljesen kikerül a közszektorból. Ide sorolandó még a de-etatizálás azon formája is, amikor az adott feladat- és hatáskör szükségszerűsége, fenntartásának indokai kérdőjeleződnek meg és gyakorlásukra a magánigazgatás részéről sem mutatkozik igény. Ilyen esetben a feladat- és hatáskör megszüntetésére kerül sor.

Magyarországon – hasonlóan az egykori ún. szocialista tábor többi országához – a szocialista társadalmi-gazdasági berendezkedésből a polgári demokratikus berendezkedésbe vezető rendszerváltozás folyamata hangsúlyozottan aktuális teszi a de-etatizálás kérdéskörét. A közigazgatási szférából a magánigazgatás szférájába történő feladatátutalás, azaz a privatizáció általában azoknál az állami dekoncentrált közigazgatási feladatköröknél jöhet szóba, amelyek *szolgáltatási jellegűek*, s ellátásukhoz közhatalmi jellegű jogosítványok egyáltalán nem, vagy csak kevésbé hangsúlyos formában szükségesek. A privatizáció konkrét alkal-

mazásával kapcsolatban azonban mindenképpen ki kell emelni, hogy az csak a megfelelő feltételek teljeskörű megteremtését követően mehet végbe. Az egyes dekoncentrált közigazgatási szolgáltató feladatok privatizálását illetően is megszívlelendő az az intelem, amelyet az állami szerepkör alakulásával, a közszektor privatizálásával foglalkozó tanulmány szerzője úgy fogalmazott meg, hogy a „gyenge, életképtelen privatizáció ... más formában újra kiváltja az állami intervenciót, mely pedig többre kerülhet, mint a közszektor fenntartása” (Balázs 1992).

A helyi közigazgatás horizontális koordinációjának problémái

Szakmai-tudományos körökben időről időre tudatosodó, de évtizedek óta mindmáig megoldatlan problémát jelenít meg a hazai „szétpontosítás” gyakorlatában a horizontális koordináció hiánya, vagy nem elégséges mértéke. Az így kialakult helyzet könnyen veszélyeztetheti a helyi-területi közigazgatás rendeltetésszerű működését és magában rejtí annak veszélyét, hogy az egyes közigazgatási (akár önkormányzati, akár dekoncentrált állami) szervek egymástól teljes elszigeteltségben hoznak meg olyan döntéseket is, amelyeknél igencsak fontos lenne az ágazatközi vagy térségi szemléletmód alkalmazása. Nem szükséges bizonygatni, hogy az ilyen és az ehhez hasonló – az informalitás szemszögéből nézve joggal diszfunkcionálisnak minősíthető – esetek a közigazgatási szféra egészének érdekeivel ellentétesek.

Messzemenően egyet lehet érteni azzal a szakvéleménnyel, mely szerint a helyi-területi közigazgatást „olyan irányban kell továbbfejleszteni, hogy az ágazatok helyi szeparatizmusa, illetve az önkormányzati és az állami közigazgatás merev szétszakítotttsága (fragmentációja) megszűnjön s az azonos területen és ügyekben fellépő különböző közigazgatási szervek területi összhangja erősödjön” (Verebélyi 1992). A térségi, illetve ágazatközi szemléletmód és érdekek becsatolásának, továbbá az egységesebb, összehangoltabb és együttműködő közigazgatás megteremtésének az érdekében mihamarabb meg kellene teremteni a horizontális koordináció intézményes szervezeti-jogi kereteit. Egy e célból életre hívandó jogintézmény szervezeti és működési kereteinek kialakítását természetesen alapos és mélyreható előkészítő munkálatok sorának kell megelőznie. Az előkészítés folyamán indokolt figyelembe venni a korábbi magyar polgári közigazgatás koordinációs szervének, a megyei közigazgatási bizottságoknak, valamint az európai polgári demokráciákban (pl. Svédországban) jelenleg is működő területi koordinációs testületeknek a szervezeti felépítését és működésük tapasztalatait; továbbá ugyancsak indokolt az elmúlt évek hazai koordinációs „szárnypróbálgatásainak” a kritikai elemzése és értékelése.

A horizontális koordináció kérdésköréhez képest másodlagosnak, de a dekoncentrált állami közigazgatás jövője szempontjából szintén fontosnak tűnik a ho-

rizontális integráció. A szervezeti-működési integrálásra teendő javaslatokat – az előbbiekhez hasonlóan – szintén körültekintő döntéselőkészítő munkálatok kell hogy megelőzzék. A dekoncentrált közigazgatási szervek közötti integrációnak valószínűleg inkább az egyes tárcákon belüli szervek esetében lenne létjogosultsága, bár – ha ez szükséges – nem zárható ki a tárcák közötti horizontális szervezeti integráció sem.

A területi közigazgatás-szervezés dilemmái Magyarországon

Pálné Kovács Ilona

Az önkormányzati modell bevezetésének hatása az igazgatás területi struktúrájára

A rendszerváltást időben jóval megelőzően indult meg a szakmai és politikai gondolkodás a tanácsrendszer önkormányzati reformjának szükségességéről. Az akkori reformgondolatok érthetően kevésbé érintették a közigazgatás területi szerkezetét, sokkal inkább a szervezeti önállóság, az önkormányzatiság tartalmi ismérvei kerültek a figyelem középpontjába. Az 1990-es önkormányzati reform tehát nem előzmények nélküli. Bár a törvény elfogadásakor a különböző politikai csoportok érdekei természetesen rányomták bélyegüket a törvény egyes megoldásaira, a törvény szellemiségére és modelljére mégis a kontinuitás volt a jellemző, s ez a tanácsrendszer „innovációját megcélzó” szakmai törekvésekre vezethető vissza.

Nem vitatva a bevezetett modell erőnyeit, politikai és alkotmányos jelentőségét, az önkormányzati törvény egy tekintetben mégis sikertelennek bizonyult. Nevezetesen, a közigazgatás területi, illetve „szektorális” struktúrájának alkotmányos megalapozásában. Miközben az önkormányzati szektor önállóságának szervezeti, irányítási, gazdálkodási (de nem gazdasági!) garanciái törvényi szabályozást nyertek, „csupán” az maradt tisztázatlan, hogy milyen mértékben kívánja a törvényhozó az állami irányítást decentralizálni, hol kívánja meghúzni a területi államigazgatási és az önkormányzati szektor kompetenciái közötti elvi határt, s milyen munkamegosztási struktúrát képzel el az önkormányzati szektoron belül az egyes „szintek”, illetve önkormányzati típusok között.

E meglehetősen súlyos vádak persze utólag már könnyű megfogalmazni. Valószínűsíthetően maga a törvényhozó sem gondolt arra, hogy bizonyos szabályozási megoldások olyan folyamatoknak adnak teret, sőt esetenként szükség-szerűen vezetnek olyan folyamatokhoz, amelyek következményeképpen a mai területi igazgatás strukturálisan messze került az optimálistól.

Az első ilyen szabályozási elem az *önkormányzati jogalanyiság kérdése*, amely politikai szempontból messzemenően demokratikus, liberális és ennyiben üdvözlendő. Ugyanakkor – a községgé nyilvánítás és a körjegyzőség szabályai-val együttesen – ez a megoldás eredményezte a települési önkormányzati struktúra egészségtelen dezintegrálódását. A jelenlegi településigazgatási szerkezet elaprózottsága miatt nem alkalmas sem az igazgatási, sem a szolgáltatás-szervezési feladatok szakszerű, minőségi ellátására, nem beszélve a településfejlesztés terén megjelent diszfunkciókról (presztízsberuházások, kapacitás-kihasználatlanság, párhuzamos fejlesztések, alacsony szakmai-műszaki színvonal stb.).

A következő általános szabály, amely nem volt képes rendezni az állami és az önkormányzati szektor közötti határokat, úgy szól, hogy törvény csak kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat- és hatáskörébe. Ez a „helyi” közügyekben látszólag az önkormányzati igazgatás dominanciáját biztosító formula a gyakorlatban egyáltalán nem tudta megakadályozni az ún. dekoncentrált szerveknek (központi államigazgatási szervek területi egységeinek) a térnyerését olyan területeken, ahol az önkormányzati szerepvállalás határozottan kívánatos, azaz hatékonyabb lett volna.

Utólag úgy tűnik, hogy a szubszidiaritás elvének érvényesítése illetve értelmezése sem volt problémamentes az önkormányzati törvényben. A magyar közjogi felfogás a települési szintet tekinti a hatáskörök elsődleges címzettjének, s a területi „szint” csak abban az esetben juthat feladathoz (és forráshoz), ha a település erre nem vállalkozik. Ez a felfogás a „területi” feladatokat a településekhez képest kivételesnek tartja, ami a valóságban felerősítette a települési önkormányzatok „egoizmusát”. Ennek következményei a megyei önkormányzatokra nézve bizonyultak károsnak. Nem lehet ugyanis kizárólagos cél egy köz-igazgatási rendszer kiépítésében a települési önkormányzatok prioritása, függetlenül a feladatok, hatáskörök jellegétől, azaz attól, hogy hol látható el az adott feladat optimálisan. A decentralizáció legalacsonyabb szintje az állami, önkormányzati feladatok jelentős részénél nem lehet a települési önkormányzat, különösen nem egy olyan rendszerben, ahol a települési önkormányzat magát az elemi települést jelenti. Elhibázott volt tehát az a szabályozási megoldás, amelyik a települési önkormányzatok akarától tette függővé a feladatellátás „felfelé” áramoltatását.

A szubszidiaritás tágabb felfogásába beletartozik az is, hogy az államigazgatási (bürokratikus) szervezettel szemben előnyt élvez az önkormányzati (képviseleti) igazgatás. Ezt sugallja egyébként maga az önkormányzati törvény is. Ennek ellenére az elmúlt négy évben a központi hatáskör-, illetve feladattelepítésekben *a megyei önkormányzat alig jutott hatáskörhöz a területi államigazgatási szervekkel, illetve a főhatóságokkal összevetve.*

Összességében tehát a területi igazgatás strukturálisan, illetve koncepcionálisan az alábbi gondokkal küzd:

- nem integrálódott az önkormányzati szektor a feladatai szempontjából optimális térségi „szintekbe”;
- a világos munkamegosztás hiányát nem kompenzálta egy alulról szerveződő társulási rendszer;
- az önkormányzati szektor belső szervezetlensége, dezintegráltsága folytán szélesebb tere nyílt az államosítási törekvéseknek, amelyek nyomán indokolatlanul széles kompetenciájú és szervezeti kiterjedtségű dekoncentrált szektor jött létre;
- a „középszint” rendezetlensége miatt a központi döntéshozás kompetenciája növekedett a területi döntéshozók rovására.

Térkategóriák versengése a „középszintű” hatalomért

Az önkormányzati modellváltással az állami és az önkormányzati szféra, a központi és a helyi hatalom rivalizálása természetes, s tulajdonképpen hozzá is tartozik a „fékek és egyensúlyok” hatalommegosztó rendszeréhez. Nálunk viszonylag szokatlan jelenség, hogy az egyes térkategóriák között alakuljon ki versengés a hatalomért, kompetenciákért, hiszen a magyar közigazgatási hagyományok a rögzített és hierarchikus területi munkamegosztási modellt részesítették mindig előnyben. Az utóbbi években folytatott megyeviták során azonban sajátos módon összekeveredett a területszervezés és a közigazgatás-szervezés cél- és fogalomrendszere is. Miközben nyilvánvalóan kezdetektől fogva a hatalom birtoklásáról volt szó, akár a települések és a megyék, akár a megyék és a központi állam viszonylatában, esetenként a „szakmai” vita látszólag a lehetséges térkategóriák mint megye-alternatívák (régió vagy város-megye, illetve kistérség) körül forgott. E viták nem ragadtak meg arisztokratikus szakmai körökben, hiszen a pártok is állást foglaltak a kérdésben, sőt a térségi szereplők aktivitása nyomán valóban körvonalazódott is a regionális, illetve a kistérségi integráció lehetősége.

A kormánynak határozott törekvése volt, hogy saját eszközeivel előmozdítsa a megyéknél nagyobb és kisebb térbeli keretek feltöltődését. Ennek egyik megnyilvánulási formája bizonyos területi államigazgatási szervek „regionális” telepítése volt, a másik pedig a kistérségi szerveződések pénzügyi támogatása. A kormányzati szándékok mellett e folyamatok alulról is ösztönzést kaptak: egyrészt a megyék együttműködése formájában, másrészt a települési önkormányzatok ösztönös szolidaritási mozgalmi révén, amelyek zömmel egy-egy kistérséget fogtak össze.

E felülről és alulról egyaránt táplált és mozgatott területi jelenségek, illetve térkategóriák azonban – véleményem szerint – nem váltak a megyei önkormányzati szint reális alternatívájává, az alábbiak miatt:

– A regionális léptékű államigazgatási szervek illetékességi területe nem hangozható össze, hiszen egy részüknél nagyon speciális igények indokolják az adott területi beosztást (természet-, illetve környezetvédelem stb.), másik részüknél az illetékességi terület mesterséges régiót fed le, s a gyakorlatban lényegében nem képes tényleges regionális kohéziót teremteni (például a köztársasági megbízotti rendszer végül is megyei struktúrában működött).

– Sem a gazdasági reálfolyamatok, sem a településhálózati és infrastrukturális kapcsolatrendszerek, sem pedig a történelmi, kulturális tradíciók nem nyújtanak olyan objektív kritériumrendszert, amelynek alapján a tudomány valamelyest is közmegegyezésre juthatna a lehetséges régiók számát és konkrét földrajzi határait illetően.

– A kistérségi szerveződések jelenleg rendkívül tarka képet mutatnak mind földrajzi elhelyezkedésük, nagyságrendjük, mind szervezeti formájuk és vállalt funkcióik tekintetében. E sokszínűség egyértelműen jelzi, hogy e térkategória nem merevíthető közigazgatási határok közé, s nem alkalmas szintszerű hatáskör-, illetve feladattelepítésre. A kistérség olyan dinamikus térbeli integrációs

forma, amely a hazai aprófalvas település- és önkormányzati szerkezetet, valamint a körzetesített ellátási-szolgáltatási intézményrendszer folytán együttműködésre kényszerülő települési önkormányzatok számára nyújt működőképes keretet. Ugyanakkor nyilvánvalóan nem képes a területfejlesztés, a gazdaságfejlesztés, a foglalkoztatáspolitikai, a területi érdekképviselet és más funkciók egész sora számára kizárólagos és állandó intézményként funkcionálni.

A tércategóriák „versenyztetése” tehát nem bizonyult sikeresnek abból a szempontból, hogy a megyerendszert új területbeosztási modell váltsa fel. Feltehetően sikerként értékelhető azonban, hogy mind a kistérségek, mind a régiók az önkormányzatok együttműködése számára alkalmas területi keretnek bizonyultak, s éppen a megyei önkormányzatok aktív közreműködésével találhatják meg a nagyságrendjüknek leginkább megfelelő funkciókat és működési-szervezeti formákat. Mind a régiók, mind a kistérségek fontos akcióterek a megyei önkormányzatok tevékenysége számára is, s az intenzívebbé váló térbeli kapcsolatok mentén könnyebbé válik a jelenlegi megyebeosztás korrekciója is.

Új konfliktusok körvonalai a megyei szintű közigazgatásban

Az 1994-es parlamenti választások előtt úgy tűnt, hogy az önkormányzati törvény reformja választ ad a négy év során felgyülemlett kérdésekre, és az államfejlődés megindul egy sokkal határozottabb decentralizáció útján. Közmeg egyezés mutatkozott abban, hogy a megyei önkormányzatokat meg kell erősíteni, de anélkül, hogy a települési önkormányzatokkal hierarchikus viszonyba kerüljenek.

A kormányprogramban kitűzött, illetve a választási és önkormányzati törvényen már végrehajtott változtatások azonban *új konfliktusok körvonalait sejtetik*. A megyék választási módszere kifejezetten ellene hat a korábban szorgalmazott kistérségi, illetve nem pártszerű szerveződéseknek, s a pártok belátására van bízva, hogy jelöléseikkel milyen összetételű közgyűléseket hoznak létre. A jövő közgyűlésein egymásnak feszülhetnek a kistérségi szerveződések, a falvak és a városok, de különösen a pártok, miközben ebben a választási ciklusban éppen azt kellene bebizonyítani, hogy a megyei önkormányzatok képesek demokratikus és hatékony területi politikára, a települési önkormányzatokkal és a térség egyéb érdekcsoportjaival, szereplőivel való partneri együttműködésre.

A megyék funkcióinak törvényi szabályozásában is fellelhetők ellentmondások. A megyei közgyűléseknek az önkormányzati törvény módosítása nyomán úgy kell ellátniuk környezetvédelmi, területrendezési, foglalkoztatáspolitikai, idegenforgalmi, területi információs feladatokat, hogy ugyanakkor nem kapnak felhatalmazást (s így nyilvánvalóan forrásokat sem) a területfejlesztésre. Míg a megyei önkormányzatok választási mechanizmusa a testületen belüli véletlenszerűen verbuválódó érdekcsoportok, továbbá a képviseleti tartalom és a rendeltetés funkcióinak konfliktusát hordozza magában, addig a megyei önkormányzatokon

kívül létrehozandó megyei területfejlesztési tanácsok az önkormányzati és az állami szerepkörök közötti súlyos konfliktusok megtestesítőivé válhatnak.

A területfejlesztés többszereplős tevékenység, koordinációs igénye lényegesen nagyobb a közigazgatás egyéb „ágazatainál”, működési módszereiben pedig messze kinőtte a bürokratikus közigazgatási eszköztárat. A megyei területfejlesztési tanács látszólag éppen ezen igények kielégítését szolgálja, s kétségtelen, hogy több nemzetközi példa is akad különböző fejlesztési tanácsok működtetésére. Hazai körülmények között azonban, a jelenleg hivatalosan képviselt megoldás, amely a területfejlesztési törvényben kerül szabályozásra, mégsem képes a területfejlesztési döntési mechanizmus eddigi bizonytalanságait és hiányosságait korrigálni. Közigazgatás-tudományi, illetve szervezetszociológiai közhely, hogy kölcsönös érdekbeszámításra, partneri típusú horizontális koordinációra csak olyan felek képesek, amelyek birtokolják saját autoritásukat, és felelősek is azon a területen, amelyet az érdekegyeztetési, koordinációs tevékenységnek alávetnek. Másik elemi feltétel, hogy a koordinációs döntések végrehajtásában egyértelmű szervezeti felelősség érvényesüljön, és ebben a koordinációs partnerek kölcsönösen érdekeltek is legyenek. A megyei területfejlesztési tanács kormányprogramban szereplő összetétele, szervezete és funkciója *a fenti feltételek közül egyet sem garantál*. Különösen neuralgikus elem, s politikai, közjogi konfliktusok forrása lesz, hogy a – végre – önjogú területi önkormányzat felhatalmazása részben gyengébb, részben pedig rivalizál egy delegációs mechanizmussal létrehozott, lényegesen kisebb legitimációs bázissal rendelkező grémiummal (a megyei területfejlesztési tanáccsal) szemben, amelyben ráadásul egyelőre tisztázatlan a kormányzati részvétel aránya. A megyei területfejlesztési tanács inkább a közvetlen kormányzati befolyás eszközének ígérkezik, miközben nem lesz képes megoldani az együttműködésben valóban érdekelt helyi-területi szereplők kooperációs szükségleteit. Ezáltal tovább fogja inflálni a gyakorlatban egyébként is gyakran alábecsült koordinációs formák értékét. A modell alapvető hibája ugyanis: ahelyett, hogy a megyei önkormányzatokat helyzetbe hozta volna a területfejlesztés terén, e rendkívül fontos funkciót egy „látszatcorporatista” mechanizmusba terelte.

Lehetséges korrekciós irányok, a területi igazgatás jövőképe

A területi középszint intézményesítése alapvetően nem szakmai kérdés, hiszen a hatalomgyakorlás olyan színteréről van szó, amely egyaránt korlátozhatja a helyi és a kormányzati mozgásteret, attól függően, hogy milyen célt szánunk neki. Amennyiben az államszervezetet és működését a decentralizált modell szerint kívánjuk kiépíteni, akkor bizonyos alapelveket, értékeket érvényesíteni kell az aktuálpolitikai érdekekkel és érzelmekkel szemben is. Jómagam ilyen elveknek tartom az önkormányzati igazgatás prioritását az államigazgatásival szemben, továbbá a szubszidiaritást a döntéshozás területi szintjei közötti munkamegosztás tekintetében.

Az önkormányzati dominancia akkor érvényesülhet, ha az önkormányzati szektor képes szerepe ellátására. Ahhoz, hogy ez megvalósuljon, határozott ösztönzést kell adni az alapegységek területi, szervezeti integrációjához, mind az alapfeladatokat ellátó településcsoportok szintjén, mind pedig az elsősorban a szolgáltatás-szervezésben és infrastruktúra-fejlesztésben fontos szerepet játszó kistérségek szintjén.

A közeljövőben a magyar területi közigazgatási beosztás megyei léptéke nem kérdőjelezhető meg, ami egyáltalán nem zárja ki egy dinamikusabb, többszintű térbeli cselekvésrendszer kiépítését. A hatáskör- és forrástelepítés struktúráképző „szintjei” mellett és/vagy között létrejöhetnek a szinteket és szektorokat összekapcsoló lazább koordinatív formák, sőt ezek feltétlenül kívánatosak is. Ezek a dinamikus, többnyire önkéntességen alapuló, a közjog és a magánjog határán álló szerveződési formák azonban csak akkor lesznek működőképeseek, ha nem a közjogi, hatalmi struktúra hézagait, következtelenségeit kívánjuk velük korrigálni, hanem a rendszer rugalmasságát, operativitását fogjuk a segítségükkel növelni.

A megyei önkormányzatok szerepét egyelőre nem tudja kiváltani sem térben, sem közjogi intézményesítési formában valami „új” köztes szervezeti forma. Az újonnan létrejövő köztes formák segítségével azonban működésüket jelentősen lehet javítani. A területfejlesztési tanács modelljének létjogosultsága például regionális szinten aligha kérdőjelezhető meg, hiszen a régióléptékre több vonatkozásban is szükség van (területi tervezési, információs, statisztikai rendszerek). Ez az a térbeli egység, ahol a kormányzat közvetlen szerepvállalása nem nélkülözhető a regionális politikában, s a regionális fejlesztési tanácsban intézményesíthető az állam és az önkormányzatok partnersége. Míg tehát a megyei területfejlesztési tanács a két szektor versényének, addig a regionális a két szektor együttműködésének az intézménye. A közigazgatás-szervezésben egyre inkább ez utóbbi a cél, illetve a követendő modell. Olyan megoldásra lenne szükség, amely előnyben részesíti a demokratikus formákat a bürokratikusakkal szemben, a horizontális koordinációt pedig a vertikális hierarchiával szemben.

A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák

Balázs István

A közvetett (indirekt) közigazgatás és az autonóm struktúrák vizsgálata eddig nem sok szerepet kapott a magyar közigazgatás-tudományban. A közvetett közigazgatás kérdéskörének hosszú időn keresztül történt háttérbe szorulása annál is inkább sajnálatos, mert a magyar közjog klasszikusai (lásd pl. Ereky 1939) – ha nem is ilyen címszó alatt – meglehetősen mély alaposággal vizsgálták ezt a témát.

Az autonóm struktúrák a tradicionális polgári demokráciák fejlődésének egy adott szintjéhez kötődnek. Érdekességük, hogy noha közigazgatási feladatot látnak el, mégsem tartoznak a hagyományos közigazgatási szervtípusokhoz. Igazolódni látszanak azok az elméleti nézetek, amelyek szerint létük által relativizálódik mind az államhatalmi ágak rendszere, mind a hatalommegosztási mechanizmus.

Az új – plurális demokráciának és a polgári államnak megfelelő – közigazgatási rendszernek elsősorban az alapintézményeit kellett kiépíteni és csak ezt követően lehet a normál rendszer kiegészítéseként, annak korrekciós tényezőjeként vizsgálni a közvetett közigazgatást, illetve az autonóm struktúrákat.

Mindig, és minden rendszerben voltak közvetett módon gyakorolt közigazgatási tevékenységek, és mindig voltak az általánostól eltérő közigazgatási szervtípusok. A világ fejlett közigazgatási rendszereiben egyre több olyan újszerű közigazgatási szerv jött létre, amely nem illeszthető a hagyományos keretekbe (Independent Agencies az USA-ban, az ún. „QUAGO”-k és „QUANGO”-k Angliában, *Structures Autonomes*-ok Franciaországban stb.). Ez részben annak tudható be, hogy a közvetett közigazgatás, azaz a közfeladatok magánszervezetek vagy közszolgáltató vállalatok, közhasznú közintézmények általi ellátása volt az állami expanzió megvalósításának egyetlen eszköze.

A közvetett közigazgatáshoz kapcsolódó egyes fogalmak és az autonóm struktúrák

A közvetett közigazgatásra vonatkozó elméleti kiforratlanság elsősorban terminológiai problémákban mutatkozik meg, ezért szükségesnek tűnik a leginkább használt kifejezések érintőleges vizsgálata.

A közigazgatás-tudományban legrégebben használt és egyben legszélesebb fogalom az állami igazgatás alternatívájára a „paraetatikus szervek”. E kifejezés

minden olyan szervezetet és működést magában foglal, amely nem tartozik a szűkebb értelemben vett állami igazgatás körébe, és amint az elnevezésből kitűnik, a hangsúly a szervezeten és nem a működés jellegén van.

Pozitívista megközelítésben azonban nehéz meghatározni, hogy pontosan melyek a paraetatikus igazgatási szervek, mivel e kategória nagyon eltérő tevékenységkörű szerveket foglal magában. Alapjaiban véve közfeladatokat ellátó magánvagy félmagán szervezetekről van szó, amelyek jogi jellege is összetett. Az ilyen szervek nem tartoznak az állami hierarchiába és alkalmazottai nem állami köztisztviselők, nem közalkalmazottak. A szakmai érdekképviseleti szervezetek igazgatási egységei (a szakmai kamarák titkárságai) tipikusan ilyennek minősülnek. A paraetatikus szervek közös vonása, hogy közfeladatokat látnak el közérdekű célból, megtalálhatók az államhatalmi működés minden ágában, így a törvényhozó, a végrehajtó és a bírósági ágakban egyaránt.

Nincs egységes elmélete sem a paraetatikus igazgatásnak, sem az indirekt közigazgatásnak. Ez utóbbi azonban tágabb fogalom, és mint megegyezéssel absztrahált fogalom jobban alkalmazható a nemzetközi összehasonlító munkában.

Az „autonóm hatóságok” és az „autonóm struktúrák” a közvetett közigazgatás témakörében szintén gyakran felmerülő kifejezések.

Amíg azonban az előzőekben tárgyalt fogalmak, mint a paraetatikus, illetve az indirekt igazgatás komplex, de elsősorban működési megközelítésű fogalmak, addig a most szóban forgók szervezeti fogalmak.

Az „autonóm hatóságok” (*autorités administratives indépendantes*) elsősorban a francia közjogban és szakirodalomban használt kifejezés, olyan szervezetet jelent, amely különböző mértékben, de független a hagyományos államigazgatási szervezettől és az önkormányzatoktól is, sőt relatíve független az egész végrehajtó hatalmi ágtól, amelynek pedig részét képezi.

Az „autonóm struktúrák” jogirodalmi fogalom (Colliard – Timsit 1988) és csak az elmúlt néhány évben kezdett terjedni, elsősorban a francia közjog befolyása alatt álló területeken. Ez azoknak a szervezeteknek a gyűjtőfogalma, amelyekkel keresztül megvalósul a szakszolgálati vagy szakigazgatási decentralizáció.

Az autonóm struktúrák kialakulása főleg két tendenciához kötődik. Egyfelől az „állam felosztódásához”, ami elsősorban azt a folyamatot jelzi, amelyben a központi közigazgatás szerveiről leválasztanak bizonyos szakszolgálatokat, azokat igazgatási autonómiával látják el, hogy működésükben nagyobb rugalmasság, nagyobb társadalmi, illetve állampolgári részvétel, valamint az alkalmazottak másfajta – kevésbé bürokratikus – hozzáállása valósulhasson meg. Mindezek a törekvések párosulnak még a „management” elvének közigazgatási alkalmazásával, illetve ezen keresztül tisztább vezetési és felelősségi viszonyok kialakításával. Az autonóm struktúrák kialakításának másik fontos eleme az Európában a 70-es évekig töretlenül érvényesülő államosítás volt bizonyos területeken, elsősorban a társadalombiztosítás, a szociális gondozás, a szakmai képviselők

terén. E két tendencia közül napjainkra már csak az első érvényesül, a második csak elvétve található meg.

A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák, mint az általános és a különös viszonya fogható fel. Ha vannak is közös jegyek az indirekt közigazgatás általános vonásaival, azért az autonóm struktúrák specifikus problémákat takarnak.

A közös vonások legjelentősebbje véleményem szerint az, hogy a hagyományos közigazgatás által nem, vagy nem kellőképpen vagy elfogadható módon megoldott feladatok másként történő megoldási alternatíváiról van szó. Amíg azonban az indirekt közigazgatás általános jellemzője az, hogy a közigazgatásba magánjogi vagy igazgatási elemek szivárognak be, vagy magánjogi szervezetek látnak el közfeladatokat, az autonóm struktúrák esetében a hangsúly a *független közigazgatást végző hatósági jelleg* van.

Mindezekből következően az autonóm struktúrák nem csupán a modern közigazgatás önfejlődésének specifikus megjelenési formái, hanem egyúttal a hatalommegosztás politikai és állami érvényesülésében keletkezett funkcionális zavarok sajátos közigazgatási reakciója is. Az autonóm struktúrák helyenként úgy jelennek meg, mintha azok a közigazgatás, de különösen a kormányzati irányítás túlsúlyát, illetve a végrehajtó hatalmi ágat korlátoznák a törvényhozással való viszonyában. Ezt külön is kihangsúlyozza az USA példája, ahol az Independent Agency-k az elnöki hatalom ellenében a kongresszus végrehajtó hatalmának operatív eszközeiként jelennek meg.

Ugyanakkor egy más szempögből nézve az autonóm struktúrák révén a parlament is korlátozza magát azért, hogy a kormányzattól függetlenített igazgatási szervezetek működését folyamatosan nem tudja ellenörizni (különösen egy gyorsütemű szervezeti burjánzás esetén), miközben e szervek adott esetben a kormány és a miniszteri felelősség alól is kikerülnek.

A közvetett közigazgatás intézményei

Az indirekt közigazgatáson belüli egyik legnagyobb csoportot alkotó független hatóságok (*Independent Agency*-k) legfőbb alkalmazója az USA.

Az európai kontinens közigazgatási rendszereiben az egyes elméletek magukban foglalják a nemzeti jogrendszerek különbségeit és nem alakult ki egyértelmű terminológia. Az indirekt közigazgatást az egyes közigazgatási rendszerekben konkrét fogalmakhoz vagy intézményekhez kötik és így korántsem egymást fedő intézményekről van szó.

A német rendszerben a közszolgálat fogalma eleve differenciált és az államigazgatási szervek, illetve az önkormányzatok mellett az alkotmány lehetőséget ad többféle közigazgatási feladatot ellátó szerv, így autonóm igazgatási egységek, kvázi kormányzati és nem kormányzati szervek létrehozására is.

Az angolszász rendszerben a közigazgatási szervek négyes osztályozása alakult ki, eszerint vannak: (1) kormány (azaz „GO”), (2) kvázi kormány (azaz

„QUAGO”), (3) kvázi nem kormány (azaz „QUANGO”) és (4) nem kormány (azaz „NONGO”) szervek. Ezek közül témám szempontjából a „kvázi kormány” és a „kvázi nem kormány” jellegű szervek a jelentősek.

Az angol alkotmány tradicionális jellege önmagában nem favorizálja az ilyen jellegű szervek létrejöttét, sőt a magán- és a közszektor világos elkülönültségét sem. Ennek ellenére a „kvázi kormánysszervek” és a „kvázi nem kormánysszervek” egyre szaporodnak és egyre változatosabb formákat öltenek. Az angolszász rendszerben az állam, illetve az állami szervek fogalma egészen mást jelent, mint a kontinens más rendszereiben. A kormánysszervek rendszerében a hadügy-, a pénzügy- és az egészségügyi és szociális minisztériumok kivételével maguk a minisztériumok csak viszonylag kis létszámú szervezetek, melyek szerepe az ágazati politika kialakítása, végrehajtásának ellenőrzése, törvénytervezetek előkészítése, ágazati jogszabályok kiadása, a parlamenttel való folyamatos kapcsolat tartása. Nincsenek azonban ágazati hatóságaik. Az ilyen hatóságok viszonylag nagy szervezeti és működési autonómiával a minisztériumtól eltérő struktúrákban működnek. Ezek a kvázi kormánysszervek azonban közszervek, és mint ilyenek a miniszteren keresztül parlamenti ellenőrzés alatt állnak.

A kvázi nem kormánysszervek magánjogi szabályok alá tartozó olyan szervek, amelyek közfeladatokat látnak el, szabályoznak, ellenőriznek stb., azonban mint ilyenek kicsúsznak a parlamenti ellenőrzés alól. Jellegzetességük miatt ezekre nehéz elméletet kidolgozni. A jelenséget azonban mégis kezelni kell, mivel a politikai csatározások egyik fontos területét képezik.

A francia rendszerben a közvetett közigazgatásnak viszonylag koherens és tetszetős elméletét dolgozták ki. Eszerint közvetett közigazgatást olyan közjogi vagy magánjogi szervezetek látnak el, amelyek önálló jogi személyiséggel bírnak, de az állam vagy az önkormányzatok – mint elsődleges jogi személyek – hozzák őket létre és helyettük látnak el közfeladatokat (közvállalatok, vegyes – köz- és magántőkéjű – gazdasági társaságok, egyesületek, közintézmények stb.).

Az ilyen típusú szervek közel negyven éve indultak fejlődésnek és létrehozásuk indokai között egyaránt szerepeltek olyan szempontok, mint az igazgatottak bevonása a közigazgatási munkába, a magántőke bevonása a közigazgatási feladatok ellátásába, a közigazgatás hierarchikus szervezete, merevségének oldása stb.

A köz- és a magánszektor közötti „szürke zónában” fellelhető közvetett közigazgatási formációk gyarapodása egyre nehezebbé teszi a kontinentális rendszerekben a közjog és a magánjog dichotómiájának fenntartását. A közvetett közigazgatást végző szervek ugyanis olyan jogi személyiségek, amelyek elkülönülnek az állami, illetve a területi és helyi önkormányzati szervektől egyaránt.

Az indirekt közigazgatás a jövő modern közigazgatásának egyik fő iránya lehet, ezért e tekintetben a lényeg nem a köz- és a magánszektor határainak bizonytalanságában, hanem azok *összekapcsolásában* rejlik.

A közvetett közigazgatás intézményeinek többségét az önigazgatási és önszabályozási elemek megléte jellemzi. Ezek az elemek azonban gyakran egymástól gyökeresen eltérő ideológiáknak vagy politikai törekvéseknek is kedveznek, sőt

a különböző politikai erők és ideológiák kompromisszumának eredményei is lehetnek.

Az indirekt igazgatási szervek tehát nem valamely tudatos igazgatáspolitikai vagy elméleti eredményeként jönnek létre, hanem sokkal pragmatikusabb alapon a gyakorlati problémák megoldására. Általában a minisztériumi vagy más bürokratikus központi szervekkel szemben jönnek létre megoldási alternatívák, s létrejöttükre nagyobb flexibilitásuk, hatékonyságuk, a speciális igényekhez történő nagyobb alkalmazkodási képességük, illetve az érdekcsoportok kezelésére való alkalmasságuk a magyarázat.

Az indirekt közigazgatási intézmények működése sok felelősségi, ellenőrzési, pénzügyi és igazgatási problémát is felvet. Ahogy ugyanis e szerveknél erősödnek a magánjogi vonások, úgy gyengülnek az állami ellenőrzési jogosítványok, és ezzel együtt megváltozik a kormányzati beavatkozás hatóköre is.

A modern polgári államokban tehát, ha a közvetett közigazgatást világosan meghatározó és behatároló átfogó struktúrát nem is tudtak jogilag meghatározni, az autonóm struktúrák mint a központi kormányzat bürokratikus modelljének alternatívái jelen vannak.

A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák működési tapasztalatai

A közvetett közigazgatás intézményeinek vizsgálata azt mutatja, hogy az államigazgatási funkciók növekedésével párhuzamosan minden ország közigazgatása változik. A közvetett közigazgatás szektora egyre nagyobbá, komplexebbé válik és országonként eltérő mértékben, de mindenütt nagy intézményi változatosságot mutat. A közvetett közigazgatás fejlődésének alapvető eleme annak politikai elismerése, hogy a *rendszereszméletű állam helyébe az emberközpontú államot kell helyezni*. Ugyanakkor a tapasztalatok azt mutatták, hogy az államigazgatás hatósági és közhatalmi jellegének a közvetett közigazgatáson keresztül való mérsékléséhez önmagában nem elégséges egy adott közjogi tevékenységet magánjog által szabályozott tevékenységgel helyettesíteni. Gyakran ugyanis az eredeti hatósági működés jellegének fenntartása nem mellőzhető, csupán a megvalósítás eszközeinek megválasztásában kell a magánigazgatás által nyújtott lehetőségekhez nyúlni (pl. változatos és rugalmas ellenőrzési eszközök, költségvetési rugalmasság). Az indirekt közigazgatás alkalmazásának területeit azonban nagyon óvatosan kell megválasztani és érvényesülésének teret engedni, hogy előnyei valóban kibontakozhassanak.

A polgári államokban *megváltozott az állam és az állampolgár viszonya* és új tartalmat kezdtek nyerni a hagyományos állampolgári alap- és szabadságjogok is. A közvetett közigazgatási szervek esetében az állampolgárok nem elégszenek meg azzal, hogy a hagyományos módszerekkel és szerveken keresztül részesüljenek a közhatalom gyakorlásában és ellenőrizzék azt, hanem egyszerűen kétségbe vonják annak legitimitását, hogy egyes közfunkciónak minősített tevé-

kenységeket tradicionális államigazgatási szervek lássanak el. A közvetett közigazgatási szerveket övező elméleti, terminológiai és intézményi bizonytalanság egyben azt is mutatja, hogy e szervek fejlődése nem pusztán a közigazgatás belső ügye. Az ezzel kapcsolatos problémák közül a legfontosabbak:

- az állam és a gazdaság viszonya;
- a hagyományos jogállami koncepció tartalmi átalakulása;
- az állam és az állampolgár viszonyának változása;
- az állam funkcióinak dinamikus változása;
- a közigazgatás szervezet- és eszközrendszerének változása.

A közvetett közigazgatási mechanizmusok vizsgálatából tévedés lenne azonban olyan következtetést levonni, hogy a közigazgatást a magánigazgatás váltja fel, akárcsak tendenciájában is, továbbá az a következtetés sem lenne helyes, hogy a magánigazgatási módszerek és formák önmagukban nagyobb értéket jelentenek, mint a közigazgatásaiak. Csupán arról van szó, hogy az *indirekt közigazgatás több területen is rugalmasabbnak és hatékonyabbnak bizonyult, mint a közvetlen igazgatás*, és a modern közigazgatás komplexitása szükségessé teszi új formák, módszerek és eszközök alkalmazását.

A közvetett közigazgatás alapjaiban nem alternatívája sem a hierarchikus felépítésű közigazgatásnak, sem pedig az önkormányzati igazgatásnak, inkább ezek mozgásszabadságát növeli.

A közvetett közigazgatás azonban veszélyeket is hordoz magában, amelyekről szintén szólni kell. A rugalmas és hatékony működés mint előny mellett a legtöbb gond abban mutatkozik, hogy mivel e szervek átmeneti zónát alkotnak a köz- és a magánszektor között, *gyakran kicsúsznak mindkét terület ellenőrzése és szabályozása alól* és önálló életet élnek. Ez különösen veszélyes az autonóm struktúrák esetében.

A közvetett közigazgatás értékeinek nagy próbája lenne, ha a kellőképpen behatárolható és megragadható jelenségeket átfogó jogi szabályozás alá lehetne vonni. Ha ugyanis kiderül, hogy a közvetett közigazgatás előnyei csak akkor jelentkeznek, ha jogilag szabályozatlan „szabad” vagy részlegesen szabad területen érvényesülnek, akkor a közvetett közigazgatás által felvetett kihívások a deregumentáció vagy dereguláció problémakörébe tartoznak. Ha azonban a közvetett közigazgatás kellő jogi szabályozás alatt is kifejti mindazokat az előnyeit, amelyek miatt ma az egyes fejlett polgári államok közigazgatás-kutatásának előterében áll, akkor a közigazgatás-fejlődés reális új alternatívájával állunk szemben és ennek megfelelően kell kezelni.

A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák alkalmazási lehetőségei a magyar közigazgatásban

A közvetett közigazgatás intézményeit és az autonóm struktúrákat általában nem alkalmazzák, azaz nem tudatosan hozzák őket létre, hanem maguktól alakulnak ki a vázolt komplex körülmények hatására.

A magyar közigazgatás viszonyai között is érvényesek e jellemzők azzal, hogy a nem folyamatos polgári állam- és közigazgatás-fejlődés miatt a rendszerváltáskor sokkal nagyobb tudatosságra van szükség, mint a spontán államfejlődés esetében.

A magyar közigazgatás intézményei jelenleg még korántsem állandósultak, sőt az állami szerepvállalás konkrét mértéke és területei sem mindenképpen alkalmasak arra, hogy a köz- és a magánszféra határain átmeneti megoldások alakuljanak ki. Továbbá, mivel a hagyományos közigazgatási elemek, így az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás határai sem szilárdultak még meg, így különösen ezek összekapcsolásában szerepet játszhatnak más típusú szervek is. Tény ugyanakkor, hogy a totális önkormányzati közigazgatási rendszer kiépítésére irányuló szakmai és főleg politikai törekvések nem sok alternatívát hagynak helyi és területi szinten az ilyen típusú szervek kifejlődésére (Csefkő – Pálné 1993). A kialakulatlan viszonyoknak köszönhető az is, hogy bár van már a magyar közigazgatásnak elfogadott komplex fejlesztési programja, amely szakmailag alátámasztott és bőségesen tartalmaz alternatívákat is, de egyelőre még ez sem tudta közös nevezőre hozni az érintetteket.

Magyarországon nemcsak a polgári állam, de a polgári gazdaság és társadalom is csak most van kialakulóban, s így a polgárság, illetve a civil szervezetek hiányában a korábban túlcentralizált állam és etatizált gazdaság és társadalom átalakításának feladata is az államra, vagy legalábbis a közszektorra hárul. Olyan önellentmondás ez, amely a mindennapokban sorra megkérdőjelezi a hagyományos polgári értékek alkalmazhatóságát.

Kérdés ezek után, hogy a magyar közigazgatás jelenlegi helyzetében milyen lehetőségek adódnak?

Az elvi lehetősége mind az autonóm struktúrák, mind pedig a közvetett közigazgatás magyarországi alkalmazásának fennáll. Problémát inkább a már említett kialakulatlan viszonyok jelentik, illetve a még relatíve fejletlen közjogi-jogi személyiségi struktúra. Az eddigi tapasztalatok alapján mégis úgy tűnik, hogy Magyarországon, mint a legtöbb már működő rendszerben, egyaránt alkalmazhatók e szervek a központi és a helyi közigazgatásban. Központi szinten olyan területeken célszerű őket alkalmazni, ahol védelmet nyújthatnak a felhasználói körnek a plurális demokráciákban esetlegesen bekövetkező politikai váltógazdálkodás hatásaival szemben (pl. a sajtó- és médiaigazgatás, a környezetvédelmi igazgatás, az energetikai és atomenergiái igazgatás, a nemzeti és etnikai kisebbségi ügyek). Területi és helyi szinten az ilyen típusú szerveket elsősorban a közszolgáltatások felügyeleti és fogyasztóvédelmi igazgatásának terén szokták alkalmazni, illetve a kulturális és oktatási közigazgatás, valamint a közszolgáltatások terén a felhasználók és érintettek közvetlen részvételét biztosító területi mechanizmusokban, továbbá a munkügyi és foglalkoztatási ágazatban, valamint a kereskedelmi és iparigazgatásban és a közlekedésben.

Nagy szerepe lehetne az ilyen új típusú szerveknek az államigazgatás dekoncentrált területi szervei, valamint az önkormányzati szervek összekapcsolásában is. Ez esetben nem csupán egy adott feladat- és hatáskör egyik vagy másik

szervtípushoz való mozgatásáról (centralizációjáról vagy decentralizációjáról) lenne szó, hanem e két szervtípus, valamint az ügyfelek (felhasználók) egyaránt részt vehetnének e szervek irányításában és felügyeletében, mint ahogy ezt teszik az angol kvázi nem kormánysszervekben, vagy a francia *établissement publique* típusú szervekben.

Ugyancsak szerepet játszhatnának az ilyen szervtípusok a területfejlesztés és a területrendezés, illetve elmaradott térségek fejlesztésének igazgatásában, ahol a többszereplős megoldás igénye a dolog természeténél fogva merül fel.

Végül, de nem utolsósorban az önkormányzati tulajdonból alakuló helyi közüzemi és közszolgáltató vállalatokkal kapcsolatos minőségellenőrzési feladatokat is végezhetnének ilyen típusú szervek, hiszen a magánszféra és a piac szabályozó szerepe ma még gyenge, és ezért reális veszély az új helyi köztulajdonra épülő monopóliumok kialakulása.

A Polgári Törvénykönyv módosítása – ha nem is következetesen – de tovább javítja a közvetett közigazgatás intézményi hátterét. Ennek alapján olyan új szervtípusok jöhetnek létre, amelyek egyaránt lehetnek hordozói az autonóm hatóságnak és a közvetett közigazgatásnak. A közintézet, a közhasznú társaság, a köztestület és a közalapítvány mindegyikére jellemző, hogy a társadalom közös szükségleteit elégíti ki, illetve egyes közfeladatok ellátására orientálódik. Így a központi államigazgatási, illetve dekoncentrált szerveken, valamint a helyi és a területi önkormányzatokon kívül egyéb, másodlagos hordozói is lehetnek a közfeladatok ellátásának, megfelelő jogi szabályozás keretei közé szorítva az egyébként spontán kialakuló közvetett közigazgatási tendenciákat.

Közigazgatásunk strukturális reformját napjainkban a működés reformja váltja fel. Ez – mivel dinamikus folyamatokat érint – sokkal nehezebb feladat, mint a strukturális reform korántsem lebecsülendő folyamata volt. Ha nem akarunk idegen intézményeket adaptálni, vagy korábbi közigazgatásunk megoldásait változtatás nélkül újraalkalmazni, úgy nagy hangsúlyt kell fektetni a feltételekhez igazodó fokozatosságra. Ez különösen áll a közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák alkalmazása esetében. Igaz, ahhoz, hogy az autonóm hatóságokban rejlő pozitív lehetőségek valóban érvényesülni tudjanak, sokkal letisztultabb és kiegyensúlyozottabb belpolitikai körülményekre lenne szükség.

Az ország adott körülményei között, a közigazgatás helyzete, megoldásai és intézményei nemzetközi összehasonlításban is megfelelőek. Világviszonylatban is egyedülálló, előremutató módon azon kevés országok közé tartozunk, ahol a közigazgatás fejlesztésére komplex elképzelések vannak. A közvetett közigazgatást és az autonóm struktúrákat is csak e komplex programnak alárendelten lehet alkalmazni.

A magyar köztisztviselői kar és a személyi állománnyal kapcsolatos problémák

Lőrincz Lajos

Helyzetkép a köztisztviselők létszámáról

1989-ben a magyar közigazgatásban körülbelül 60 000-en teljesítettek főfoglalkozásban szolgálatot, 1994-ben ez a szám 100 000 körüli volt. A növekedés tehát jelentős, *minden korábbi korszak fejlődési ütemét messzemenően felülmúlta.*

A közigazgatás létszámnövekedésének okai:

- a közigazgatási szervezet új struktúrájának bevezetése,
- a jogállamisághoz igazodó intézmények megjelenése, valamint
- az újonnan jelentkező feladatok ellátásának szervezeti vonzatai.

A helyi igazgatásban az *önkormányzati rendszer kialakítása* lényeges létszámnövekedést eredményezett. Az önkormányzati koncepció döntési szabadságot biztosít az önálló önkormányzati egységek kialakítására. A korábban összeerőltetett községek a lehetőségekkel élve százával váltak külön, mindegyik külön igazgatási apparátust létrehozva és működtetve. Míg 1989-ben 1300 önálló községi apparátus tevékenykedett, ez a szám jelenleg meghaladja a 3000-et. A gyakori városi címadományozás létszámnövelő hatása szintén nem lebecsülendő.

Az önkormányzati rendszer másodlagosan akként is növelte a közigazgatás létszámát, hogy létre kellett hozni a *dekoncentrált szervek* igen kiterjedt hálózatát. A tanácsi rendszer egyesítette magában az önkormányzati jellegű decentralizált szerveket és a központi irányítású dekoncentrált szervek nagy részét. Az önkormányzati rendszerben e két terület szükségképpen különvált, s a 38 különböző jellegű dekoncentrált szerv (lásd a 47. oldalon található listát) mindegyike kénytelen kiegészítő szerveket kiépíteni, amely elkerülhetetlenül ismét csak létszámot növel.

A nagy önállósággal rendelkező önkormányzatok – minden államban – ugyanolyan erős felhatalmazással rendelkező állami felügyelet kiépülését vonják maguk után. Nem történt ez másképpen nálunk sem: ezer fő körüli hálózat alakult ki a *köztársasági megbízottak* és hivatalaik létrejöttével. Ezt a hálózatot azután megszüntették az önkormányzati törvény 1994. őszi módosításával.

Az *újonnan jelentkező*, korábban nem létező *feladatok* közül elég, ha a kárterítésre és a kárpótlásra utalunk, ezek ellátására ugyancsak országos hálózat épült ki. De lehetne említeni a privatizációs feladatokat is, amelyek az Állami Vagyonügynökség, az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaság, a Kincstári Vagyonkezelő Szervezet és más szervek létrehozását igényelték.

A közigazgatás létszáma általában nem követte a közigazgatás szervezetének és funkcióváltásainak átalakulását. Az önkormányzati rendszer bevezetésének

szükségszerű következménye a dekoncentrált szervek súlyának növekedése, de ugyanakkor szükségszerűen csökkenteni kellett volna az immár kevesebb hatósági feladattal megterhelt erősen legyengült önkormányzatok köztisztviselői létszámát. S míg a dekoncentrált szervek létszámának alakulása a papírforma szerint alakult, vagyis növekedett, az önkormányzatoké – a megyéket kivéve, amelyeket azonban a települések jócskán ellensúlyoznak – nem csökkent.

Ugyanilyen tendencia érvényesült az *államigazgatás központi szerveiben* is. A beavatkozó szerep csökkenésével, a központi tervezési feladatok sokszor indokolatlan leépülésével, az árhatósági hatáskörök minimalizálásával nem járt együtt a központi kormányzati szervek létszámának csökkenése. Ugyanakkor várakozáson felüli létszámnövekedést eredményezett a kormányfői szerep növekedése, valamint a piactámogatási és a privatizálási akciók.

Számolnunk kell azzal, hogy a *közigazgatás demokratizálására, ellenőrzésére, jogállami intézményeinek kiépítésére* irányuló folyamat befejezetlensége miatt a létszámgigény további növekedése várható.

A közigazgatási döntésekkel szemben igénybe vehető bírói jogorvoslat következtében várható a bírói tevékenység megsokszorozódása. Még nem kezdték el működésüket a különböző ombudsmanok, akikre a közigazgatás törvényes és jogszerű működésének felülvizsgálatában hárul a legnagyobb feladat, s még nem tudjuk, mekkora létszám szükségeltetik majd. S nem említettük még a nélkülözhetetlen Számvevősegeket, az ellenőrzés még hiányzó egyéb szerveit!

A létszámnövekedéshez azonban hozzájárultak *szubjektív okok* is; ezek közül elsőként a *hatékonyság és a gazdaságosság szempontjainak vétkes mellőzését* említeném meg. A kormányzat úgy terjesztett elő törvényjavaslatokat a köztisztviselőkről, a közalkalmazottakról, hogy valójában nem számolt a törvények életbe léptetésének anyagi vonzataival. Úgy alakultak újabb és újabb dekoncentrált szervek, hogy ismételen senki nem mérte fel ezek költségvetési kihatásait. Az önkormányzatok létszámnövekedésének semmilyen intézkedés nem állta és nem állja útját. A *közélet pártosodása* szintén létszámnövekedést kényszerített ki: pártkövetelések, pártszimmetriák szempontjai határozták meg az alkalmazási létszámokat, nem pedig reális létszámszükségletek.

A kormányzat számára legfontosabb kérdés, hogy a jelenlegi létszám először *számszerűségében*, majd pedig *összetételében* elfogadható-e?

Politikai megfontolások a létszám radikális csökkentését igényelnék. Ugyanakkor nemzetközi összehasonlításban a magyar közigazgatás létszáma valójában nem magas. A közigazgatási létszám azonban annak is függvénye, hogy az adott állam gazdasága mennyire produktív, milyen szinten képes a szolgáltatási – beleértve az igazgatási – feladatokat ellátni. Ebből a szempontból már felvethető a létszám korlátozásának a szükségessége. A legutóbbi fél évszázadban azonban minden magyar kormány, minden MSZMP-határozat, 1990 óta a koalíciós programok, a közigazgatási létszám csökkentését irányozták elő, de a valóság kényszerítő ereje e programok realizálását mindig megghiúsította. Ha tehát a kormány valamelyest csökkenteni akarja a közigazgatási alkalmazottak létszámát, akkor két dolgot kell tennie:

1. Érezhető mértékben csökkenteni kellene az állami feladatok volumenét. Ez a lehető legnehezebb feladatok egyike. Számolni kell vele, hogy a feladatcsökkentési akció az igazgatási ágazatok szívós ellenállását váltja ki, továbbá, hogy bebizonyosodik: a feladatok túlnyomó többsége valójában nem is csökkenthető. A nemzetközi méretű integrációs folyamatok irányítása és kezelése, a menekültekkel kapcsolatos feladatok, a külpolitikai, katonapolitikai instabilizálódás mind a kormányzati szerepkör erősödését eredményezik szerte a világon. A dolgok lényegét tekintve tehát Magyarországon sem várható mennyiségi változás. Permanens racionalizálással azonban kiszűrhető a feleslegesen, funkciótlanul továbbélő feladatoknak nem is jelentéktelen része.

2. Létszámgazdálkodási korlátokat kell felállítani, s törvényben kell deklarálni, hogy egy meghatározott keretet soha, semmilyen körülmények hatására nem lehet túllépni. Sok országban ismeretes ez a megoldás, s bár ennek ellenére növekszik a közigazgatási létszám, a növekedés üteme azért így visszafogottabb. El kellene rendelni, hogy új alkalmazottat a közigazgatásba csak akkor lehet kinevezni, ha egy álláshely megüresedik. A jelenlegi létszámgazdálkodási politikával a létszám csökkentése nem várható. A kormány az államigazgatás szférájában – azaz a kormányzati, a minisztériumi és a dekoncentrált szervezetek esetében – közvetlen létszámgazdálkodási eszközöket alkalmazhat, az önkormányzatok tekintetében azonban csak közvetetteket. A kormányzatnak ez utóbbi esetben csak minimális létszámot kellene támogatni, s minden ezt meghaladó növekményt az önkormányzatokra kellene hárítani.

A köztisztviselők összetételéről

A köztisztviselői besorolásban tevékenykedők a köztisztviselői törvényben előírt iskolai követelményeknek többségükben megfelelnek, igazgatási szakismereteik hiányosságai azonban szembetűnőek.

A rendszerváltozást követően a közigazgatási alkalmazottak tapasztaltabb, felkészültebb része távozott el, s nem hagyta el a közigazgatást az a réteg, amelytől szabadulni szerettek volna. Továbbra is idegenkedik a közigazgatásban történő elhelyezkedéstől a jogásztársadalom, amely pedig a közigazgatás fejlődésének motorja lehetne. A közigazgatásba benyomuló tanári, mezőgazdasági, egészségügyi diplomával rendelkezők nagy része a saját szakmájánál vonzóbb anyagi feltételek miatt próbálkozik átmenetileg, nem tekinti azonban karrierje szempontjából végleges megoldásnak a közigazgatást.

A jövőben magasan kiképzett, alapos általános műveltséggel rendelkező és igazgatási szakismeretek birtokában lévő szakemberek számára kellene csak a köztisztviselői karriert biztosítani.

A magyar köztisztviselői rendszer

Az 1992. évi XXIII. törvény, amely a köztisztviselők jogállását rögzíti, viszonylag zárt rendszert alakított ki, amelybe elvileg a köztisztviselő nehezen, választási szűrők alkalmazásával kerül be; a kinevezett tisztviselő alkalmazása azonban stabil és védett, mentesül a politika közvetlen befolyásolása alól. A korábbi állapotokra inkább az úgynevezett „zsákmányrendszer” kritériumai voltak jellemzők: az alkalmazás legfontosabb szempontja a politikai megbízhatóság volt, az előmenetel nem volt kiszámítható, a főnök diszkréciójától függött, a köztisztviselő elmozdíthatatlanságát semmi sem garantálta. Ezért a köztisztviselői pálya Magyarországon elvesztette presztízsét, a társadalom legjobb szellemi teljesítményt nyújtani képes rétege a közigazgatást elkerülte és nagy volt a fluktuáció.

Helytelen volt, hogy a törvényhozás különválasztotta az állami feladatokat teljesítő, illetményét az állami költségvetésből elnyerő köztisztviselőket és közalkalmazottakat. Ez a koncepció bizonytalanságát, kiérleletlenségét, a munkaügyi kormányzat kapkodását és tapasztalatlanságát tükrözi. A legközelebbi feladat: *egységes törvény kidolgozása*. Annál is inkább, mert a köztisztviselők és a közalkalmazottak (pl. tanárok, orvosok, kutatók) jogállásában több a közös vonás, mint a köztisztviselők két rétege – az államigazgatási és az önkormányzati – között. A tényleges frontvonalak tehát nem ott találhatók, ahol a törvényhozás meghúzta.

Kiválasztás – összeférhetetlenség – elmozdíthatóság

A közfunkció betöltése több oknál fogva csak pályázat útján lehetséges a demokratikus közigazgatásban. Először is, a hatékonyság és a jobb kiválasztás szempontjai miatt: nagyobb az esély a megfelelő jelölt kiválasztására, ha több pályázó közül lehet választani. Kötelező a pályázat kiírása azért is, mert az egyforma esélyre vonatkozó alkotmányos alapjog csak akkor érvényesíthető, ha az állampolgár értesül a közfunkció betöltésének lehetőségéről. Ennek ellenére nálunk a pályázat kiírása csupán megengedett, így az alkotmány 70. § (4) bekezdésének rendelkezései csorbát szenvednek. A megyei rendőrőrkapitányok kiválasztása ezzel szemben kizárólag pályázat útján lehetséges, noha minden – különösképpen az ilyen szintű – vezetői állás betöltése a kormányzat diszkrécionális jogkörébe tartozik szerte a világon. Versenyvizsga nélkül a pályázati rendszer önmagában nem sokat ér. Ha eleget akarunk tenni annak a követelménynek, hogy csak a legrátermettebbek nyerjenek kinevezést közfeladatok ellátására, s hogy a helyi és pártbeli érdekek az értékelésnél ne játsszanak szerepet, akkor a versenyvizsgát általánossá, a pályázati rendszert pedig kötelezővé kell tenni, mégpedig olyan formában, hogy a versenyvizsga-bizottság elnöke minden esetben valamely központi szerv kiküldöttje legyen, s az értékeléskor a jelöltek anonimitását biztosítani kell.

A köztisztviselői pálya presztízsének megőrzése miatt bizonyos helyzetek

összeférhetetlenek a köztisztviselői munkakör betöltésével. A köztisztviselői törvény tartalmazza a legfontosabb összeférhetlenségi okokat, néhány azonban nem kellően kidolgozott, illetve hiányzik. A legsúlyosabb kifogás e tekintetben, amely egyben állandó alkalmat ad a *korruptió* hangoztatására: a *gazdasági összeférhetetlenség* rögzítésének elmulasztása, azaz annak kimondása, hogy a köztisztviselő nem lehet gazdasági felügyelőbizottság, igazgatótanács tagja, illetve gazdasági társaság vezető tisztségviselője. Kivéve természetesen azokat az eseteket, ha az ilyen tisztséget az állam, vagy az önkormányzat, mint tulajdonos javára tölti be úgy, hogy e tisztség betöltéséért díjazásban nem részesül. Még a törvényjavaslat legutolsó verziójában is szerepelt ez az összeférhetlenségi ok, de a törvénybe mégsem került be, elsősorban annak a minisztériumnak a nyomására, amelynek számos osztályvezetője vagy főosztályvezetője valamilyen felügyelőbizottsági vagy igazgatótanács tisztséget tölt be – magas díjazás ellenében.

A törvény szabályozza a köztisztviselők *pártokhoz, politikához való viszonyát* is. Néhány funkcionáriust kivéve – a köztársasági elnök, a közigazgatási államtitkár – a köztisztviselő bármelyik pártnak tagja lehet, nem viselhet azonban párttisztséget, s bizonyos eseteket kivéve közszereplést sem vállalhat. Ez a rendelkezés elfogadható, ma már azonban nem oldja meg a köztisztviselők pártsemlegességének, mint kitűzött célnak a megvalósulását, s nem szűri ki kellőképpen a pártszellem begyűrűzését a hivatalba.

A pálya presztízséről

Növelte az elmúlt 40 évben alaposan megtépázott köztisztviselői pálya presztízsét, hogy a pályaut kiszámíthatóvá vált és a bérek növekedtek. Nem lebecsülendők azonban a hiányosságok sem. *A karrier igen lapos ívűre sikeredett.* A feladatukat jó színvonalon ellátó, önmagukat rendszeresen képző köztisztviselők 25 év után a mindenkori alapilletmény, vagyis a középiskolai végzettségű munkakezdők fizetésének 3,2-szeresét kapják. Ez nem valami nagy távlat. Amíg a kezdő számára a jelenlegi 18 000 Ft – különösen más pályákkal összehasonlítva – vonzó lehet, addig az 50 év körüli tapasztalt szakértő nem ok nélkül zúgolódhat az 50 000 Ft-nál alig magasabb illetménye miatt. Számos országban a különbség legalább hatszoros, de vannak országok, ahol 12-szeres.

Az elmozdíthatatlanság a stabil közszolgálat alapja. A nemzetközi gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a köztisztviselőt csak fizikai vagy pszichikai alkalmatlanság vagy a nyugdíjkorhatár betöltése miatt lehet tisztségéből felmenteni. Semmilyen más felmondási ok nem megengedett. A jelenlegi magyar törvény e tekintetben szinte megismétli a korábbi megoldásokat, lehetővé teszi a munkaadó oldaláról a felmentést különböző okok miatt, akár egyszerű átszervezésre való hivatkozással is. Az eredeti törvényjavaslatban az elmozdíthatatlanság szerepelt. Igaz, azzal is lehet érvelni, hogy egy olyan közszolgálati rendszerbe, amelybe – mint nálunk – minden különösebb rosta nélkül be lehet(ett) jutni, onnan ugyan-

ilyen könnyűszerrel ki is lehessen kerülni. A jövőben amilyen mértékben fognak növekedni a pályára való bejutás minőségi kritériumai, ugyanolyan mértékben kell garantálni az elmozdíthatatlanság intézményét.

Teendők

Az elsődleges szempont nem a közigazgatási létszám lényeges csökkentése, hanem az *ügyintézés minőségének és gyorsaságának javítása*. A lakosság nagy részét ugyanis nem a közigazgatási létszám növekedése bántja, hanem a késedelmes ügyintézés, a lelketlen bánásmód, a pontosság és a kiszámíthatóság hiánya.

Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy a kínálkozó létszámcsökkentési lehetőségeket ne kellene kihasználni. Mindenekelőtt fel kell mérni a megszűnő feladatokat. Ugyanakkor a rendészeti, a végrehajtással megbízott és a pénzügyi, adóügyi hatóságok létszáma – noha nagyoknak tűnik – még mindig elégtelen a feladatok ellátásához. A megszűnő feladatokról az újonnan jelentkező, vagy a hiányosan ellátott feladatokra történő átcsoportosításra van szükség. A közigazgatási létszámnövekedést meg kellene akadályozni szigorú létszámnormák előírásával.

A legnagyobb mértékű javulás a köztisztviselők *tevékenységének minősége* terén várható és követelhető. A közigazgatási alap- és szakvizsgán túlmenően be kell indítani az *egyetemi jellegű és szintű közigazgatási szakemberképzést*. A józan ésszel ellentétben, hogy olyan főiskolai végzettséggel rendelkező jegyzők és más vezető közigazgatási tisztségviselők irányítják a települések ezreit, ahol intézményenként is (iskolákban, orvosi rendelőkben, könyvtárakban stb.) tucat-számra található egyetemi diplomával rendelkező szakemberek.

A *továbbképzés* kiemelt szerepét nemcsak elvileg kellene elismerni, hanem gyakorlati lépéseket is kellene ez irányban tenni. Érvényt kellene szerezni e téren az egységes képzési rendnek, az egységes felkészítés követelményének, s az azonos etikai normák érvényesülésének.

A *választás útján* nyert tisztségek minden új választásnál megszűnhetnek, nem kétséges tehát, hogy a miniszterek, a politikai államtitkárok a minisztériumokban, a főpolgármesterek, a polgármesterek, a megyei közgyűlések elnökei kedvezőtlen választási eredmény kialakulásakor szó nélkül fel kell adják tisztségüket. A jogszabályokban védett közigazgatási államtitkárok, főjegyzők, jegyzők, minisztériumi főosztályvezetők helyzete már vitatható. Jogilag ugyanolyan stabilitást élveznek, mint bármely más köztisztviselő, a gyakorlat azonban ezt a felfogást nem nagyon akceptálja. A stabilitás mellett szól, hogy ezeket a pozíciókat ésszerűen csak szakértőknek lehet odaítélni. A képesítési előírások velük szemben már érvényesülnek – ellentétben a miniszterekkel, a politikai államtitkárokkal és a polgármesterekkel. Ők – a közigazgatási államtitkárok, jegyzők, főosztályvezetők – a stabilitás és a folyamatos munkavégzés szimbolikus megtestesítői, akik a hivatali munka minőségéért felelősek. Nemzetközileg kialakul-

tak már azok a formák, amelyek mind a stabilitás követelményeinek, mind a változtatás szükségességének egyaránt eleget tesznek. Ennek lényege: *a megszerzett címek megőrzése*. A karrierpályára bekerült köztisztviselő az egyszer elért címtől, rangtól – köztörvényes bűncselekmény és nagyon súlyos etikai vétés eseteit kivéve – nem fosztható meg. A főosztályvezető átkerülhet más beosztásba, más szervezethez, ugyanez a helyzet a közigazgatási államtitkári funkciót betöltő személyekkel, címüket, rangjukat, fizetésüket azonban minden köztisztviselői pozícióban megőrzik. Vagyis a rangok, a címek és az illetmények változatlanok, s megmásíthatatlanok, a beosztás azonban már személyi, vagy politikai diszkréciótól függően változó. A köztisztviselői törvény módosításával ezt Magyarországon is be kellene vezetni. *Szükséges a törvényben a felmentési okok körét is*. Az itt kialakult zártabb rendszerrel összeférhetetlen, hogy akár központilag elrendelt létszámcsökkentés, vagy valamely közigazgatási szerv vagy feladat megszűnése, különösképp a munkahely átszervezése miatt bármilyen köztisztviselői funkciót egyoldalúan meg lehessen szüntetni.

A költségvetési intézmények alkalmazottainak létszáma több mint 900 000. Ebből a köztisztviselői kar csupán 100 000 főt tesz ki. Semmi sem indokolja, hogy e réteget teljesen külön kezeljük. Az állami munkaerő-gazdálkodás szempontjából egyenesen hiba szinte áthághatatlan falakat húzni a közalkalmazottak nagy tömege és egy szűk része közé. Joggal sérti a közalkalmazottakat az egyedül csak a köztisztviselők számára biztosított számos privilégium, a kedvezőbb illetményrendszer. Nehezen lehet indokolni, hogy miért kedvezőbb az állam számára például az adónyilvántartást végző köztisztviselő, mint a gyermekeket oktató tanár-közalkalmazott. A szétválasztás hátrányt jelent a munkaadó államnak is: így nem csoportosíthatja át a rendelkezésre álló személyi állományt oda, ahová szükségét érzi. A jelenlegi törvény nincs szinkronban a nemzetközi gyakorlattal: a köztisztviselők áthelyezésének feltételei közé az érintett beleegyezését, hozzájárulását kéri, noha ez a dolgok természeténél fogva egyoldalú elhatározás is lehet. *Egységes közszolgálati törvény szükséges* tehát, amely természetesen lehetőséget ad a sokszínűség, a sajátosság kifejtésére is kormányrendeletek útján, de együtt tartja a minden állami alkalmazottra egyaránt vonatkozó, azonos értékeket kifejező közös szabályokat.

Az új közszolgálati törvényben pontosan fel kellene sorolni a közalkalmazottak és a köztisztviselők jogait és kötelességeit. Különösen fontos lenne a *szakma sajátos jellegéhez tapadó jogok rendezése*: a szakszervezeti tömörüléshez, a sztrájkhoz való jogok, a választójog és a politikai pártokhoz való csatlakozás jogának, illetve érvényesülési mértékének a meghatározása. Belgiumban például törvénysértést követ el a sztrájkoló köztisztviselő, Németországban fegyelemsértést, míg Magyarországon elvileg szabadon élhet e joggal. Rendezetlen azonban a jog gyakorlásának módja, s annak keretei. A közszolgálati jog hagyományos, liberális felfogásával összeegyeztethetetlen a sztrájkjog, hiszen a közalkalmazott az államot jeleníti meg, s ezért nem állhat szemben a megjelentett intézménnyel. Nem véletlen, hogy az Egyesült Államokban például a sztrájkba lépett köztisztviselőt úgy tekintik, mint aki felbontotta szolgálati viszonyát. A sztrájkjog ilyen

értelmezése ma már ugyan változóban van, a határokat, kereteket azonban pontosítani lenne indokolt.

A köztisztviselői törvény megengedő felfogásához képest némely területen (honvédség, rendőrség) szigorodott a pártokhoz való viszony tartalma. Indokolt a kérdés egészének átgondolása a civil szférában is: a főjegyzők, jegyzők és még néhány más funkciót betöltő tisztviselők szigorú pártsemlegességének elrendelése.

A szigorú hierarchiában felépülő szervek, amelyek a kormány irányítása alatt állnak, könnyen irányíthatók valamilyen politikai akaratnyilvánításra. Ezért jó néhány országban a honvédség, a rendőrség és más fegyveres alakulat tagjait, továbbá az ügyészségek alkalmazottait vagy nem illeti meg a választójog, vagy csupán korlátozottan.

Allamszervezeti szempontból a legfontosabb intézkedés a miniszterelnök közvetlen irányítása alá tartozó *Közszolgálati Hivatal létrehozása* lenne. A hivatal látná el a 900 000 alkalmazott egységes személyzetigazgatási feladatait: a nyilvántartást, a pályázatok ellenőrzését, az illetményrendszer fejlesztését, a képzés-továbbképzés rendjének kialakítását, egységes etikai elvek érvényesítését stb. A hivatal és a mellette működő tanácsadó bizottság irányítaná a különböző részfeladatokat ellátó intézményeket. Világszerte felismerték, hogy az ilyen központi és egységes megoldás olcsóbb és hatékonyabb, mint a feladatok negligálása, vagy szétosztása a rezortsajátosságok túlhangsúlyozásában érdekelt ágazati minisztériumok vagy főhatóságok között.

Statisztikai táblázatok

Az itt közölt táblázatok lapunk e számának témáira vonatkozó fontosabb adatokat tartalmazzák.

A közigazgatásban foglalkoztatottak száma és megoszlása (1993. január 1.)

Közigazgatási szervek által foglalkoztatott személyek száma	108 386
Köztisztviselők száma	76 954
1000 lakosra jutó közalkalmazottak száma	10,3
a. Az összesből:	
köztisztviselő	71%
adminisztratív ügyintéző	12%
fizikai munkás	17%
b. Az összesből:	
állami közigazgatási szervek által foglalkoztatottak	59%
önkormányzatok által foglalkoztatottak	41%

Forrás: Szigethy Z.: *Helyi önkormányzatok Közép-Kelet-Európában és a Független Államok Közösségében*. Helyi Önkormányzati Intézet, 1994.

A különböző típusú helyi közigazgatási szervek közszolgálati alkalmazottai (%)^{*}

Községi önkormányzatok	37
Körjegyzőségek	10
Városi önkormányzatok	23
Megyei jogú városi önkormányzatok	13
Fővárosi önkormányzatok	14
Megyei önkormányzati hivatalok	3
Összesen	100

^{*} 1993. január elsején a helyi önkormányzatokban 44 438 alkalmazott dolgozott.
Forrás: Szigethy Z.: *Helyi önkormányzatok Közép-Kelet-Európában és a Független Államok Közösségében*. Helyi Önkormányzati Intézet, 1994.

Helyi és középszintű önkormányzatok száma (1993. január 1.)

Községi	2924
Városi	163
Megyei jogú városi	20
Fővárosi kerületi	22
Megyei	19
Fővárosi	1
Összesen	3149

Forrás: Szigethy Z.: *Helyi önkormányzatok Közép-Kelet-Európában és a Független Államok Közösségében*. Helyi Önkormányzati Intézet, 1994.

A helyi képviselők foglalkozási megoszlása az 1990–1994-es választási ciklusban (%)

	10 000 lakosnál kisebb települések	10 000 lakosnál nagyobb települések
Vezető állású diplomás	27	32
Egyéb diplomás, tisztviseelő	32	52
Fizikai dolgozó	40	14
Egyéb	1	2
Összesen	100	100

Forrás: Szigethy Z.: *Helyi önkormányzatok Közép-Kelet-Európában és a Független Államok Közösségében*. Helyi Önkormányzati Intézet, 1994.

A GDP és az önkormányzati állami támogatások változása (1991–1994)

	1991	1992	1993	1994 terv
GDP (Md Ft, folyó áron)	2308,50	2805,00	3320,00	3985,00
A GDP növekedése (előző évhez viszonyítva, %)	100,00	121,50	118,40	120,00
Állami hozzájárulás és támogatás (MFt)	190,672	223,993	266,869	293,644
Állami támogatás növekedése (előző évhez viszonyítva, %)	100,00	117,50	119,10	110,00

Forrás: Sivák J.: *Az önkormányzati rendszer működése, közgazdasági nézőpontból*. *Comitatus*, 1994. augusztus–szeptember, 16. old.

**A helyi önkormányzatok költségvetése
(az összes bevétel százalékában)**

Bevételek	1993. évi teljesítés	1994. évi parlamenti előirányzat	1994. évi önkormányzat által vissza-tervezett	1994. évi várható teljesítés	1995. évi javasolt előirányzat
Saját folyó bevételek összesen	17,6	17,2	14,3	15,4	16,0
ebből:					
illetékek	1,7	1,6	1,2	1,2	1,5
helyi adók	4,5	4,1	4,1	4,2	3,9
Átengedett bevételek összesen	8,5	10,4	9,6	9,2	13,0
ebből:					
SZJA	8,1	9,9	9,2	8,8	12,6
gépjárműadó	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Saját folyó és átengedett bevételek összesen	26,1	27,5	23,9	24,6	29,1
Felhalmozási és tőkejellegű bevételek összesen	8,1	5,3	10,0	8,8	9,4
Állami hozzájárulások és támogatások összesen	42,6	47,6	44,3	44,3	41,3
ebből:					
normatív állami hozzájárulások	35,6	35,7	33,2	34,5	31,3
címzett és céltámogatások	3,0	5,4	5,0	4,8	4,5
SZJA kiegészítés	1,1	1,1	1,0	0,9	-
Társadalombiztosítástól átvett pénzeszközök	15,2	14,9	11,5	13,6	13,3
Egyéb átvett pénzeszközök, visszatérítések, értékpapír-visszavásárlás	3,8	2,1	1,7	1,9	2,8
Hitel, kötvénybevételek	4,2	2,7	8,6	6,8	4,0
Tárgyévi bevételek összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Kámáné Csán Zs.: A helyi önkormányzatok 1995. évi költségvetési kapcsolatainak jellemzői. *Pénzügyi Szemle*, 1995/1, 20. old.

**A helyi önkormányzatok költségvetése
(az összes kiadás százalékában)**

Kiadások	1993. évi teljesítés	1994. évi parlamenti előirányzat	1994. évi önkormányzat által vissza-tervezett	1994. évi várható teljesítés	1995. évi javasolt előirányzat
Működési kiadások összesen	72,4	70,6	69,8	72,9	71,3
Kamatfizetések	0,5	0,6	0,8	0,9	0,9
Folyó kiadások összesen	72,9	71,2	70,6	73,8	72,2
Felhalmozási és tőkejellegű kiadások összesen	18,2	17,5	17,7	18,0	16,4
Támogatások, elvonások és egyéb folyó átutalások összesen	7,1	7,5	5,4	6,5	7,8
Éven belüli lejáratú értékpapírok vásárlása	0,1	–	–	–	0,2
Hitel visszafizetés	1,7	1,6	1,6	1,8	2,0
Általános és céltartalék	–	2,3	4,8	–	1,3
Tárgyévi kiadások összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Kámánné Csán Zs.: A helyi önkormányzatok 1995. évi költségvetési kapcsolatainak jellemzői. *Pénzügyi Szemle*, 1995/1, 22. old.

A helyi önkormányzatok 1994. évi módosított bevételi előirányzatának megoszlása, %
(az egyes önkormányzattípusokon belül)

Bevételek	Főváros	Főváros kerület	Megyei jogú és/vagy megyeszékhely város	Város	Nagy-község és község	Megye	Országos összesen
Saját folyó bevételek	13,4	21,5	16,4	14,0	9,7	12,1	14,0
ebből:							
helyi adók	6,5	7,6	4,9	4,4	1,7	0,0	4,0
illetékek	2,1	0,0	1,9	0,1	0,0	4,5	1,2
Átengedett bevételek	13,6	12,5	12,4	8,6	8,4	0,0	9,3
személyi jövedelemadó	13,6	11,8	11,9	8,2	7,9	0,0	8,9
gépjárműadó	0,0	0,6	0,5	0,4	0,5	0,0	0,4
Felhalmozási és tőke-jellegű bevételek	16,8	25,7	10,8	6,1	7,3	2,9	10,5
önkormányzati saját felhalmozási bevételek	7,1	25,2	9,4	3,8	2,5	1,8	7,2
államháztartáson belüli felhalmozási bevételek	8,5	0,1	0,6	1,0	2,2	0,8	2,0
államháztartáson kívüli felhalmozási bevételek	1,3	0,4	0,8	1,3	2,5	0,3	1,3
Állami hozzájárulás és támogatás	23,7	28,5	42,4	43,0	57,9	35,9	41,6
ebből:							
normatív támogatás	17,4	24,6	34,9	32,7	39,6	22,9	30,6
címzett és céltámogatás	2,6	0,4	1,6	4,3	8,3	10,3	4,8
SZJA kiegészítés	0,0	0,0	0,0	1,5	2,7	0,0	1,0
TB-től átvett pénzeszközök	14,9	4,4	7,7	16,9	4,5	43,8	13,8
Államháztartáson belüli átutalások	0,0	0,3	0,6	0,5	1,5	0,4	0,6
Államháztartáson kívülről származó pénzeszközök	0,3	0,2	0,5	0,4	0,6	0,5	0,4
Költségvetési kiegészítés és visszatérülések	1,0	0,4	0,7	0,8	1,9	0,6	1,0
Éven belüli rövid lejáratú értékpapír-visszavásárlás	0,0	2,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,3
Hitelbevételek	10,4	4,6	8,5	8,9	8,3	3,8	8,5
Tárgyévi bevételek összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Kámáné Csán Zs.: A helyi önkormányzatok 1995. évi költségvetési kapcsolatainak jellemzői. *Pénzügyi Szemle*, 1995/1, 25. old.

A helyi önkormányzatok 1994. évi módosított kiadási előirányzatának megoszlása, %
(az egyes önkormányzattípusokon belül)

Kiadások	Főváros	Főváros kerület	Megyei jogú és/vagy megyeszékhely város	Város	Nagy-község és község	Megye	Országos összesen
Béralap	17,7	24,4	30,1	30,9	26,3	32,3	27,4
Bérijellegű kiadások	1,1	2,5	2,3	2,3	2,5	2,7	2,3
Készletek beszerzése	6,9	3,3	6,4	8,9	7,3	16,8	8,1
Szolgáltatások	24,4	17,5	12,9	11,0	7,4	8,3	12,6
TB-járuulék	7,8	11,0	13,4	13,9	11,7	14,2	12,2
Különféle egyéb kiadások	6,6	6,6	6,0	5,6	5,0	6,7	5,9
Működési kiadások összesen	64,5	65,3	71,1	72,5	60,3	81,0	68,5
Kamatfizetések	1,5	0,4	0,8	0,7	0,7	0,2	0,7
Folyó kiadások összesen	66,0	65,8	71,9	73,3	61,0	81,2	69,2
Tárgyi eszközök és immateriális javak felhalmozása	13,0	9,3	10,2	13,1	19,6	13,5	13,7
Értékpapírok vásárlása	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
Államháztartáson belüli felhalmozási célú átutalások	1,0	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,2
Államháztartáson kívüli felhalmozási célú átutalások	9,9	2,1	2,7	2,1	3,0	0,1	3,1
Nagyértékű tárgyi eszközök felújítása	1,1	5,8	2,2	1,3	1,2	1,3	2,0
Felhalmozási és tőkejellegű kiadások	25,0	17,4	15,3	16,7	24,1	14,9	19,1
Vállalkozások folyó támogatása	0,3	1,0	1,9	0,5	0,4	0,0	0,7
Lakossági pénzbeli juttatások	0,3	5,8	4,4	5,1	8,0	0,8	4,7
Egyéb elszámolások	0,8	1,2	1,3	1,0	1,1	1,0	1,1
Támogatások, elvonások és egyéb folyó átutalások összesen	1,4	8,1	7,6	6,6	9,4	1,8	6,4
Éven belüli lejáratú értékpapírok vásárlása	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hitelvisszafizetés	1,3	1,2	2,0	1,4	1,9	0,7	1,5
Általános és céltartalék	6,4	7,2	3,1	2,1	3,6	1,4	3,7
Tárgyévi kiadások összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Kámánné Csán Zs.: A helyi önkormányzatok 1995. évi költségvetési kapcsolatainak jellemzői. *Pénzügyi Szemle*, 1995/1, 25. old.

**A központi alárendeltségben álló területi közigazgatási
(ún. dekoncentrált) szervek**

1. Közigazgatási hivatalok
2. Védelmi bizottságok
3. Statisztikai igazgatóságok
4. Mértékhiteltesítő hivatalok
5. Sportigazgatóságok
6. Kárrendezési hivatalok
7. Rendőrfőkapitányságok, rendőrkapitányságok, rendőrőrsök
8. Határőrkerületi parancsnokságok
9. Tűzoltóparancsnokságok
10. Polgári védelmi parancsnokságok
11. Menekültügyi befogadó állomások
12. Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat
13. Vagyonátadó bizottságok
14. Földművelésügyi hivatalok
15. Földhivatalok
16. Növényegészségügyi és talajvédelmi állomások
17. Állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző állomások
18. Mezőgazdasági Minősítő Intézet területi intézményei
19. Erdőfelügyelőségek
20. Földművelésügyi Minisztérium Erdőrendezési Szolgálat erdőtervezési irodái
21. Hadkiegészítő parancsnokságok
22. Bányakapitányságok
23. Magyar Geológiai Szolgálat területi hivatalai
24. Fogyasztóvédelmi felügyelőségek
25. Idegenforgalmi intézöbizottságok
26. Közlekedési felügyelet
27. Területi hírközlési felügyelet
28. Vízügyi igazgatóságok
29. Környezetvédelmi felügyelőségek
30. Nemzeti park igazgatóságok, természetvédelmi igazgatóságok
31. Területi főépítési irodák
32. Területi műemléki építésfelügyeleti és ügyfélszolgálati irodák
33. Tankerületi oktatási központok
34. Munkaügyi központok
35. Munkabiztonsági és munkaügyi felügyelőségek
36. Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat helyi intézetei
37. Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal igazgatóságai
38. Vám- és Pénzügyőrség területi és helyi szervei

Forrás: Szabó G.: Javaslatok a dekoncentrált állami közigazgatási szervezetrendszer továbbfejlesztésére. Budapest, 1994 (kézirat).



Válogatott bibliográfia

Az alábbiakban válogatást adunk olyan publikációkból, amelyek lapunk e számának témáihoz kapcsolódnak

- Állam- és jogtudományi enciklopédia.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980.
- Balázs I.: *Közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában.* ÁSZI, Budapest, 1990.
- Balázs I.: *Az állami szerepkörök a fogyasztói társadalomban és a piacgazdaságban.* Közigazgatási füzetek 6. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1992.
- Balázs I.: *Az állam változó szerepkörének hatása a közigazgatási intézményekre.* *Magyar Közigazgatás*, 1992/5.
- Balázs I.: *Közigazgatás a 90-es években: tendenciák és újítások.* *Magyar Közigazgatás*, 1992/9.
- Balázs I. – Jancsovics A. (szerk.): *Alternatív gondolatok a közigazgatásról, dereguláció: a közszolgálat és a nyilvánosság.* Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1994.
- Benz, A. – Scharpf, F.W. – Zintl, R.: *Horizontale Politikverflechtung.* Campus, Frankfurt, 1992.
- Bolvári Z.: *A polgári törvénykönyv módosítása előtt.* *Önkormányzat*, 1993/2.
- Braibant, G.: *Institutions administratives comparées. Les structures.* I.S.P., Paris, 1985.
- Colliard – Timsit: *Les autorités administratives indépendantes.* P.U.T., Paris, 1988.
- Csefkó F. – Pálné Kovács I. (szerk.): *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról.* MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1993.
- Erekly I.: *Közigazgatás és önkormányzat.* MTA Jogtudományi Bizottsága, Budapest, 1939.
- Fazekas M.: *A köztestületekről I–II.* *Magyar Közigazgatás*, 1993/3–4.
- Fürst, D.: *Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung.* *Raumforschung und Raumordnung*, 1994/3.
- Hesse, J. J. (ed.): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective.* Nomos, Baden-Baden, 1991.
- Horváth M. T. (szerk.): *Helyi önkormányzati szabályozás és újítások.* Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1994.
- Kéri L.: *A kormányzati döntéshozatal-szervezet szociológiai nézőpontból.* In: Gombár-Hankiss-Lengyel-Várnai (szerk.): *Kormány a mérlegen 1990–1994.* Korridor, Budapest, 1994.
- Kilényi G.: *A magyar közigazgatás modernizációja – a kormányzati igazgatási szekcióról készült összegzés.* *Magyar Közigazgatás*, 1993/1.
- Kruse, H.: *Reform durch Regionalisierung.* Campus, Frankfurt, 1990.
- Kukorelli I. (szerk.): *Alkotmánytan.* Osiris–Századvég, Budapest, 1994.

- Lőrincz L. (szerk.): *A magyar közigazgatástudomány klasszikusai 1847–1947 között.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988.
- Lőrincz L.: Állandóság és változás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 1991/12.
- Lőrincz L.: A közigazgatás személyi állománya. Budapest, 1994 (kézirat). *Magyar Közigazgatás*, 1993/1.
- Magyar Közigazgatás*, 1993/9.
- Mahon, P.: *La décentralisation administrative, études du droit public français, allemand et suisse.* Genève, 1985.
- Mooden, T. – Rosas, A.: *L'administration publique indirecte dans quatorze pays.* Abo Academy Press, Helsinki, 1988.
- Müller Gy.: A kormányzati struktúra változásai 1987–1991 között. *Állam és Igazgatás*, 1991/12.
- Müller Gy.: A magyar közigazgatás modernizációja. *Magyar Közigazgatás*, 1993/3.
- Pálné Kovács I.: Területi fejlődés, területi politika, területi irányítás. *Magyar Közigazgatás*, 1992/10.
- Pálné Kovács I.: A területi közigazgatás reformjának elméleti és jogi megalapozása. *Magyar Közigazgatás*, 1993/12.
- Pálné Kovács I.: Kistérségek, megyék, régiók és a közeljövő közigazgatása. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1994 (kézirat).
- Pfeil E.: Válság és kiút. *Magyar Közigazgatás*, 1991/7.
- Public Management: O.E.C.D. Country Profiles.* O.E.C.D., Puma, Paris, 1992.
- Quermon – Vedel – Timsit: L'Administration et des problèmes politiques et sociales. *La Documentation Française*, 1982/12.
- Rivero, J.: *Droit administratif.* Dalloz, Paris, 1990.
- Sárközy T.: *Javaslat a piacgazdaságot szolgáló kormányzás felépítésére.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1994.
- Szabó G.: *Szétponosítás: Elméleti megközelítések és fejlődéstörténet.* Közigazgatási füzetek 3. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1992.
- Szabó G.: Szétponosítás (decentralizáció és dekoncentráció), avagy változatok a helyi-területi közigazgatásra. Kandidátusi értekezés, Budapest, 1993.
- Timsit, G.: *Théorie de l'administration.* Economica, Paris, 1985.
- Tölgyessy P.: Az önkormányzatok mint helyi és szakmai önkormányzatok. *Alkotmány-jogi Füzetek*, 1989/7–8.
- Verebélyi I.: Önkormányzat és közponosítás. Doktori értekezés, Budapest, 1986.
- Verebélyi I.: A magyar közigazgatás modernizációja. *Magyar Közigazgatás*, 1992/11.

Kutatási információk*

Az alábbiakban válogatást adunk olyan jelenleg is folyó kutatásokból, amelyek lapunk e számának témáihoz kapcsolódnak

- „Alkotmánybíráskodás és parlamentarizmus”, JATE Jogbölcselet és Jogszociológiai Tanszék, témavezető: Pokol Béla.
- „Alkotmányos intézmények összehasonlító kutatása”, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, témavezető: Bragyova András.
- „Alkotmányosság az Alkotmánybíróság gyakorlatában”, MTA Szociológiai Kutatóintézet, témavezető: Fleck Zoltán.
- „Az állam szerepe a területfejlesztésben és környezetvédelemben, az állami területfejlesztési politika lehetséges céljai, stratégiája”, ELTE TTK Általános Gazdaságföldrajzi Tanszék, témavezetők: Bartke István, Perczel György.
- „Büntető igazságszolgáltatás és közigazgatási büntető jogalkalmazás elhatárolásának követelményei a jogállamban”, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, témavezető: Czuglérné Bittó Márta.
- „Az EK jogi intézményrendszeréhez való alkalmazkodás”, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, témavezető: Harmathy Attila.
- „A helyi kormányzat politikai viszonyai és a helyi nyilvánosság”, Magyar Közigazgatási Intézet, témavezető: Horváth M. Tamás.
- „A helyi közszolgáltatások társadalmi és gazdasági feltételrendszerének alakulása”, Magyar Közigazgatási Intézet, témavezető: Horváth M. Tamás.
- „Kistérségek és a megyei irányítás összefüggései”, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs, témavezető: Pálné Kovács Ilona.
- „A kormányzati szervek és az önkormányzatok közötti együttműködés”, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs, témavezető: Csefkó Ferenc.
- „A kormányzati tevékenység, valamint az önkormányzati rendszer elvi alapkérdései”, ELTE ÁJTK, témavezető: Ficzer Lajos.
- „A középszintű irányítás és a regionális fejlesztési politika összefüggései”, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs, témavezető: Pálné Kovács Ilona.
- „A közigazgatás-fejlesztési koncepció területi megalapozása”, ELTE ÁJTK, témavezető: Révész T. Mihály.
- „A közigazgatás intézményrendszere Magyarországon”, ELTE ÁJTK, témavezető: Berényi Sándor

*Az itt közölt listában a következő rövidítéseket használtuk: ÁJTK = Állam- és Jogtudományi Kar; ELTE = Eötvös Loránd Tudományegyetem; GATE = Gödöllői Agrártudományi Egyetem; JATE = József Attila Tudományegyetem (Szeged); JPTE = Janus Pannonius Tudományegyetem (Pécs); ME = Miskolci Egyetem; MTA = Magyar Tudományos Akadémia; RKK = Regionális Kutatások Központja (MTA); TTK = Természettudományi Kar.

- „A közigazgatási zsebkódex kidolgozása”, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, témavezető: Lőrincz Lajos.
- „A közigazgatás változó szerepe a környezetvédelemben”, ELTE ÁJTK Államigazgatási Jogi Tanszék, témavezető: Bándi Gyula.
- „A közszolgálati nyilvántartás szerepe a közszolgálati rendszer működésében és fejlesztésében”, Belügyminisztérium, témavezető: Hazafi Zoltán.
- „A közszolgálat személyi állománya a köztisztviselői törvény alkalmazásában”, Államigazgatási Főiskola, témavezető: Fogarasi József.
- „A köztársasági megbízottak feladatainak és tevékenységének, valamint a centrális alárendeltségű szervek rendszerének korszerűsítése: a köztisztviselői rendszer fejlesztése”, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Köztársasági Megbízotti Hivatal, témavezetők: Tóth András, Czikrayné.
- „A köztársasági megbízotti intézmény illeszkedése a magyar közigazgatási rendszerbe a hatályos jogszabályi rendelkezések és a gyakorlati tapasztalatok alapján”, JPTE Közigazgatási Jogi Tanszék, témavezető: Ivancsics Imre.
- „A köztisztviselői rendszer fejlesztése”, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, témavezető: Lőrincz Lajos.
- „A köztisztviselők képzése, továbbképzése”, Köztársasági Megbízotti Hivatal, Miskolc, témavezető: Heidrich Gyula.
- „A magyar jogrendszer harmonizálása az Európai Közösségek jogához”, JATE ÁJTK, témavezető: Bodnár László.
- „A magyar parlament 1848–1994”, ELTE ÁJTK Alkotmányjogi Tanszék, témavezető: Kukorelli István.
- „A megyehatármenti térségek közigazgatásának speciális kérdései, a szociológiai értelmezés lehetőségei”, JPTE ÁJTK, témavezető: Kiss László.
- „A minisztériumok belső felépítése és működése, az irányítási viszonyok, az egyes szervezeti egységek és tanácsadó testületek szerepe, a hatékony munkaszervezési módszerek alkalmazása”, JPTE ÁJTK, témavezető: Kiss László.
- „A modern magyar államgépezet kialakulása a XIX. században”, JPTE ÁJTK, témavezető: Kajtár István.
- „Az önkormányzati gazdálkodás rendszerének vizsgálata, a továbbfejlesztés lehetőségei”, Belügyminisztérium Önkormányzati Gazdasági Főosztály, témavezető: Kara Pál.
- „Az önkormányzati igazgatási szervek és a centrális alárendeltségű, államigazgatási szervek közötti munkamegosztás vizsgálata a feladat- és hatáskör alapján”, JPTE Közigazgatási Jogi Tanszék, témavezető: Ivancsics Imre.
- „Az önkormányzatok társulásai mint a területi integráció megnyilvánulása”, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs, témavezető: Solymódy Sándorné.
- „Az önkormányzatok továbbfejlesztését szolgáló jogalkotási feladatok köre, a jelenleg hatályos rendelkezések felülvizsgálatának iránya, a jelenlegi szabályozás funkcionális zavarai a jogalkalmazásban”, JPTE ÁJTK, témavezető: Kiss László.
- „Az önkormányzatok új alkotmányi szabályozása, a törvényi rendezés alappillérei”, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar Államtudományi Tanszék, témavezető: Sükösd Ferenc.

- „Az önkormányzatok vállalkozásainak jogszabályi feltételei és alternatívái”, GATE Gazdasági Jogi Tanszék, témavezető: Kovács László.
- „Struktúraváltás a helyi közigazgatásban”, ME ÁJTK Államtudományi Tanszék, témavezető: Miskolczi Bodnár Péter.
- „Struktúraváltás a helyi közigazgatásban Magyarországon”, ME ÁJTK Államtudományi Tanszék, témavezető: Varga Jenő.
- „A szabálysértési joganyag korszerűsítése a büntető-, anyagi- és eljárásjogi szabályok felülvizsgálatával összhangban”, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, témavezető: Czuglerné Bittó Márta.
- „A tudományos kutatás állami és köztestületi irányításának, koordinálásának intézményi rendszere, különös tekintettel az MTA jogállásának, működésének köztestületi önkormányzati lehetőségére”, MTA Kutatás- és Szervezetelemző Intézet, témavezető: Tolnai Márton.





AZ Országgyűlési Könyvtár
állományából törölve



Kiadja:
a Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára
és az MTA VITA Alapítvány

A kiadásért felel:
az MTA Könyvtára főigazgatója
és az MTA VITA Alapítvány elnöke

A szerkesztésért felel: Tamási Péter

Budapest, 1994. december

HU ISSN 0864-8174

Ára: 168,- Ft áfával

INFO-Társadalomtudomány

1. szám: Válaszúton a magyar társadalom
2. szám: Népbetegségeink? – A társadalmi beilleszkedési zavarok anatómiájához
3. szám: Technikai fejlődésünk útvesztői
4. szám: Egy mítosz és következményei – Az ún. „nem termelő” szféráról
5. szám: Társadalmi rétegződésünk, társadalmi struktúránk
6. szám: Reformgazdaság?
7. szám: A szocializmus sorsfordulói
8. szám: Az új alkotmány elé
9. szám: Meg lehet-e állítani Magyarország népességfogyását?
10. szám: Kisebbségben – A nemzetiségi kérdés margójára
11. szám: Magyarország és a szociálpolitika
12. szám: A hatalomról
13. szám: Településeink, válságos régióink és az önkormányzatok
14. szám: Az átmenet időszaka Közép- és Kelet-Európában
15. szám: Külgazdaság: a magyar gazdaság megváltója?
16. szám: Bűnözés és társadalom
17. szám: Vallás – egyházak – társadalom
18. szám: Oktatás – változás
19. szám: A magyar falu a változások sodrában
20. szám: Magyarország a világgazdaság rendszerében
21. szám: Környezeti problémák – társadalmi változások
22. szám: Választások
23. szám: A munkanélküliség Magyarországon
24. szám: Biztonságpolitika és a hadsereg Magyarországon
25. szám: Idegengyűlölet, másság, tolerancia
26. szám: Az ifjúság helyzetéről
27. szám: Az európai integráció és Magyarország
28. szám: Változások a magyar társadalomban a rendszerátalakulás után
29. szám: Az átmenet mérlege a „visegrádi országokban”
30. szám: A változó család

Magyar Könyvtár
állományvető irodája