

# **Paraadminisztráció a magyar polgári közigazgatásban**

**Készítette:** Barta Attila

V. évfolyamos joghallgató

Debreceni Egyetem – Állam- és Jogtudományi Kar

**Debrecen**

**2007**

# Tartalomjegyzék

<b>I. ALAPVETÉS</b>	<b>3</b>
<i>1. A kérdéskör behatárolása</i>	3
<i>2. Történelmi előzmények</i>	4
<i>3. Fogalmak, gyakran használt kifejezések</i>	6
<b>II. EURÓPAI KITEKINTÉS</b>	<b>7</b>
<i>1. Atipikus közigazgatási formák a nemzetközi gyakorlatban</i>	7
<i>1.1. Németország</i>	7
<i>1.2. Franciaország</i>	8
<i>1.3. Nagy-Britannia</i>	8
<i>2. A nemzetközi atipikus közigazgatási formák jellemzőinek összegzése</i>	9
<b>III. KÖZVETETT KÖZIGAZGATÁS A MAGYAR POLGÁRI KÖZIGAZGATÁSBAN</b>	<b>10</b>
<i>1. Az államigazgatás és önkormányzati közigazgatás viszonyáról röviden</i>	10
<i>2. A közvetett közigazgatásra lehetőséget adó jogszabályi háttér ismertetése</i>	11
<i>3. A paraadminisztráció egyes megnyilvánulási formái a magyar közigazgatásban</i>	12
<i>3.1. Köztestületek</i>	12
<i>3.2. Magánszemélyek felhatalmazása közfeladatok ellátására</i>	14
<i>3.3. Közvetítő személyek és szervezetek</i>	14
<i>3.4. Magánszektor</i>	14
<i>3.5. Non-profit szektor</i>	15
<b>IV. ÖSSZEFOGLALÁS</b>	<b>17</b>
<i>1. A problémakör alapvető vonásainak összegzése</i>	17
<i>1.1. Az atipikus közigazgatás általános jellemzői</i>	17
<i>1.2. Az atipikus közigazgatás megítélésének főbb irányai</i>	17
<i>2. Állásfoglalás az atipikus közigazgatási megoldások alkalmazhatóságával kapcsolatban</i>	18
<i>3. Az atipikus közigazgatás formák fejlődésének lehetséges jövőbeli tendenciái</i>	20

# I. Alapvetés

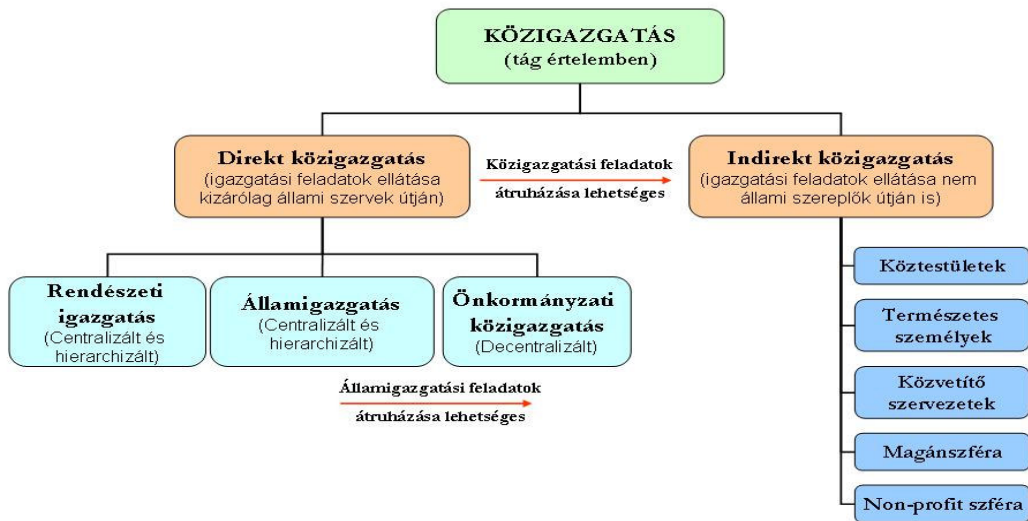
## *1. A kérdéskör behatárolása*

Jelen értekezés kutatási témája a közigazgatási jog területéhez kapcsolódik, és célja az ún. paraetatikus, azaz államon kívüli közigazgatási formák és megoldások vizsgálata. De mit is jelent ez az elnevezés pontosan? A fogalom kifejtése során abból kell kiindulni, hogy közigazgatási feladatokat tipikusan közigazgatási szervek látnak el. Ezt a megoldást, vagyis amikor az állam közvetlenül saját intézményrendszerén keresztül valósítja meg a közigazgatási teendőket, nevezzük *direkt közigazgatásnak*. Megállapítható, hogy ebben az esetben az állam feladatainak ellátása során kizárólag a közsférában elhelyezkedő rendészeti, államigazgatási és önkormányzati, idegen szóval élve „etatikus” szervekre támaszkodik. Ebben a szűkebb értelmezésben tehát államon kívüli, vagyis „paraetatikus” megoldások szóba sem kerülhetnek

A közfeladatok megvalósításának intézményrendszere azonban ettől lényegesen tágabb és differenciáltabb. Bár kétségtelen, hogy a közfeladatok megvalósításának domináns formája ma is az államigazgatáshoz és az önkormányzati közigazgatáshoz kapcsolódik, de ha tágan értelmezzük a közigazgatás megvalósító intézményrendszerét, akkor ott a közsféra alanyain kívül magán és non-profit szereplőket is találunk. Ezzel eljutottunk az értekezés fő témájához, az ún. *indirekt közigazgatás* jelenségéhez.

Ugyanis a közvetett közigazgatás fogalmának központi mozzanatát az képezi, hogy az állam számos közigazgatási feladatot nem a saját szervezetrendszerén keresztül valósít meg, hanem azok teljesülését további nem állami, illetve félállami formációk bevonása útján biztosítja. Ezek az ún. paraetatikus megoldások, melyekről az értekezés későbbi részében bővebben is szó lesz, a következők lehetnek; köztisztviselők, közfeladatok ellátására felhatalmazott természetes személyek illetve közvetítő szervezetek és személyek, valamint a magánszféra és non-profit szféra alanyainak bevonása a közfeladatok ellátásába.

A bevezetőben elmondottakat az *1. számú ábra* segítségével kívánom szemléltetni. A korábban felvázoltakra tekintettel a dolgozat a következő területeket fogja részletesen vizsgálni:



1. számú ábra: a közvetett közigazgatás elhelyezkedése a közigazgatás intézményrendszerén belül

## 2. Történelmi előzmények

Kiindulópontként azt kell elfogadnunk, hogy a közigazgatás és annak felépítése, megoldásai, és eszközrendszere folyamatosan változik, adaptálódik, miután képesnek kell lennie arra, hogy a különböző korok és elvárások által támasztott kihívásokra választ adjon. Ennek az alkalmazkodásnak a lényegét a klasszikus közigazgatás átalakulásának lassú, de biztos folyamata képezi. Ennek a régóta zajló strukturális jelenségnek az áll a középpontjában, hogy a polgári, demokratikus államok feladatainak roppant méretű növekedésével közigazgatásuk egyre inkább szélesedő szükségletek és mélyülő igények ellátására törekedett. Ez a folyamat azonban idővel bonyolult közigazgatási komplexumot idézett elő, mely rendszerre a centralizáltság mellett a megnövekedett aktivitás a jellemző. Az állam azonban megsokszorozódott feladatainak egy részét tehermentesítési céllal a lokális (ön)kormányzatok bevonásával, továbbá nem, vagy nem kizárólag közigazgatási szervek segítségével kívánja megvalósítani. Ezek a módszerek a közigazgatást kívülről érő hatásokra adott szervezeti, szervezési megoldásokban testet öltő szükségszerű válaszok.

Az új évezred közigazgatása ezzel párhuzamosan új célokat is kitűz maga elé, melyek azonban egy központi elem köré épülnek, ez pedig az ügyfélcentrikus működés. Vagyis az alapvetően hatóságként működő közigazgatást egyre inkább felváltja a szolgáltatásként működő igazgatás. Ezt az újfajta közigazgatást nevezük szolgáltató közigazgatásnak.

Tehát a történelmi folyamatok is megerősítik, hogy a közigazgatás nem azonosítható kizárólag a professzionális állami, hivatali szervek homogén halmazával, azaz a szűkebb értelemben vett közigazgatási intézményrendszerrel. A modern államok közigazgatása egy tagolt, differenciált intézményrendszer keretében valósul meg, amelynek csak az egyik, de kétségtelenül legjelentősebb részét képezik a hivatali szervek.<sup>1</sup>

Tehát míg szűk értelemben a közigazgatási rendszer az államnak egy olyan elkülönült alrendszere, ami ellátja az állam szakigazgatási tevékenységét, addig tág értelemben a közigazgatási intézményrendszerbe beletartoznak mindazon szervezetek is amelyek bármilyen módon közreműködnek a közszolgáltatások nyújtásában, illetve megszervezésében. Vagyis ide soroljuk mindazon szervezetek sokaságát, amelyek valódi társadalmi tevékenységet látnak el, részét képezve ezzel a tényleges megvalósítás szervezetének.<sup>2</sup> Ezért a magam részéről egyetértek Berényi Sándor meglátásával, amikor azt hangsúlyozza, hogy „... *manapság a közigazgatási intézményrendszert egyfajta sajátos hálózatnak tekinthetjük leginkább, amely számos szinten és különböző módokon kapcsolja össze az állami és a társadalmi szereplőket.*”

Véleményem szerint a hálózatos megközelítés egyik komoly előnye az, hogy alkalmas a direkt és indirekt közigazgatás jelenségének értelmezésére, mivel többszintű és differenciált igazgatási kapcsolatokat tételez fel állam és társadalom között, megkönnyítve ezzel a közvetett közigazgatás jelenségének vizsgálatát. Másrészt a modellnek még mindig a rendészeti-államigazgatási-önkormányzati (azaz direkt) közigazgatás képezi a gerincét, és a többi hálózati elem, paraadminisztratív szereplő csak erre a fő alkotórészre csatlakozhat. Ezt azért tartom fontosnak kiemelni, mivel úgy vélem, hogy ezeknek a „központi magoknak”, a hiányában a közigazgatás differenciáltsága könnyen rendszer nélküli, atomizált egységek áttekinthetetlen halmazához vezetne. Mivel jelen esetben csak a közvetlen közigazgatás struktúrája képes a hálózat egésze számára szükséges rendszerépítő és fenntartó erőt biztosítani. Továbbá ez a megközelítés azért is tekinthető előnyösebbnek más modellekhez képest, mert lehetőséget teremt a nemzeti határokon átnyúló, lényegében multinacionális közigazgatási jelenségek vizsgálatára is.

---

<sup>1</sup> Fazekas Marianna – Ficzer Lajos: Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész (Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 81. oldal)

<sup>2</sup> Berényi Sándor: Az Európai közigazgatási rendszerek intézményei; Autonómiák és önkormányzatok (Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 243 oldal)

### 3. Fogalmak, gyakran használt kifejezések<sup>3</sup>

A későbbiekben számos hasonló kifejezést alkalmazok a dolgozatban, hogy a kérdéskör jellemzőit bemutassam. Jelen pont alatt a leggyakrabban felmerülő fogalmak egymáshoz való viszonyát tisztázom.

Az értekezés későbbi részeiben számos esetben alkalmazom az *atipikus közigazgatás* kifejezést. Ezt a fogalmat, mint a dolgozatban a vizsgált téma kapcsán felmerülő legtágabb elméleti kategóriát értelmezem. Vagyis meglátásom szerint valamennyi közvetett közigazgatási megoldás egyszersmind atipikusnak is tekintendő. Ezt azzal indokolom, hogy a közvetett közigazgatásról mindig csak a közvetlen közigazgatást, mint tipikus formát kiegészítő atipikus megoldásról beszélhetünk.

Hasonlóképpen sokszor használom a *közvetett közigazgatás* kapcsán a *paraetatizmus*, valamint a *paraadminisztratív* kifejezéseket. Ezek a megjelölések az én olvasatomban egyenértékűek, azonos jelentéstartalommal bírnak.

---

<sup>3</sup> Néhány fogalom alkalmazásától elzárkóztam, amennyiben úgy véltem, hogy azok nem adják meg pontosan az érintett terület jellemzőit. Ilyenek például az *alternatív*, valamint a *kvázi* kifejezések.

## II. Európai kitekintés

### 1. Atipikus közigazgatási formák a nemzetközi gyakorlatban

A következőkben az alábbi államok paraadminisztratív jellemzőinek ismertetésére kerül sor:

**a, először Németország;**

**b, azt követően Franciaország;**

**c, végezetül pedig Nagy-Britannia vizsgálatára.**

Jelen pont alatt a mérvadó európai közigazgatási rendszerek rövid bemutatására kerül sor a teljesség igénye nélkül. Látnunk kell azonban, hogy a számos eltérő megoldás mögött lényegét tekintve egy domináns mozzanat, uralkodó elv húzódik meg, ez pedig a köz- és magánszektor egymástól történő éles elhatárolása.<sup>4</sup> Ugyanis a társasági formák, a közjogi szerződésekkel történő kiszervezés és a privatizáció – mint a közvetett közigazgatás megnyilvánulásai – csak ilyen relációban értelmezhetőek. Közös jellemzője ezeknek a közigazgatási rendszereknek, hogy a végleges fejlődési vonal már a XVIII. századra stabilizálódott, alapjait pedig az abszolutista államgépezet teremtette meg a nagy létszámú és professzionális államparátus kiépítésével.



### Németország

A közvetett közigazgatás megnyilvánulási formái már régóta ismeretesek a német közjogban, ott is főként a helyi közigazgatásban, a szolgáltatás-szervezés területén. A helyi közigazgatás alapvetően háromféle módon láthatja el feladatait. Vagy az ún. belső igazgatás útján, amikor a közigazgatás saját szervein keresztül maga látja el teendőit, vagy pedig oly módon, hogy a szolgáltatás ellátása érdekében mintegy megrendelőként lép fel a magánszféra irányába. A harmadik és egyben leggyakrabban alkalmazott megoldás, amikor a közigazgatás magánjogi jogalany tulajdonosaként, *külső igazgatás* útján valósítja meg feladatait. A német közszolgáltatás szervezés domináns elemeit a nem ritkán 100%-ban önkormányzati érdekelt-ségű gazdasági társaságok, leginkább Kft.-k (GmbH) és Rt.-k (AG) képezik. Ezt a megoldást nevezi a német szakirodalom *neues Steuerungsmodell*nek. Legfontos jellemzőjük ezeknek a

<sup>4</sup> *Lőrincz Lajos: Összehasonlítás a közigazgatás kutatásában* (MTA, Budapest, 2000, 9. oldal)

gazdasági társaságoknak a korlátozott felelősség. Az önkormányzatok részesedésének mértéke jellemzően attól függ, hogy milyen mértékű befolyással kívánnak élni a jogi személy tevékenységére. Ugyanakkor az önkormányzati érdekeltségű gazdasági társaságoknak is lehet további részesedése más jogi személyek vagyonában. Ez a megoldás egyfajta sajátos külső tulajdonosi igazgatást eredményez.<sup>5</sup>



## Franciaország

A paraetatizmus, a francia nemzeti közigazgatásban is elkerülhetetlenül jelen van. A francia modell központi eleme a *feladatok delegálással történő átadása*. A delegált közfeladatellátás sajátossága, hogy az, kis túlzással a történelem folyamán mindig is jelen volt a francia közigazgatásban. Gyökerei egészen a XVIII. századi napóleoni államig nyúlnak vissza. A közigazgatási szerv ebben az esetben a közfeladat ellátására közjogi szerződés útján, piaci szereplőt vesz igénybe, bíz meg. Ezt a mozzanatot nevezik a francia közigazgatásban *delegation de service public*-nak. Ugyanakkor a felelősség, egy meglehetősen erős államigazgatási, igazságszolgáltatási kontrollal együtt az államnál marad.

Az idők folyamán kiforrott közjogi szerződési rendszer alakult ki, meglehetősen nagyszámú, pontos és kiérlelt szerződési formával. Ezek közül legjelentősebbek a koncessziós szerződések, a bérleti, valamint a menedzseri szerződések. Sajátos továbbá az ún. megosztott érdekeltségű tevékenység, például tömegközlekedés, amikor is az önkormányzatok részben maguk is részt vesznek a felmerülő költségek finanszírozásában. A szerződéses megoldás egyik legnagyobb előnye, hogy az olyan ún. széttagolt közigazgatási rendszerek számára is integrációt biztosít, mint amilyen a magyar közigazgatás.



## Nagy-Britannia

Alapvetően eltér a fentebb vázolt kontinentális szisztémától a brit rendszer. A korábban bemutatott német külső igazgatási modellel szemben nyújthat alternatívát a közfeladatok ellátása terén alkalmazott angolszász megoldás. A közvetett közigazgatás ezen formája a *privatizáció*, mely a magánszféra bevonásának egyik lehetséges eszköze. A privatizáció nyomán a tevékenység kikerül a közszektorból. Az állam ebben az esetben teljesen a magánszféra útján kívánja a feladatok ellátását megvalósítani.

---

<sup>5</sup> A kérdéssel részletesen foglalkozik Horváth M. Tamás A helyi közszolgáltatások szervezése című könyvében. (Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002)



A privatizáció módozatai ugyanakkor meglehetősen változatosak. Lehetséges a közfeladatok teljes felszámolása, a teljes privatizáció. Másrészt elképzelhető, hogy a feladatot kiszervezés útján, csak részben utalják magánjogi szereplőkhöz, magánszervezetekhez. Ebben az esetben a feladat kiszervezéséhez elegendő a polgári jogi szerződés. Végezetül lehetőség van a szolgáltatásoknak díjfizetéses javakká történő átalakítására is. Angliában a közjavakkal való ellátás nem piaci formáinak szerepe meglehetősen nagy. Alapvető céljuk a korrigálás. Ugyanakkor kiegészítő tevékenységükkel továbbra sem szorítják háttérbe az önkormányzatokat, tehát ezen a téren sajátos többszálúság érvényesül.

## *2. A nemzetközi atipikus közigazgatási formák jellemzőinek összegzése*

A fenti megállapításokkal összhangban elmondható, hogy ezek a megoldások a közigazgatásban szükségszerű, de nem nélkülözhetetlen elemek, melyeknek alapvető feladata a korrigeálás, a kiegészítés, nem pedig a meglévő megoldások negligálása, vagy helyettesítése. Ugyanakkor nem szabad, hogy bárkit is megtéveszenek az egymástól markánsan eltérő szolgáltatás-szervezési modellek, mint a közvetett közigazgatás lehetséges megjelenési módozatai.<sup>6</sup> Valójában a három kiemelt szolgáltatás-szervezési és közigazgatási rendszer (vagyis mind a német, mind pedig a francia és a brit) egyaránt ismeri és alkalmazza mindhárom szervezési eszközt, azaz a társasági formákat, a közjogi szerződéseket és a privatizációt.

Ami az igazi eltérést eredményezi, az az, hogy az egyes rendszerekben eltérő súllyal, eltérő mértékben kerülnek alkalmazásra ezek a megoldások. Ez eredményezi azt, hogy míg a német modell alapvetően a gazdasági társasági formákat (korlátolt felelősségű társaságokat illetve részvénytársaságokat) alkalmazza, addig a francia rendszer közjogi szerződésekkel oldja meg ugyanezeket a teendőket, Nagy-Britannia közigazgatásában pedig a leginkább alkalmazott módszer a privatizáció.

---

<sup>6</sup> A megállapítás hazánkra is igaz, mivel időszakonként eltérő mértékben ugyan, de mindhárom megoldást alkalmazták és alkalmazzák ma is a magyar közigazgatásban, közszférában.

### III. Közvetett közigazgatás a magyar polgári közigazgatásban

#### 1. Az államigazgatás és önkormányzati közigazgatás viszonyáról röviden

Vizsgálódásunk kiindulópontjaként a mai magyar civil közigazgatás strukturális jellemzőit kell felhasználnunk. Ugyanis a rendszerváltást követő magyar közigazgatás két meghatározó szegmense, a kifejezetten liberális, decentralizált helyi önkormányzati alrendszer, valamint a hierarchikus és centralizált államigazgatási szervezet külön-külön biztosítja a lehetőséget atipikusnak tekinthető szervezeti és szervezési megoldások alkalmazására.

Jelenleg nyugodtan állíthatjuk azt, hogy a magyar polgári közigazgatás arculatát, a rendszerváltást követően kialakult kétszintű önkormányzati alrendszer határozza meg. A területi–települési önkormányzatoknak a közigazgatás másik ágához, az államigazgatáshoz való kapcsolódása kifejezetten laza. Ennek következménye az, hogy jelenlegi önkormányzati rendszerünk egy meglehetősen túltagolt területi államigazgatási rendszerrel párosul.<sup>7</sup>

Azonban a területi alapon szerveződő önkormányzatok létrejöttével az átalakulási folyamat még nem fejeződött be. A Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1993. évi XCII. törvény teremtette meg a közjogi jogi személy ismérveit, megalapozva ezzel a köztisztviselői önkormányzatok<sup>8</sup>, létezését, melyek szintén a közvetett közigazgatás jelenségei között tárgyalandók. Végezetül ugyancsak 1993-ban alkották meg (a ma már nem hatályos) felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvényt, amely az egyetemek, főiskolák jogi státuszát önálló, önkormányzattal rendelkező szervezetként rögzíti.<sup>9</sup>

A magyar önkormányzati rendszerrel kapcsolatban azonban rá kell világítani még egy igen fontos tényre, ez pedig a középszint gyengesége. Ez ugyanis a közszolgáltatások megszervezése szempontjából komoly problémát jelent, mivel egyfelől az erős önkormányzati középszint hiánya folytán komoly úr keletkezett a közigazgatás középső szintjén, melyet a helyüket kereső ún. lebegő megyék helyzetüknél fogva egyszerűen nem tudnak megszüntetni,

---

<sup>7</sup> Virág Rudolf, Magyar Közigazgatási Kar, Országos Közigazgatási Napok, Európai és Magyar Közigazgatás (Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, 200–208. oldal)

<sup>8</sup> 1959. évi IV. tv 65.§ (1) bekezdés

<sup>9</sup> A felsőoktatási autonómia kérdését a jelenleg hatályos 2005. évi CXXXIX. törvény is hasonlóan rendezte, kiemelve a felsőoktatási intézmények autonómiáját, önkormányzathoz való jogát.

másfelől a települési önkormányzatok teljes atomizálását eredményező szabályozás a közigazgatási racionalitásnak is alaposan ellentmond. Ezeknek a sajátosságoknak egyenes következménye volt, hogy a Kormány és az ágazatok valamiféle lépésre kényszerültek, melynek nyomán az alternatív megoldást jelentő állami (dekoncentrált) közigazgatás kiterjesztése indult el abban a vákuumban, amelyet a megyéknek a települési önkormányzatokhoz való lecsúszása okozott.

Ezekre a jellemzőkre való tekintettel úgy vélem, hogy a magyar közigazgatási közép szint sajátosságai nem csak lehetővé, de bizonyos esetekben nélkülözhetetlenné is tennék, paraetatikus eszközök fokozott alkalmazását. Az önkormányzati rendszer szétaprózottsága, valamint a megyék gyenge jogi státusza meglátásom szerint teret engedne a közvetett közigazgatás megfelelő keretek között történő alkalmazására, a köz- és magánszféra között zajló magasabb fokú együttműködés kialakítására. Mivel ezáltal a jelenlegi önkormányzati rendszer lényeges elemeinek feladása nélkül megoldhatóvá válna számos közfeladat hatékonyabb ellátása.

## *2. A közvetett közigazgatásra lehetőséget adó jogszabályi háttér ismertetése*

A fentebb elmondottak alapján megállapítható, hogy „... közvetett közigazgatásról akkor beszélünk, amikor nem klasszikus értelemben vett közigazgatási szervek látnak el közigazgatási feladatot, valamilyen célszerűségi, hatékonysági, szakmai illetve politikai okból.”<sup>10</sup>

Berényi Sándor több művében is kifejti, hogy a közvetett igazgatás egyúttal az intézményi elkülönülés alapját is képezi, de végső fokon megállapítható, hogy ezek a formációk is az államrendszer intézményei és szervezetei.<sup>11</sup> Államtól való elkülönülésüket rendszerint közjogi személyiségük fejezi ki.<sup>12</sup> Mára a terület differenciálódott, az indirekt közigazgatás köre bővült, jelentése kiszélesedett.

A közvetett közigazgatás alapja a közfeladatok felhatalmazással történő átruházása. A közigazgatási feladatok állam általi átruházását minden esetben jogszabályi felhatalmazás teremti meg. Azonban mindig szem előtt kell tartani két szigorú korlátot. A közérdekűség és a jogszerűség követelményét. Megállapítható tehát, hogy a felhatalmazás a központi mozzanata

---

<sup>10</sup> A definíció, a terület egyik kutatójától, Balázs Istvántól származik. *Balázs István: Kandidátusi értekezés: Közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában.* (Budapest, Á.SZ. I. 1990)

<sup>11</sup> Lásd erről bővebben: *Berényi Sándor: Az Európai közigazgatási rendszerek intézményei; Autonómiák és önkormányzatok* (Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 246. oldal)

<sup>12</sup> Gondoljunk például a köztestületekre, vagy a közalapítványokra.

a közfeladatokhoz kapcsolódó közhatalmi közigazgatási jogosítványok nem klasszikus közigazgatási szervekre történő átruházásának, azaz a paraadminisztráció jelenségének.

A magyar közigazgatási jogban az indirekt közigazgatásra lehetőséget adó jogszabályi háttér mind a 2005. november. 1-ig hatályos „Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló” 1957. évi IV. törvényben, majd az azt felváltó 2004. évi CXL törvényben, mind pedig az önkormányzati törvényben egyaránt fellelhető.

Az államigazgatási eljárás általános szabályait rendező törvény [*Áe. 3. § (2) bek.*] ugyanis kimondta, hogy államigazgatási ügy intézésére más - azaz nem államigazgatási, de még csak nem is feltétlenül önkormányzati - szerv is feljogosítható. Ehhez hasonló kitéltelt a november 1. után hatályos „A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló” (röviden: Ket.), 2004. évi CXL. tv. is megfogalmaz a [*Ket. 12. § (3) bek. d, pontjában*]. Eszerint „közigazgatási hatóság a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott egyéb szervezet, köztestület vagy személy, amelyet (akit) törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet<sup>13</sup> jogosít fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására.”

Az 1990. évi LXV. helyi önkormányzatokra vonatkozó törvény [*lásd: Ötv. 6. § (2) bek.*] szerint, a törvény kivételesen ugyan, de szintén utalhat helyi közügyet más szerv feladat- és hatáskörébe. Tehát a jogszabály ebben az esetben is ad egyfajta „kiskaput”, ami törvényes alapot teremthet az atipikus közigazgatási tevékenység szervezéséhez.<sup>14</sup> Ezzel a lehetőséggel a jogalkotó mindig is élt, és így van ez más fejlett államokban is.

### *3. A paraadminisztráció egyes megnyilvánulási formái a magyar közigazgatásban*

#### *3.1. Köztestületek*

Bár a közjogi egyesületek ugyanolyan személyegyesülésnek tekinthetők mint a magánjogi egyesületek, mégis számos alapvető ponton különböznek azoktól. A legfontosabb eltérés, hogy a köztestületek nem a tagok önkéntes társulásaiként jönnek létre, mint a különböző gaz-

---

<sup>13</sup> A felhatalmazás formái ebben az esetben tehát taxatív meghatározott jogszabályok lehetnek. Csak törvény, valamint törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet.

<sup>14</sup> *Balázs István*: Paraállami formák a mai magyar közigazgatásban (Állam- és Jogtudományi Enciklopédia, Akadémiai Kiadó, 1990, 244–260. oldal)

dasági társaságok, hanem alapításukat valamennyi esetben törvény rendeli el.<sup>15</sup> Létrejöttük tehát állami akaraton, törvényhozói döntésen alapul. Ezért elmondható, hogy a köztestület létrejöttének központi eleme a kényszertársulás.<sup>16</sup>

Törvényi definíciója szerint a köztestület önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet, melynek létrehozását törvény rendeli el. A köztestület a tagsághoz, illetve a tagság által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot ellátó közjogi személy. A köztestületek esetében a törvény azt is előírhatja, hogy meghatározott tevékenység csak az adott köztestület tagjaként folytatható, ilyen például az ügyvédi, vagy orvosi tevékenység is. Ezért például a Magyar Ügyvédi Kamara (csak) az ügyvédi hivatást gyakorlók önkormányzatisággal bíró kényszertársulása lehet.

A köztestületek és kamarák közfadatai sem csupán igazgatási jellegűek, hanem alapvető feladata e szervezeteknek az is, hogy ellássák tagjaik érdekvédelmét, illetve számukra különböző szolgáltatásokat nyújtsanak, megteremtsék a tagok szakmai és egyéb tevékenysége végzéséhez a feltételeket, azaz szolgáltató-érdekvédelmi funkciót is ellátnak. Így például a Magyar Ügyvédi Kamara az ügyvédek szakmai irányításával, érdekképviselésével kapcsolatos közfeladatokat látja el.<sup>17</sup> Ennek során országos hatáskörrel gondoskodik az ügyvédek jogainak védelméről, biztosítja az ügyvédség alkotmányos és egyéb törvényes jogainak érvényesülését, elősegíti a kötelezettségeik teljesítését.

Továbbá képviseli a tagság érdekeit, szervezi a szakmai továbbképzésüket, valamint véleményt nyilvánít, és javaslatot tesz a tevékenységgel kapcsolatos kérdésekben, így különösen a jogalkotás és a jogalkalmazás területén. Másodfokon dönt mindazon ügyekben, melyeket törvény a hatáskörébe utal, szabályzatot és iránymutatásokat alkot

Lényegében megállapítható, hogy a köztestületek, így a már említett Magyar Ügyvédi Kamara is, mint hivatásrendi kamara, többféle funkciót is ellát. Az ún. funkcionális decentralizáció intézménye. Alapvető rendeltetése a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó, elsősorban igazgatási jellegű közfeladatok ellátása. Autonóm módon intézi saját ügyeit és gazdálkodik vagyonával, valamint ellátja a tagok összességének érdekképviselését. Jellemzője a tagsági viszony, mely kényszertársuláson alapul, a közfeladatok ellátása, az önkormányzati-

---

<sup>15</sup> Ilyennek minősülnek az ún. szakmai kamarák is.

<sup>16</sup> *Fazekas Marianna – Ficzer Lajos: Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész* (Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 103–110. oldal)

<sup>17</sup> Részlet a Magyar Ügyvédi Kamara Alapszabályából. II. fejezet, 1./ pont

ság, valamint az önállóan kialakított belső szervezet és eljárási rend. A köztisztviselők felett az állam gyakorol törvényességi felügyeletet.

### *3.2. Magánszemélyek felhatalmazása közfeladatok ellátására*

Ugyancsak a funkcionális decentralizáció körében tárgyalandó az a ritka és egyben speciális megoldás, amikor törvény közigazgatási feladatokkal, jogosítványokkal természetes személyeket hatalmaz fel. Ilyenkor a feladat-átruházás alapját jellemzően a természetes személyek meghatározott jogi státusza, hivatása, foglalkozása képezi. Ilyen lehet például az állatorvosi tevékenység. Ez azonban mindig csak meghatározott hatósági intézkedések kibocsátását teszi lehetővé.

### *3.3. Közvetítő személyek és szervezetek*

Ezek a szervezetek a modern közigazgatás elkerülhetetlen elemei, a pluralizáció következményei. Gyakran bonyolult, sokrétű hálózatot képeznek, megteremtve ezzel a társadalom és a közigazgatás közötti kapcsolatot. Ilyenek lehetnek például egyes alapítványok, egyesületek vagy szövetségek, de a közvetítést magánszemélyek is elláthatják, mint ahogy azt a hatályos Közigazgatási eljárási törvény alapján a hatósági közvetítő is teszi.

Ezek a szervek kooperációs csatornák, együttműködési keretek a közigazgatás és a társadalom tagjai között. Összetételükből fakadóan gyakran amorf/hibrid szervezetek, amelyek már a paraállamiság körében vizsgálандók. Ez azzal támasztható alá, hogy számos stratégiai jelentőségű (gazdasági) területen a szereplőknek olyan kooperációs szervezetekre van szükségük, amelyek egyszersmind lehetővé teszik az állam közvetlen részvételét is. E szervezeteknél meghatározó szerepet tölt be az állami finanszírozás. Jellemzően állami célokat, közigazgatási feladatokat látnak el.

### *3.4. Magánszektor*

Növekvő jelentőségük miatt nem tekinthetünk el a magánszektor alanyainak a közfeladatok ellátása terén végzett tevékenységének bemutatásától sem. Ebben az esetben már tágan értelmezett közigazgatásról van szó. Eltérő intenzitással ugyan, de az utóbbi időben az tapasztalható, hogy az állam egyre nagyobb mértékben vonja be a magánszektort közfeladatok megoldásába, közszolgáltatások nyújtásába.

A legelterjedtebb alternatív szolgáltatásszervezési megoldások a *szerveződésbe adás*, amikor a Kormány, mint megbízó szerződést ír alá egy magáncéggel, szolgáltatóval a fogyasztók számára nyújtott szolgáltatásról. A szolgáltatásért a Kormány vagy a fogyasztók közvetlenül fizetnek. Ilyen például a gázhálózat üzemeltetése érdekében megkötött szerződés.

Ugyancsak ide tartoznak az *építési, működtetési és átadási (ún. BOT) szerződések*, melyek keretében az építést magánberuházók finanszírozzák, vagyis ez alkalmas eszköz a tőkeigényes közberuházásoknál a magántőke bevonására és a hiányzó állami tőke kipótlására. A Kormány a magánvállalattal szerződve fizetheti vissza a tőkét és kamatait. Ilyen például egy büntetés-végrehajtási intézet felújítása és határozott ideig történő üzemeltetése.

Végül szintén ide sorolhatók a *koncessziók*, melyek esetében a szolgáltatás nem új tőkebefektetésen alapszik. Ennek lényege, hogy a Kormány meghatározott időre (részben) átadja a koncesszió jogosultjának a szolgáltatásért járó tarifák, díjak szedésének jogát. Ebben az esetben a beruházások teljes egészében magánszereplők tőkéjéből finanszírozottak. A koncesszióra példaként szolgálhat az autópálya-építés.

Vegyük észre, hogy ebben a körben csak olyan indirekt megoldások vizsgálhatók, amelyek jellemzően valamilyen szerződéses formában valósulnak meg, mivel ezek a szerződések teremtik meg a kapcsolatot az egyes közjogi és magánjogi szereplők között.

### 3.5. *Non-profit szektor*

A non-profit, azaz jótékonyági jellegű szolgáltatásszervezés leginkább a humánszolgáltatások terén jellemző, de bizonyos gazdasági közszolgáltatásokban is dominál. Szociális ellátórendszerünk jelentős mértékben támogatja a non-profit szerveződések szolgáltatásnyújtását. Ezek leginkább személyes szakszolgáltatások, melyek jelentős költségigényük miatt alapvetően magánszereplők által biztosítottak. Ebben az esetben az ún. harmadik szektor elemeiről van szó. A harmadik szektor tevékenységét az állam elsősorban adókedvezmények révén támogatja. A harmadik szektor szervezete nem homogén, hanem erőteljesen heterogén.

Tevékenységük általában speciális, de nagy jelentőséggel bíró területekre koncentrálódik, melyek kiegészítő jellegűek. Ilyen tevékenység például a betegszállítás. Jellemzőek továbbá az önszolgáltató mozgalmak, különféle egyházi, karitatív szerveződések. A non-profit szerveződések által megvalósul a köz- és magán erőforrások összevonása.

További jellemzőik még az intézményesített szervezet, a nem profit orientált jelleg, az önkormányzatiság, valamint, ha csak részben is, de az önkéntes munkaerő alkalmazása. Ezen a helyen csak a nem profit orientált jellegre utalnék külön, mivel tapasztalataim szerint ez a megnevezés gyakran félrevezető. Az a sajátosság ugyanis, hogy egy szervezet nem profit orientált, nem azt jelenti, hogy nem is lehet bevétele abból a tevékenységből amelyet végez, hanem azt, hogy ezt a nyereséget nem oszthatja szét tagjai között, mivel bevételeit vissza kell forgatnia abba a tevékenységbe, amelyből azt szerezte.

Ugyancsak ehelyütt kell megemlítenem, hogy a magyar demokrácia 17 éves fejlődése alatt a non-profit szféra még nem erősödött meg igazán. Ezen állításomat azzal tudom legjobban alátámasztani, hogy a non-profit szféra vagyoni önállóságának hiányára mutatok rá. Ugyanis csak ezzel magyarázható az a jelenség, hogy miután az állam valamely területről, amelybe korábban a non-profitokat is bevonta, valamilyen oknál fogva kivonul, néhány kivételtől eltekintve, rövid időn belül ezek a szereplők is kivonulnak, mégpedig jellemzően az állami támogatások, kedvezmények csökkentésének, avagy megvonásának hatására. Ezért úgy vélem, hogy a harmadik szektor ma még fejletlennek tekinthető hazánkban, és ennél fogva egyelőre csak kis mértékben képes közfeladatok átvállalására.



## IV. Összefoglalás

### 1. A problémakör alapvető vonásainak összegzése

#### 1.1. Az atipikus közigazgatás általános jellemzői

Ebben a gondolati egységben ki fogok térni a paraetatizmus előnyösnek, valamint hátrányosnak tekintett vonásaira, következményeire, melyek egyúttal átvezetnek a kérdéskört érintő legfőbb közigazgatási jogi irányzatokhoz, jelentősebb iskolákhoz. Az érvek és ellenérvek köre azonban nem taxatív. További szempontok feltárása is lehetséges, azonban mindezidáig ezeket találtam a legjellemzőbbeknek és legfontosabbaknak.

#### **a, Az atipikus közigazgatás mellett szóló érvek tekinthető, hogy:**

- nagyobb *rugalmasságot*, több flexibilitást kölcsönöz a közigazgatás számára,
- nagyobb *költségvetési szabadságot* biztosít, csökkentve a költségvetésre nehezedő nyomást,
- *csökkenti az állami kiadásokat*,
- fokozza a közigazgatás *hatékonyságát, teljesítőképességét*.

#### **b, Az atipikus közigazgatási formák ellen szóló érvek a következők:**

- alkalmazásuk könnyen az igazgatás *átláthatatlanságához* vezethet,
- előbb–utóbb óhatatlanul feladat- és hatáskörbeli *átfedésekhez* vezethet,
- tevékenységük kapcsán *nem állapítható meg egyértelműen költségcsökkenés*, vagy a hatékonyság növekedése,
- eljárásuk során a *nyilvánosság kizárása*, hiánya ellenőrizhetetlen, esetleg önkényes működésre adhat alkalmat.

#### 1.2. Az atipikus közigazgatás megítélésének főbb irányai

A fentebb megjelölt néhány jellemzőből világosan látszik, hogy ezeknek az atipikus formáknak is lehetnek negatívumaik, amelyeket szintúgy figyelembe kell venni az alkalmazásuk során, mint az oly gyakran hangoztatott pozitívumokat. Tehát alkalmazásukkal kapcsolatos megítélésünk aszerint változhat, hogy az első, avagy a második tulajdonsághalmazt tartjuk-e

dominánsnak a paraetatikus jelenségekkel kapcsolatban. Ezek után a következő három nagy tábor, irányvonalat jelölhetjük ki:

- a,** az *ellenzők tábora* a kiszervezés helyett a *közjog továbbfejlesztését* szorgalmazza. Utalnak továbbá arra a problémára, hogy ezen megoldások alkalmazása könnyen az alkotmányos jogok, a jogbiztonság, a jogegyenlőség elvének megsérüléséhez vezethet.
- b,** a *feltételesen támogatók* köre talán a legnépesebb csoport. Tagjai felhívják a figyelmet az alkalmazási problémákra, ugyanakkor az előnyöket is számbaveszik. Véleményük szerint az atipikus közigazgatás alkalmazásának *szükségességét feladattípusonként kell elemezni*, mivel az bizonyos területeken inkább előnyökkel, míg máshol inkább hátrányokkal bír. Célnak inkább a közjog feladat-adekvát ellátását kellene tekintenünk, vélik ők.
- c,** az alkalmazást *feltétel nélkül támogatók* csoportja szerint ezekben a megoldásokban rejlik a *megfelelő válasz* a közigazgatás környezetének átalakulására. Minőségi átalakulásról van szó, mely során az új kihívásoknak megfelelő, kevésbé centralizált-hierarchizált formák jelennek meg. Ezek az új elemek pedig összekötőkapcsot jelentenek a hagyományos közigazgatás és környezete között.

Magam is a feltételesen támogatók körével értek egyet. Én úgy vélem, hogy célravezető csakis az lehet, ha a paraetatizmust csak olyan mértékben alkalmazzuk, amilyen mértékben az szükséges és indokolt. Véleményemet a korábban elmondottakkal tudom alátámasztani, miszerint az atipikus eszközök alkalmazása mindig kiegészítő szereppel bír a közigazgatásban. Alkalmazhatóak ugyan, de csak ésszerű határon belül és a megfelelő jogi szabályozás, valamint kontroll biztosítása mellett.

## *2. Állásfoglalás az atipikus közigazgatási megoldások alkalmazhatóságával kapcsolatban*

Az eddig felvázolt jellemzők birtokában is felvetődik a kérdés, hogy van-e tényleges kényszer, ami nélkülözhetetlenné tenné paraetatikus megoldások alkalmazását a közigazgatásban. Erre azt kell válaszolnom, hogy bár az igény fennáll ezeknek a megoldásoknak az alkalmazására, mégsem állítható az, hogy hiányuk a közigazgatás működésképtelenségéhez vezetne. Ugyanis a paraetatikus megoldások csak a meglévő közigazgatás hatékonyságát fokoz-

zák, megnövelve annak teljesítőképességét, és nem váltják fel, nem helyettesítik a klasszikus közigazgatás intézményeit.

Mindezek miatt magam is egyetértek Balázs Istvánnal, amikor azt írja: **„Itt nem egyfajta csodaszerről van szó. Ezek a megoldások minden esetben csak egy már létező, élő, működő nemzeti közigazgatás kiegészítő–kiegészítő elemei, nem pedig azt helyettesítő, vagy azzal konkuráló jelenségei lehetnek csupán!”**<sup>18</sup>

Valamint ugyancsak ehelyütt utalnék Berényi Sándorra, aki írásában megállapítja; *„Nem szabad ugyanis elfelejtenünk, hogy a szakigazgatás több évszázados múltú leghatékonyabb formája továbbra is a bürokratikus hivatali szervezet.”*<sup>19</sup> És hogy mindezt mivel támaszthatjuk alá? Azzal, hogy ezek az eszközök, módszerek kívül esnek a közigazgatási szervezettrendszeren és ez a látókörön kívüli elhelyezkedés könnyen önkényes működést eredményezhet, mely éppen azokat az eredményeket kérdőjelezi meg, amelyek mentén és érdekében kialakultak.

Könnyen belátható, hogy a közigazgatásban mindig adódnak olyan feladatok, melyek ellátása a hagyományosnak nevezett államigazgatási – önkormányzati alrendszerek egyikében sem lenne célszerű, vagy hatékony, de úgy vélem ez nem jelenti azt, hogy nem is lenne lehetséges. Vegyük észre, hogy bármelyik formáját is vizsgáltuk a kiszervezésnek, valamennyi esetben az volt a cél, hogy a hatósági és szolgáltató funkciók szétválasztásával csak olyan szervek maradjanak a közigazgatásban, különösen pedig az államigazgatásban, amelyek többségében hatósági feladatokat látnak el.

Vagyis a fentiekben vázolt atipikus formák alkalmazása véleményem szerint csak akkor helyeselhető, ha az célra rendelt, valamilyen nagy jelentőséggel bíró társadalmi igényhez kötött és megfelelően ellenőrizhető. A szolgáltató tevékenységet, vagy az azt végző szerveket a közigazgatáson kívülre kell telepíteni, hogy e feladatokat rugalmasabban, hatékonyabban lehessen ellátni. Nem váltják tehát ki a hagyományos közigazgatási szervezettrendszert, nem alternatívái a hierarchikus felépítésű közigazgatásnak és az önkormányzati igazgatásnak sem, inkább ezek mozgásszabadságát növelik.<sup>20</sup> Viszont figyelemmel kell lennünk arra is, hogy az

---

<sup>18</sup> Balázs István: Kandidátusi értekezés: Közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában. (Budapest, Á.SZ. I. 1990)

<sup>19</sup> Berényi Sándor: Az Európai közigazgatási rendszerek intézményei; Autonómiák és önkormányzatok (Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 246. oldal)

<sup>20</sup> Balázs István: A XXI. század közigazgatásának kihívásai. (Magyar Közigazgatás, 2000. július, 387-390. oldal)

állami feladatoknak nincs örök katalógusa. Ezért a teendők köre a történelmi korokkal, valamint a nemzeti sajátosságokkal együtt változhat.<sup>21</sup>

Vagyis mindig a konkrét esetekben, az aktuális követelmények figyelembevételével, valamint egy jövőorientált közigazgatásnak a jövőbeni követelményekre is tekintettel kell egyik vagy másik szervezeti forma mellett dönteni.<sup>22</sup>

### 3. Az atipikus közigazgatás formák fejlődésének lehetséges jövőbeli tendenciái

Az atipikus közigazgatás jövőbeli lehetséges fejlődésének vizsgálatakor abból kell kiindulnunk, hogy a jövőre nézve nem nevezhető meg egy általános, legjobbnak vélt forma, kizárólagos forgatókönyv. Ehelyett a leginkább támogatott, gyakorlati példák, jellemzők gyűjtett össze.<sup>23</sup> Ezek szerint a következő megállapítások tehetők:

- a,** Ezen szerveknek és megoldásoknak a jövőbeli alkalmazása a *jobb kormányzás*<sup>24</sup> hatékony elősegítője lehet, ahol a függetlenség garantálása az egyik kulcsfontosságú momentum.
- b,** Ugyanakkor elkerülhetetlen bizonyos problémák kiküszöbölése, mint például a *jogorvoslat lehetőségének biztosítása*.
- c,** Mindenképpen meg kell oldani a *túlszabályozottság*, az átfedések problémáját, az esetleges jogforrási hierarchiában adódó összeütközéseket.
- d,** Ugyanígy a későbbiekben kell még azt a közvetett közigazgatásban is jelentkező problémát rendezni, amely az ún. *participációhoz* - vagyis az érdekelteknek a szervek irányításába való bevonásához - kapcsolódik, mert ez a megoldás jelenleg könnyen korrupcióhoz vezethet.

A fentebb felsorolt lehetőségek ellenére mégis azt kell mondanom, hogy ezek a megállapítások a jövő folyamatainak hatására módosulhatnak, változhatnak.

---

<sup>21</sup> A teljességhez azonban hozzátartozik, hogy minden időben politikai kérdés annak meghatározása, hogy mely feladatok tekintendők közfeladatnak, valamint az, hogy azok ellátására milyen közigazgatási és/vagy nem közigazgatási úton kerül sor.

<sup>22</sup> *Vadál Ildikó*: A közigazgatási reformhoz kapcsolódó önkormányzati feladat és hatáskörök differenciálása című tanulmány (Pécs, 2004, 18. oldal)

<sup>23</sup> *Balázs István*: Kandidátusi értekezés: Közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában. (Budapest, Á.S.Z.I. 1990)

<sup>24</sup> Értsd: good government, azaz jó, helyes kormányzás.

## Irodalomjegyzék

*Balázs István*: Kandidátusi értekezés: Közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában. (Budapest, Á.SZ.I. 1990)

*Balázs István*: A XXI. század közigazgatásának kihívásai. (Magyar Közigazgatás, 2000. július, 387-390. oldal)

*Balázs István*: Paraállami formák a mai magyar közigazgatásban (Állam- és Jogtudományi Enciklopédia, Akadémiai Kiadó, 1990, 244–260. oldalak)

*Berényi Sándor*: Az Európai közigazgatási rendszerek intézményei; Autonómiák és önkormányzatok (Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 243-246. oldalak)

*Fazekas Marianna – Ficzer Lajos*: Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész (Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 81, és 103-111. oldalak)

*Horváth M. Tamás*: A helyi közszolgáltatások szervezése (Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002)

*Lőrincz Lajos*: Összehasonlítás a közigazgatás kutatásában (MTA, Budapest, 2000, 9. oldal)

*Virág Rudolf*, Magyar Közigazgatási Kar, Országos Közigazgatási Napok, Európai és Magyar Közigazgatás (Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, 200–208. oldalak)

*Vadál Ildikó*: A közigazgatási reformhoz kapcsolódó önkormányzati feladat és hatáskörök differenciálása című tanulmány (Pécs, 2004, 18. oldal)

## Hivatkozott jogszabályok

**1957. évi IV. törvény** „Az államigazgatási eljárás általános szabályairól”

**1959. évi IV. törvény** „A Polgári Törvénykönyvről”

**1990. évi LXV. törvény** „A helyi önkormányzatokról”

**1993. évi XCII. törvény** „A Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról”

**2004. évi CXL. törvény** „A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól”

**2005. évi CXXXIX. törvény** „A felsőoktatásról”

## Egyéb források

A Magyar Ügyvédi Kamara Alapszabálya