

DR. BAJOR TIBOR PhD

FŐISKOLAI TANÁR

NEMZETI KÖZZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KAR



Kontrolling a közigazgatásban

A közigazgatás döntései a legellenőrzöttebb döntések akár Magyarországon, akár az egész ismert világon. Több állami és civil szervezet hivatott erre az ellenőrzésre. A lényeg, hogy az ellenőrzések minden esetben egy befejezett közigazgatási aktust követően történnek. Vagyis az ellenőrzés már csak azt tudja megállapítani, hogy döntés helyes volt vagy sem. A 2011. évi törvényi változások lehetővé tették, hogy nem csak a közigazgatási döntések utólagos ellenőrzésére legyen lehetőség, hanem a közigazgatási folyamat teljes egészében, a kezdetektől a befejezésig – a jogszerűség, a szakmai követelményeknek megfelelő eljárás – ellenőrizhető legyen. Azonban szükség esetén, az eljárás folyamatában bekövetkező hiba, vagy tévedés helyén – még a végső közigazgatási döntés meghozatala előtt – az erre létrehozott szervek beavatkozzanak a folyamatba és a törvényes, elvárható szakmai döntés meghozatalát lehetővé tegyék, illetve elősegítsék. A kontroll ellenőrzést jelent. A kontrolling nem pusztán egy folyamat elemeinek – működés közbeni – ellenőrzését jelenti. A kontrolling tulajdonképpen egy pontosan meghatározott folyamat, tudatos – csak az adott folyamat eredményes működése szempontjából lényeges, előre meghatározott pontjain történő – adatgyűjtés, elemzés és szükség esetén beavatkozás – korrigálás a folyamat menetébe. A beavatkozás nem a konkrét mérési helyen történik – ahol a hibát észlelték –, hanem megkeresik a folyamat azon pontját, ahol a hiba kialakulása elkezdődött és ott avatkoznak be a folyamatba és térítsék vissza a megfelelő irányba.

A közigazgatás

1. A közigazgatás esetében kérdés, hogy ki, mikor és milyen formában határozza meg a közigazgatás céljait és ezek a célok mennyire időtállóak? Van-e az adott politikai irányítástól független állandó cél?

A közigazgatás célja Magyary Zoltán szerint: „Azt pedig, aki az angol és a főleg 1921. óta nagy fejlődésnek indult amerikai Közigazgatástudományi irodalmat tanulmányozza, meglepi az az egyértelműség, amellyel a közigazgatástudomány életközelségének tény megállapító tanulmányok útján való biztosítását követelték. Ugyanígy jutottak arra a belátásra, hogy a közigazgatás célja a gazdaságosság és eredményesség (economy and efficiency), valamint hogy a közigazgatás jogszerűsége a cél biztosítására nem elegendő.”¹

„A közigazgatás az államot alkotó emberek közérdekű, vagy közösen jobban megoldható szükségleteinek kielégítésére hivatott. Evégből maguktól az összes emberektől is bizonyos magatartást, vagy teljesítést (pl. közszolgáltatást) követel, saját közegeivel nyilvántartja, szervezi őket, köztük az összhangot fenntartani igyekszik, részben pedig saját közegeivel gondoskodik a közszükségletek kielégítéséről. Az állam által kielégítésre vállalt szükségletek száma általában emelkedik (közlekedés, oktatás, gyógyítás, termelésirányítás, pénzügyi támogatás stb.), de részben csak ideiglenesen, háborúban és inséges időben, vállal feladatokat, amelyekről a normális viszonyok közt újból lemond (pl. élelmezés, anyageloszlás stb.).”²

Dr. Temesi István szerint: „Az igazgatástudományban ismert egyik meghatározás szerint a közigazgatás a közügyek vitelének, intézésének azon működési kerete, amelyet a legtágabb értelemben vett közszolgáltatások együttese alkot, és amelyek megfelelő biztosítása egyúttal a politikai vezetés által meghatározott – voltaképpen állami – célok megvalósítását is jelenti. A közigazgatás fogalmának központi tartalmi elemét a közszolgáltatások alkotják, amelyeket – szintén a közigazgatás fogalmi elemeként meghatározható – sajátos apparátus, vagyis szervezet és az abban foglalkoztatott sajátos karakterű személyi állomány, mint speciális tevékenységet lát el. Itt meg kell jegyezni, hogy a közszolgáltatás legtágabban értelmezett fogalmába beletartozik az állam olyan közhatalmi tevékenysége is, mint például a közbiztonság megteremtése, a jogszabályok érvényesülésének biztosítása vagy akár az ország biztonságának védelme is.”³

A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról, valamint a 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról a közigazgatás fogalmi meghatározását nem tartalmazza.

Az a megfogalmazás, hogy a közigazgatás=közszolgáltatás, számomra elfogadható kiindulópont. Azonban a 2014. évi XLI. törvény az egyes közszolgáltatási tárgyú törvények módosításáról, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény módosítása, a 2013. évi CXXXIV. az törvény egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról a szennyvíz és hulladék kezeléséről. A fenti jogszabályok az általános közszolgáltatás fogalmát nem tartalmazzák.

² MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*, Budapest 1942. 39–40. oldal

³ DR. TEMESI ISTVÁN: *Közigazgatási szakvizsga Általános közigazgatási ismeretek I. modul: A központi állami szervek rendszere* Dialóg Campus Kiadó Budapest–Pécs 2016. 131. oldal

¹ MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*, Budapest 1942. V oldal

Pontos törvényi meghatározása a közszolgáltatásnak a 2007. évi XXIII. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény módosításáról határozza meg:

„fa) minden közhatalmi tevékenység – ideértve a hatósági, kormányzati és minden egyéb közigazgatási, valamint igazságszolgáltatási tevékenységet –, továbbá az Országgyűlés, az Országgyűlésnek beszámolóval tartozó szervek, az Alkotmánybíróság, az országgyűlési biztosok, az ügyészség, valamint a honvédelmi és rendvédelmi szervek által hatáskörük gyakorlása során kifejtett tevékenység,

fb) az állam által fenntartott intézmény által nyújtott közszolgálati műsorszolgáltatás, továbbá oktatási, közművelődési, közgyűjteményi, kulturális, tudományos, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi, egészségügyi, sport-, ifjúsági, foglalkoztatási szolgáltatás, ellátás, illetve tevékenység,

fc) a helyi és kisebbségi önkormányzat hatásköre gyakorlása során kifejtett minden tevékenység – ideértve különösen a hatósági és egyéb közigazgatási tevékenységet –, valamint a helyi és kisebbségi önkormányzat, a nem állami és egyházi fenntartó, illetőleg az általa fenntartott közfinanszírozásban részesülő intézmény által nyújtott fb) szerinti szolgáltatás, ellátás, tevékenység,

fd) minden ügyfélszolgálati rendszerben működtetett szolgáltató tevékenység, továbbá

fe) minden olyan hatósági engedély vagy hatósági kötelezettség alapján végzett nyilvános szolgáltató tevékenység, amely település vagy településrész közellátását szolgálja, használata nem korlátozott, illetve nem korlátozható.”

A fenti meghatározások egzakta. A fenti meghatározások alapján megállapíthatjuk, hogy a **közigazgatás**:

- szervezet és intézményrendszer;
- alapvető funkciója a jogszabályalkotó – állami és önkormányzati – szervek által meghatározott, kialakított, feladatok – hatás- és jogkör alapján – **közhatalommal és egyéb szervezési eszközökkel való végrehajtása, megvalósítása**;
- valamint az állampolgárok elvárt közszolgáltatási ellátása, a helyi, az országos választásokon kapott megbízás alapján.

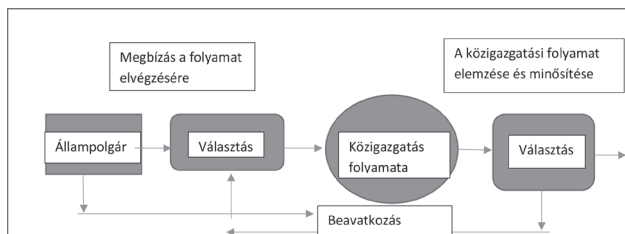
Amennyiben ismét feltesszük a kérdést, amelyet a bevezetőben fogalmaztam meg: „A közigazgatás esetében kérdés, hogy ki, mikor és milyen formában határozza meg a közigazgatás céljait és ezek a célok mennyire időállóak?”

Akkor a választ a fentiek alapján:

1. A cél meghatározás: A választópolgárok felhatalmazását bíró közigazgatási menedzsment – köztársasági elnök, országgyűlés, kormány, helyi önkormányzatok – a közigazgatási – országos, területi, helyi – szintek választópolgárainak igényei alapján. Melyben a szintek között alá-fölrendeltségi viszony van. A szintek közötti ellentét kizárt. A mai magyar közigazgatási rendszerben a területi közigazgatás céljainak megfogalmazása és megvalósítása hiányos
2. A célok időállósága: A cél a valóságban soha nem változik – az állampolgárok igényeinek megfelelő életszínvonal biztosítása – csak annak megvalósítási formája. A választópolgárok minden esetben – a jövő közigazga-

tási menedzsmentje által tervezett, javasolt, ígért közigazgatási – közszolgáltatási program megvalósítására szavaznak

Ha ezt a folyamatot a meghatározott controlling folyamatban ábrázolom. (1. ábra)



1. ábra

Kontrolling a közigazgatásban
Szerkesztette: Dr. Bajor Tibor 2017.

A folyamat egészét tekintve: az állampolgár részéről a közigazgatási – közszolgáltatási folyamat elvégzésére két (három) megbízás jön létre:

- helyi
- (területi?)
- országos

Van még egy kérdés. „Van-e az adott politikai irányítástól független állandó cél?”

A válasz: A politika nem a célt határozza meg, hanem a cél eléréséhez vezető – általa helyesnek tartott – utat.

Minden politikai szerveződés jólétet, biztonságot, fejlődést ígér, ezért a továbbiakban a politikával nem kívánok foglalkozni.

Közhatalom

A közigazgatási menedzsment „[a] közigazgatási szervezet azon működési területe, funkcióinak összességére, amely a szervezetet folyamatosan adott, stratégiai és operatív célok elérésére készíti, ennek feltételeit teremti meg. A működéshez, pontosabban a menedzsmentfunkciókon belül meghatározott feladatok ellátásához, az azokat teljesítő munkafolyamatok megszervezéséhez és végrehajtásához számos összehangolt működési feltétel – pl. szervezeti, személyi, információs, technikai, anyagi, szabályozási, egyéb – biztosítása.”⁴

A közigazgatási menedzsment –kormány, területi önkormányzat, helyi önkormányzat – a ráruházott közhatalom alapján végzi el.

A közhatalom:

1. Közhatalom (lat. auctoritas): jogcím, amelynek alapján személyek vagy intézmények törvényeket hoznak, megszabják az emberek közötti rendet és engedelmességet várnak el tőlük. – Minden emberi közösségnek szüksége van -ra, mely kormányozza, alapja az emberi természet, célja a polgári közösség egysége, feladata a →közjó biztosítása. – Az erkölcsi rend által megköve-

⁴ ALMÁSY GYULA – BELÉNYESI EMESE – GÁSPÁR MÁTYÁS: *Önkormányzati szervezetenfejlesztés*, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Budapest 2015. 14. p.

telt – Istentől való: „Mindenki vesse alá magát a fölttes hatalomnak, mert nincs hatalom, csak Istentől, s amelyek léteznek, azokat Isten rendelte. Ezért aki a hatósággal szembeszáll, az Isten rendelkezésével szegül szembe. Az ellenszegülő pedig magára vonja az ítéletet” (Róm 13,1-2; vö. 1Pt 2,13-17). „Az emberi törvényhozás csak annyiban öltheti magára a törvény jellegét, amennyire megegyezik a helyes értelemmel; ebből nyilvánvaló, hogy erejét az örök törvényből meríti. Amilyen mértékben eltávolodik az értelemről, oly mértékben igazságtalannak kell nyilvánítani, mert nem valósítja meg a törvény fogalmát, hanem inkább az erőszak egyik formája.” (Sth I-II. 93,3,2.)⁵

2. Annak, hogy az Alkotmánybíróság egy tevékenységet közhatalminak minősít, éppen ez az egyik legfontosabb következménye: a döntések hosszú sorában megmutatózó következetes gyakorlat szerint „[a] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket”. [ld. pl. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat]

Mindenekelőtt a közhatalom gyakorlására vonatkoznak a következő alkotmánybírói mondatok is: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jobbiztonság. A jobbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jobbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat]⁶

A közhatalom gyakorlása

„A közigazgatás közhatalmat gyakorol – országosan és helyben – az állampolgárok nevében. Az államigazgatás és a helyi önkormányzati igazgatás, mint közhatalom egyfelől jogszabályokat bocsát ki, másfelől jogalkalmazói tevékenységet végez. A közigazgatási jogalkalmazó tevékenység fő funkciója: a közfeladatok közhatalommal való megvalósítása.”⁷

Ma hazánkban a közhatalom gyakorlása megosztott:

- államigazgatási szervek,
- helyi önkormányzati szervek.

A területi önkormányzati szervek közhatalom gyakorlása erősen korlátozott. A megyei önkormányzat: „A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrende-

zési, valamint koordinációs feladatokat lát el.”⁸ Vagyis egyfelől jogszabály kibocsátó és jogalkalmazói tevékenysége korlátozott, valamint a megyei közgyűlés számára – jogszabályban biztosított – érdemi közszolgáltatási, közigazgatási funkció jelentéktelen.

- Államigazgatás

Az államigazgatás a közigazgatás alkotórésze, olyan közhatalommal felruházott igazgatási, hatósági tevékenység-, illetve szervezetrendszer, amely a hatalommegosztás elve alapján önálló hatalmi ág. Biztosítja a jogállamiság követelményeinek érvényesülését az ország egész területén. A közigazgatás rendszerén belül elkülöníthető egyrészt az államigazgatási szervek rendszere, másrészt az önkormányzati szervek rendszere, de a két alrendszer egységes egész rendszert alkot.

Az államigazgatás, mint a közigazgatási intézményrendszer alrendszere, különös egyedi sajátosságokkal és hatalmi jogosítványokkal rendelkezik:

- a) Önállóság: más állami szervektől elkülönült szervezetrendszer. Meghatározott feladattal rendelkező jogi személyek szervezetei (kölségvetési szervként polgári jogi jogalanyisággal is rendelkeznek).
- b) Önálló csak az adott szervezeteire vonatkozó jogszabályokban meghatározott feladat- hatás- és jogkörrel, valamint igazgatási-hatósági jogosítványokkal rendelkeznek.
- c) Önálló döntési jogkörrel rendelkeznek.
- d) Az általában hivatali formában működő államigazgatási szervek élén egyszemélyi felelős vezető áll, aki egyben a hatáskörök és igazgatási jogosítványok címzettje. A hivatal létrehozását a létrehozói jogkörrel rendelkező állami szerv kötött jogszabályi formában valósítja meg.
- e) Az államigazgatási szervek az állami kölségvetési rendszerben megállapított önálló – részben önálló kölségvetéssel rendelkeznek.

A közigazgatási szerv jogképessége – bármely más jogalanyhoz hasonlóan – azt jelenti, hogy jogok és kötelezettségek alanya lehet. Konkrétan – az állami/közigazgatási szerv, a létrehozását szabályozó törvényben meghatározott – végrehajtó, hatósági és rendelkező tevékenységet lát el, adott szakigazgatási területen, vagy meghatározott térségben. Az államigazgatási szerv létrehozásával nyeri el jogképességét, ez azt is jelenti, hogy jogalannyá válik. Minden államigazgatási szervnek a jogszabály hatáskört biztosít, illetve illetékességi területet állapít meg. Minden államigazgatási szerv alapvető feladata, az állami – ösztársadalmi – érdek képviselete, védelme. Az ösztársadalmi érdek képviselete és védelme két formában jelenhet meg:

- a) állami/közigazgatási szerv egyedi feladata és funkciója minden más intézményt, szervet kizár
- b) az az állami/közigazgatási szerv alapvető feladata az állami/ösztársadalmi érdek védelme, megsértésének

⁵ <http://lexikon.katolikus.hu/K/k%C3%B6zhatalom.html>

⁶ 2012. 11. 09. PACZOLAY PÉTER előadása Közép-európai Közjegyzői Kollokviumon

⁷ <http://tf.hu/wp-content/uploads/2009/07/05kozig1.pdf>

DR. NEMES ANDRÁS

⁸ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 27 § (1)

megakadályozása, szankcionálása, illetve kezdeményezése (kormányhivatal, 2. ábra)

1. A Kormány feladatainak területi végrehajtása: A Kormány területi szinten is erős szervezettel rendelkezik
2. Koordináció: minden területi államigazgatási szerv felett, fóruma az államigazgatási kollégium
3. Ellenőrzés: minden területi államigazgatási szerv felett, kivéve rendvédelmi szervek
4. Véleményezési jog: kinevezések, létszám, költségvetés, alapítás

2. ábra

A kormányhivatalok feladat- és hatáskörei

Forrás: Dr. Csonka Ernő helyettes államtitkár

Területi Közigazgatásért és Választásokért Felelős Államtitkárság⁹

– Helyi önkormányzati igazgatás

- a) A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államműködések megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.¹⁰ Vagyis a helyi önkormányzatok nem elkülönült szervezet rendszert alkotnak, amely az államigazgatás ellensúlyát képezi, hanem az államigazgatással együtt az egységes közigazgatás része.
- b) A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.¹¹ A közigazgatás keretein belül a sajátos egyedi érdekeket jeleníti meg, de ez a közigazgatás részeként nem lehet ellentétes az állami érdekekkel
- c) A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.¹² Közszolgáltatás = közigazgatás¹³
- d) A helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül. Amely egyben az önkormányzatok törvényességi kontrollját is jelenti. (2. ábra)

Ha a közigazgatás/közszolgáltatás logisztikai összefüggéseit megvizsgáljuk, akkor a közigazgatás és a közszolgáltatás:

- a) a választópolgárok által – a választáson szavazatukkal – megbízott közhatalmat gyakorlók felhatalmazása, az általuk elvárt közszolgáltatás megvalósítása
- b) A közhatalmat gyakorlók ellenőrzése, hogy a közhatalom gyakorlása összhangban van-e a közhatalom tulajdonosai érdekeivel

Amennyiben a b) pontban megfogalmazott részletezzük, akkor az alábbi állításokat fogalmazhatjuk meg:

- a) a közigazgatás/közszolgáltatás folyamatában valósul meg,
- b) nem lehet ellentétes a közhatalmat gyakorlók érdekeivel,
- c) a közigazgatás/közszolgáltatás megvalósítása a legmagasabb szinttől halad lefelé, az általánostól az egyedi felé,
- d) a közigazgatás/közszolgáltatás színvonalát folyamatosan ellenőrzi egyrészt a közhatalmat gyakorlók közössége (választópolgárok), másrészt a közigazgatás/közszolgáltatás megvalósítója a közigazgatás,
- e) a közigazgatás megvalósítóinak lehetősége:
 - I. a közigazgatás/közszolgáltatás folyamatos ellenőrzése
 - II. beavatkozás a folyamatba
 - III. a folyamat módosítása
 - IV. a folyamat leállítása
 - V. a folyamat újraindítása
 - VI. a folyamat más formában, más területen való megvalósítása

A közgazdasági életben a – vállalatok tevékenységi folyamatában – az e) pont alpontjai megfelelnek a kontrolling fogalmában megfogalmazott tételeknek.

Kérdés, hogy minden szerv, amely a közigazgatásban ellenőrzési jogkörrel rendelkezik alkalmas-e a kontrolling feladatok ellátására? A válasz egyértelmű nem. Azok az ellenőrzéssel megbízott szervek, amelyek a nem a közigazgatás/közszolgáltatás folyamatát, hanem adott időpontban állapotát (törvények, jogszabályok betartását ellenőrzik visszamenőleges hatállyal egy lezárt, befejezett közigazgatási aktusban, így a folyamatba, már beavatkozni nem lehet) vizsgálják, nem. (2. ábra)

Kormányhivatal aktív ellenőrző és beavatkozó szervezet, amely észleli és jelzi a közigazgatás folyamatában bekövetkező problémát, de Ő maga nem a végső döntéshozó szerv. (Gyakorlatilag a lehetséges kontrolling feladatokat látja el a települési önkormányzatok felé)

„A fővárosi és megyei kormányhivatal az ellenőrzési jogköre alá tartozó szervnél – törvénysértés észlelése esetén – egyeztető eljárást kezdeményez, ennek eredménytelensége esetén a szerv felügyeleti szervénél felügyeleti eljárást kezdeményez, ennek eredménytelensége esetén a feladatkörrel rendelkező miniszter eljárását kezdeményezi.

A fővárosi és megyei kormányhivatal ellenőrzési jogkörében ellátott ellenőrzési feladat- és hatáskörében

- a) ellenőrzi a központi államigazgatási szervek területi szervei vezetőinek a kormánytisztviselői és a közalkalmazotti jogvisonnyal kapcsolatos munkáltatói intézkedési törvényességét, illetve külön jogszabályban meghatározottak szerint kormányzati szolgálati ellenőrzést végez,
- b) ellenőrzi – az illetékes ügyvétséggel egyeztetett ellenőrzési terv és program szerint – a központi államigazgatási szervek

⁹ A területi közigazgatás szervezetrendszerének változásai. A Jó Állam születése Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2010. november 19.

¹⁰ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól Preambulum

¹¹ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 2. §

¹² 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 4. §

¹³ DR. TEMESI ISTVÁN: Közigazgatási szakvizsga Általános közigazgatási ismeretek I. modul: A központi állami szervek rendszere Dialóg Campus Kiadó Budapest–Pécs 2016. 131. old.

vek területi szervei tevékenységében a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény végrehajtását,

- c) ellenőrzi – az illetékes közlevéltárral egyeztetett ellenőrzési terv és program szerint – az ügyiratkezelésről, valamint a központi államigazgatási szervek területi szervei által az ügyiratkezeléssel összefüggésben kezelt adatok nyilvántartásáról és védelméről, a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló jogszabályok végrehajtását,
- d) a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszter irányítása mellett és az általa biztosított feltételek keretei között ellenőrzi a központi államigazgatási szervek területi szervei infokommunikációs rendszereinek üzemeltetését, az üzemenet-folytonosság biztosításának feltételeit, a megfelelő személyi és szakmai feltételek meglétét, valamint az informatikai üzemeltetés kereteit meghatározó szabályzatok jogszabályoknak való megfelelését,
- e) gondoskodik a központi államigazgatási szervek területi szervei ellenőrzési terveinek összehangolásáról, egyeztetett végrehajtásáról, a tapasztalatok közös elemzéséről,
- f) gondoskodik a gazdaságos, egymást kiegészítő ellenőrzési módok kialakításáról, alkalmazásáról.¹⁴

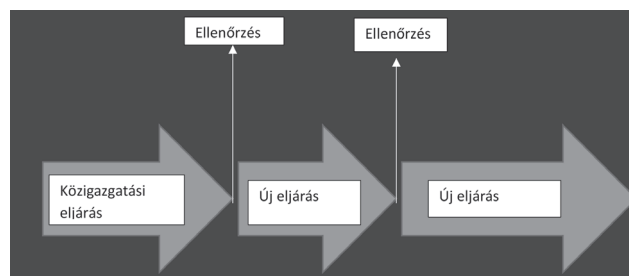
„Az ellenőrzés típusai:

- a) Átfogó ellenőrzés: a vizsgált szervek feladat- és hatáskörébe tartozó, meghatározott időszakra vonatkozó – legalább négy éves ciklusonként végzett – törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése.
- b) Témaellenőrzés: meghatározott téma, adott feladat ellátásának vizsgálata egy időszakban több szervnél abból a célból, hogy a megállapítások eredményeként általánosítható következtetéseket lehessen levonni, és ennek megfelelő intézkedéseket lehessen tenni.
- c) Célellenőrzés: a fővárosi és megyei kormányhivatal, illetve szakigazgatási szerve meghatározott szakmai tevékenységének (meghatározott ügyfajták), vagy a szakmai tevékenység meghatározott rész – szempont alapján történő vizsgálata – egyéves, féléves, illetve negyedéves ellenőrzési időegységben.
- d) Utóellenőrzés: a vizsgált szervnél előzőleg végrehajtott ellenőrzés megállapításai és javaslatai alapján indokolt a megtett intézkedések teljesítésének és azok hatásának vizsgálata.¹⁵

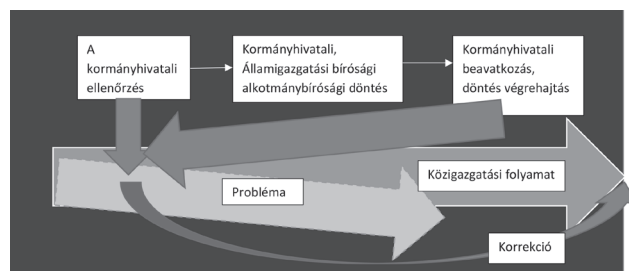
A kormányhivatalt – és előd szervezetei – létrehozásának alapvető célja: a közigazgatás jogszabályainak egységes értelmezése, gyakorlati alkalmazása és folyamatának egységes végzése.

A rendszerváltozást követően az önkormányzatok jegyzői önállóan értelmezték a jogszabályokat, ennek a következménye, hogy meglehetősen eklektikus jogszabályszerűség uralkodott az önkormányzati közigazgatásban. Az Európai Önkormányzati Charta követelményei, a magyar önkor-

mányzati közigazgatás egységes működésének követelménye szükségessé tette, egy olyan közigazgatási intézmény létrehozását, amely – az önkormányzati közigazgatás területén – egységes jogszabály értelmezést biztosít, valamint az önkormányzati jogszabály alkotás és alkalmazás területén biztosítja a közigazgatási folyamat – egységes szempontok szerinti – ellenőrzését és szükség esetén a közigazgatási folyamatba való beavatkozást. A kormányhivatal csak feltételezi a hibát, problémát. A probléma megítélése már államigazgatási, bírósági, alkotmánybírósági hatáskör. Az államigazgatási, bírósági, alkotmánybírósági döntés végrehajtása, végrehajtásának ellenőrzése ismét a kormányhivatal feladata. (3. ábra)



3. ábra
Önkormányzatok ellenőrzése
Szerkesztette: Dr. Bajor Tibor



4. ábra
A kormányhivatal controller szerepe
Szerkesztette: Dr. Bajor Tibor 2017.

Ha két eljárást ellenőrzési eljárást összehasonlítjuk, látható, hogy az első (2. ábra) folyamat esetén:

Közigazgatási folyamat – ellenőrzés – hiba rögzítése – újra indul a közigazgatási folyamat. Ez nagyon lassú, monolitikus eljárás. Nem igényel szakmai hozzáértést és aktív részvételt az ügyintéző részéről. Hierarchikus felépítésben nem is kell az ügyintéző tudása, a döntést a vezető hozza meg, vagy az ellenőrző szerv fogadja, utasítja el az ügyintéző munkáját. A közigazgatási folyamatba nincs beavatkozási lehetőség tévedés esetén, csak a folyamat végén.

A második eljárás esetén (3. ábra) az ügyintéző aktív közreműködése szükséges a közigazgatási eljárás során. Az ellenőrzést végző szervek, folyamatosan konzultálnak az ügyintézővel, így bármikor jelezhetik a problémát az ügyintézőnek, aki saját maga korrigálja az esetleges hibát. A közigazgatási folyamat felgyorsul, szakmaisága magasabb színvonalú. A hierarchikus vezetőnek csak abban az esetben kell beavatkozni, ha a probléma megoldása az ügyintéző hatás- és jogkörét meghaladja.

¹⁴ FÁBIÁN ADRIÁN – HOFFMAN ISTVÁN: *Az államigazgatási területi és helyi szervei: kormányhivatalok, járási intézmények* © NKE, 2014. 14. oldal

¹⁵ FÁBIÁN ADRIÁN – HOFFMAN ISTVÁN: *Az államigazgatási területi és helyi szervei: kormányhivatalok, járási intézmények* © NKE, 2014. 15. oldal

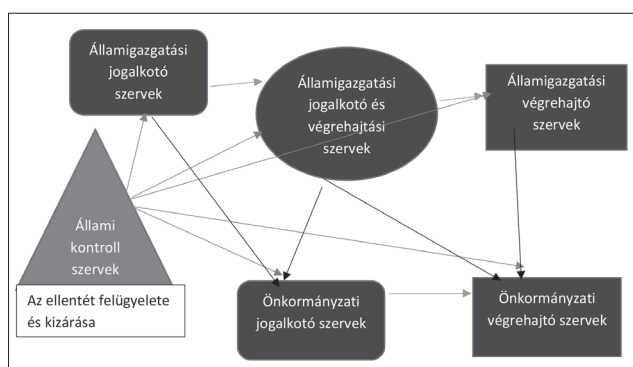
A kontrolling

A kontrolling fogalma az ipari termelés folyamatában alakult ki. A kontrolling fogalmi meghatározására több kísérlet is történt¹⁶ ezek a meghatározások több közös elemet tartalmaznak.

Ezek a következők:

- koordináció,
- integráció,
- vezetési alrendszer,
- a teljesítmények és a ráfordítások összehasonlítás,
- a költségek és eredmények elemzése,
- célja a rendszer hatékonyabb működése.

Az eredményes közigazgatástól a koordináció, az integráció, a hatékonyság, a teljesítmény és ráfordítás költséghatékony megvalósítása épp úgy elvárható. (5. ábra)



5. ábra

A közigazgatás rendszere a kontrolling szemlélet alapján
Szerkesztette: Dr. Bajor Tibor 2017.

„A kontrolling olyan tevékenységeket foglal magába, mint a döntéshozatal, értelmezés, előírás és szabályozás. Ebből következően a vezetőknek kell végezniük a kontrolling tevékenységet, hiszen ők döntenek az elérendő célokról és azok elvárt mértékéről, ők határozzák meg a tervek tartalmát, őket terheli a felelősség az eredményekért.”¹⁷

A kontrolling célirányos tevékenység. Az eredményes kontrolling végzéséhez világosan, egyértelműen meg kell határozni: a tevékenység (ipari vállalat, szolgáltatás, stb.) célját, mert csak ebben az esetben lehet kiválasztani a megfelelő módszereket.

A kontrolling a szervezet működésének hatékonyságát növelő irányítási alrendszer.

A kontrolling tevékenység során – értelmezzük akár vezetési funkcióként, akár vezetést támogató eszközzésként – a tervezés, a végrehajtás, az értékelés és a visszacsatolás újra és újra, ciklikusan lejátszódó folyamatok láncolataként jelenik meg.

A kontrolling system közigazgatási-közszolgáltatási folyamatának első lépése az elérendő célok közötti megvalósítási sorrend kialakítása és meghatározása.

- A polgármester: „a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt”¹⁸,
- A kormány: „a legfőbb végrehajtó hatalmi szerv, a közigazgatás legfőbb irányítója. Ez azt jelenti, hogy az országgyűlés, mint törvényhozó szerv által hozott döntéseket végrehajtja, valamint a kormányprogramban tett célkitűzéseit megvalósítja. A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.”¹⁹

A kormány – működési területére – az ország területére határozza meg céljait és biztosítja érdekeinek megvédését.

A települési önkormányzat szintén a saját működési területére – az adott településre – határozza meg céljait és biztosítja érdekeinek védelmét.

A fenti két cél érdekeinek összehangolása

Az érdekek megvalósításának érdekében kialakított szervezet a kormányhivatal. A kormányhivatal maga is végez közigazgatási tevékenységet és egyben figyelemmel kíséri a települési közigazgatási folyamatok megvalósulását. (A kormányhivatal feladata az állami és az önkormányzati cél összehangolása, de nem konszenzus alapján, hanem az állami elsőbbség biztosítása minden esetben. Ha az önkormányzat tevékenysége nem sért állami érdeket, szabadon gyakorolhatja jogait.)

A kormányhivatal az alábbi kontrolling tevékenységet látja, illetve láthatja el:

- A közigazgatási folyamat helyi tervezése – kialakítása – végrehajtása során meghatározza ellenőrzési rendszerét. (Természetesen a kormányhivatalok általános szervezeti és működési rendszerét országosan jogszabályok alapján a kormány határozza meg, de minden esetben az eredményes működés érdekében a helyi sajátos körülményekhez is igazodnia kell.)²⁰
- A kormány elvárásai alapján meg kell határozni a közigazgatási aktus eredményességének mérhetőségét. (A törvényesség szükséges, de nem elégséges feltétel)
- Rögzíteni kell az ellenőrzés szempontjait. A szempontokat az ellenőrzött közigazgatási egységgel az ellenőrzés megkezdése előtt ismertetni kell. Így számára is világosak az elvárások.
- Rögzíteni szükséges előre az ellenőrzés ütemezését, idejét, helyét, témáját.

¹⁸ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 67. § (1) bekezdés

¹⁹ <http://www.kormany.hu/hu/mo/a-kormany-es-a-biztosok/a-kormany>

²⁰ 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról

¹⁶ Horváth & Partners Complex Kiadó, 2008. IGC Controlling Értelmező Szótár, Alinea – IFUA, 2004

¹⁷ International Group of Controlling, 2004, 49. p

- A közigazgatási folyamat külső feltételeinek folyamatos vizsgálata az adott térségben. A helyi önkormányzat csak a saját illetékességi területén rendelkezik jogosítvánnyal, így a térségi folyamatok elemzése, és következtetések levonása, válaszlépések kidolgozása nem feladata, de egyéni lehetőségeit is meghaladja. A kormányhivatalnak, működési területén ismernie kell:

a) Népmozgalom adatok

- születési adatok (pl. 7 év múlva hányan kezdik meg általános iskolai tanulmányaikat, mennyi oktatási intézményre lesz várhatóan szükség, fenntartótól függetlenül)

b) Szociális adatok

- családi állapotok, szociális adatok (pl. egyedül állók, hátrányos helyzetűek, tipikus betegségek, ilyen problémák kezelésére fel kell készülnie a helyi önkormányzatnak, rendeletek előkészítése, önkormányzati intézmények javasolt alapítása, illetve megszüntetése)

c) Ipari, kereskedelmi adatok

- területfejlesztési, vidékfejlesztési adatok (pl.: fennállhat-e a veszélye, hogy a térség hátrányos helyzetbe kerülhet? Települési önkormányzatok figyelem felhívása, pályázati lehetőségekre való felhívás)

d) Infrastrukturális adatok (pl. közlekedési adatok: utak állapota a, minőségének javítása, ingázási adatok, forgalmi adatok, hol milyen beavatkozás indokolt)

Gyakorlatilag az összes térségi, gazdasági, társadalmi folyamat figyelemmel kísérése. Nem a kormányhivatalnak kell megoldani a problémát.

Feladata:

- Az állami szervek felé: az adott térségben, milyen változások várhatók és azok milyen hatással lehetnek az állami feladatok ellátására, finanszírozására. Pl. bővíteni, vagy szűkíteni kell az alapfokú iskolák számát adott időn belül. (gazdaságosság)
- Az önkormányzati szervek felé: az adott térségben, milyen változások várhatók és azok milyen hatással lehetnek az önkormányzati kötelező feladatok ellátására, finanszírozására. Azt, hogy a várható fejleményekre – amelyre felhívták a figyelmet – az önkormányzatok milyen választ adnak, azt már döntseik el Ők demokratikusan és majd a helyi választópolgárok megítélik.

A közigazgatási kontrolling feladatok ma még nem képezik teljes mértékben a kormányhivatalok felelősségét és hatáskörét, de a gazdaságos és eredményes *közigazgatás-közszolgáltatás* – véleményem szerint – igényelni fogja.

Amennyiben a közigazgatás/közszolgáltatás gyakorlati megvalósítása a jegyző vezette helyi önkormányzatok apparátusának a hatáskörébe kerül, akkor a kormányhivatal egyetlen feladata a kontrolling folyamatok elvégzése. A kormányhivatal kontrolling feladatok ellátását követő következtetések levonására, döntésekre a jelenlegi rendszer (ágazati minisztérium, kormány, bíróságok, országgyűlés, köztársasági elnök) – a törvények módosítása nélkül is – alkalmas.

A létrehozandó közigazgatási bíróság, pedig precedens értékű döntéseket hozhat."

Felhasznált irodalom:

2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

ALMÁSY GYULA – BELÉNYESI EMESE – GÁSPÁR MÁTYÁS: *Önkormányzati szervezetfejlesztés*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Budapest 2015.

DR. BAJOR TIBOR – KISS DOROTTYA: *Logisztikai folyamatok a közigazgatásban*. Magyar Logisztikai Évkönyv 2013. Magyar Logisztikai Egyesület 2012. december 13.

DR. BAJOR TIBOR: *A közigazgatás változásai*. Magyar Logisztikai Évkönyv 2015. Főszerkesztő: Dr. Duleba Szabolcs, Magyar Logisztika Egyesület 2014. 200–208. p.

DR. BAJOR TIBOR: *Az önkormányzati logisztikai rendszer*. 6. Báthory-Brassai Konferencia 2. kötet szerk.: PROF. DR. RAJNAI ZOLTÁN, DR. FREGAN BEATRIX, MAROSNÉ KUNA ZSUZSANNA, DR. OZSVÁTH JUDIT. 2015. május 440–448. oldal

DR. BAJOR TIBOR: *A 2011. évi önkormányzati törvénykezés hatásai a közigazgatás működési rendszerére*. Magyar Közigazgatás 2016. szeptember 9. évfolyam 3. szám 1–8. oldal

BUKOVICS ISTVÁN: *A jó állam algoritmikus elmélete*. Polgári Szemle Budapest 2015. 11. évf. 1-3. sz. 130–162. oldal

BUKOVICS ISTVÁN: *A fenntartható közigazgatás elmélete*. Polgári Szemle Budapest 2013. 9. évf. 3-6. sz. 211–226. oldal

FÁBIÁN ADRIÁN – HOFFMAN ISTVÁN: *Az államigazgatási területi és helyi szervei: kormányhivatalok, járási intézmények* © NKE, 2014

HANYECZ LAJOS: *Modern vezetői controlling – Gazdálkodás – Menedzsment*. Saldo Kiadó 2011.

Horváth & Partners Complex Kiadó, 2008. IGC Controlling Értelmező Szótár, Alinea – IFUA, 2004

HUGHES OWEN: *E.Public Managment and Administration*. CPI Antony Rowe Chippenham and Eastbourne. 2012.

MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*, Budapest 1942

PACZOLAY PÉTER előadása Közép-európai Közjegyzői Kollokviumon 2012.11.09.

DR. TEMESI ISTVÁN: *Közigazgatási szakvizsga Általános közigazgatási ismeretek I. modul: A központi állami szervek rendszere*. Dialóg Campus Kiadó Budapest–Pécs 2016.

<http://tf.hu/wp-content/uploads/2009/07/05kozig1.pdf>

DR. NEMES ANDRÁS

<http://lexikon.katolikus.hu/K/k%C3%B6zhatalom.html>
<http://www.kormany.hu/hu/mo/a-kormany-es-a-biztosok/a-kormany>