

A Magyar Kormánytisztviselői Kar elmúlt 10 éve, jövőbeni szerepének lehetséges irányai – 2012-2022

Közös hivatali szervezet a központi államigazgatásban

A szervezetalakítás szabadsága?

Dr. Bódis József

Miniszterelnökség

Közös hivatali szervezet a központi államigazgatásban

A szervezetalakítás szabadsága?

1. A minisztérium és annak funkcionális és szakmai szervezeti egységei

A minisztérium a miniszter munkaszerveként működő, a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv.¹ Magyarországon a minisztérium a modern államiság és a modern jogrendszer kialakulásával egyidejűleg, a 19. század közepén jött létre.² A minisztérium mint bürokratikus szervezet a magyarországi megjelenése óta eltelt 174 évben az állami feladatok ellátásának, a központi államigazgatásnak a legfontosabb szervezeti modellje volt, és az napjainkban is, felváltására esetleg alkalmas szervezettípus nem mutatkozik.

A minisztérium történelmi korszakokon átívelő állandó jelenlétét az tette lehetővé, hogy ez a szervtípus a változó extern körülményekhez jól adaptálható úgy, hogy a szervtípus jellegadó sajátosságai nem változnak. Éppen ellenkezőleg: a szervezet adaptációját, ami a hatékony feladatellátás alapvető feltétele, a szervezet immanens tulajdonságai, állandó jellemzői teszik lehetővé. A szervezet alkalmazkodása nem képzelhető el a szervezetben dolgozók folyamatos igazodása nélkül, amit a személyi apparátus folyamatosan változó mikro-és makrókörnyezethez való igazodása tesz lehetővé.

A minisztérium miniszteri kabinetre, főosztályokra és titkárságokra tagozódik.³ A főosztályokat hagyományosan két típusba szokásos sorolni aszerint, hogy az egyes főosztályok a minden minisztériumban szükségszerűen és kötelezően ellátandó, a minisztériumnak a többi minisztériummal való kapcsolódását biztosító feladatokat látják el, vagy egyes speciális szakfeladatok ellátására létrehozott főosztályokról van szó. Az első csoportba a funkcionális főosztályok tartoznak (pl.: jogi és koordinációs, gazdasági, személyügyi főosztályok) a második csoportba a speciális szakmai feladatokat ellátó főosztályok (pl.: ingatlan-nyilvántartási és térképészeti főosztály, nemzeti parki és tájvédelmi főosztály stb.).

¹ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 19. § (1) bek.

² 1848. évi III. törvény cikk a független felelős magyar minisztérium alakításáról.

³ Kit. 28. § (1) bek.

2. A közös hivatali szervezet

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 2020. január 1. napján hatályba lépett 33/A. §-ában⁴ foglalt rendelkezések alapján a miniszterelnöki kormányiroda és a minisztérium esetében a Kormány rendeletben közös hivatali szervezet kialakítására feljogosított szerveket jelölhet ki.

A közös hivatali szervezetet létre hozni kívánó szervek vezetői megállapodást köthetnek a hivatali szervezet feladatainak vagy feladatai meghatározott részének közös hivatali szervezet általi ellátásáról. A megállapodásban meg kell jelölni a közös hivatali szervezet által ellátandó feladatok körét, továbbá azt a szervet, amelyik az adott feladatkör tekintetében közös hivatali szervezatként jár el. A megállapodás megkötésére vonatkozó jogosultság nem ruházható át. A megállapodás vagy annak módosítása hatálybalépésének feltétele a szervezeti és működési szabályzatok megállapodásnak megfelelő kiadása vagy módosítása. A megállapodásban, valamint a szervezeti és működési szabályzatokban foglaltak szerint az átadó az átadott feladatokkal összefüggésben közreműködik a közös hivatali szervezet szervezeti egységeinek irányításában.⁵

A törvény itt hivatkozott felhatalmazása alapján közös hivatali szervezetet hozott létre és működtetett a Miniszterelnöki Kabinetiroda és a Miniszterelnöki Kormányiroda 2020. február 1. napját követően. A közös hivatali szervezet létrehozásáról szóló megállapodásban, valamint a gazdálkodással kapcsolatos munkamegosztás és felelősségvállalás rendjéről szóló munkamegosztási megállapodásban foglaltak szerint a Miniszterelnöki Kabinetiroda látta el a közös hivatali szervezet és a Miniszterelnöki Kormányiroda gazdasági szervezeti feladatait,⁶ vagyis a minisztériumi szervezetnek hagyományosan a funkcionális szervezeti egységeihez telepített feladatokat.

A megállapodásokban foglaltak alapján a Miniszterelnöki Kormányiroda belső ellenőrzését⁷, bíróságok és más hatóságok előtti jogi képviseletét⁸ a Miniszterelnöki Kabinetiroda látta el, a

⁴ A Kit. 33/A. §-ban foglalt rendelkezéseket a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényt, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény módosításához kapcsolódó módosításáról szóló 2019. évi CIX. törvény állapította meg.

⁵ Kit. 33/A § (1)-(6) bekk.

⁶ A Miniszterelnöki Kormányiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 3/2018. (VI. 11.) ME utasítás (a továbbiakban: MKI régi SzMSz) 4/A. §

⁷ MKI régi SzMSz 4/A. § (2) bek.

⁸ MKI régi SzMSz 50. § (4) bek.

Miniszterelnöki Kormányiroda nyújtott segítséget a Miniszterelnöki Kabinetiroda kodifikációs és koordinációs feladatainak ellátásában.⁹

A gyakorlatban is megvalósult példa jól szemlélteti, hogy a közös hivatali szervezet a minisztérium (vagy a Miniszterelnöki Kormányiroda) funkcionális főosztálya (funkcionális szervezeti egysége) által ellátandó feladat közös ellátására hozható létre és működtethető eredményesen. A funkcionális főosztályok által ellátandó feladatok lényegi azonossága eredményezi azt, hogy az ilyen főosztályok személyi állománya kellő gyakorlattal rendelkezik az együttműködésben részt vevő minisztériumtól átvett feladatok ellátásában, elegendő tehát ha csak az együttműködésben részes egyik minisztériumban intézményesítenek ilyen szervezeti egységet.

A közös hivatali szervezet létrehozásának a dolog természetéből fakadó lényeges akadálya, hogy szakmai főosztályok esetén közös szakmai szervezeti egység létrehozására csak akkor van lehetőség, ha a szervezeti egységek által ellátott alapfeladat azonos, vagy legalábbis közös szakterületet érint.¹⁰

A közös hivatali szervezetet működtető minisztériumok (a konkrét esetben a Miniszterelnöki Kabinetiroda és a Miniszterelnöki Kormányiroda) között megvalósult együttműködés olyan eredményes volt, hogy a Miniszterelnöki Kormányiroda önállósága, amelyet a Kit. 17. § (1) bekezdésében meghatározott rendelkezés¹¹ is biztosított, a 2022. június 18. napjával hatályba lépett új normatív rendelkezések¹² hatálybalépésével megszűnt. A Miniszterelnöki Kormányiroda ma az általános politikai koordinációért felelős miniszter által vezetett minisztériumban, vagyis a Miniszterelnöki Kabinetirodán belül működik.

Az egyes minisztériumok közötti együttműködésnek az formalizált módja, amikor az együttműködés kereteit a minisztériumok közös hivatali szervezet létrehozásával határozzák meg, bizonyosan az együttműködésben részt vevő minisztériumok személyi állományának fokozott helytállását kívánja meg. Az ellátandó feladatok, az ügyteher növekedése önmagában nagyobb terhet ró az egyes kormánytisztviselőkre, de az együttműködéssel érintett hivatali szervezetrendszerre is. A közös hivatali szervezet azonban nem csak az ügyteher növekedését

⁹ MKI régi SzMSz 39. § r) pont

¹⁰ Például, ha két vagy több minisztériumban működik a közbeszerzésekkel kapcsolatos szervezeti egység, ezek egy minisztériumba szervezése lehet indokolt akár úgy is, hogy az érintett minisztériumok egymással megállapodnak a közös feladatellátásban.

¹¹ A Kit. már nem hatályos 17. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján a Miniszterelnöki Kormányirodát a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt álló közigazgatási államtitkár vezeti.

¹² Kit. 16. § (2) bek.

eredményezi, hanem azt is szükségessé teszi, hogy a beosztott személyi állomány új hivatali és személyes kapcsolatokat hozzon létre, ismerje fel és hozza egyensúlyba az együttműködő minisztériumok által képviselt társadalmi érdekeket, szükségleteket. Mindezek a követelmények pedig az eredményezik, hogy a közös hivatali szervezetben dolgozó kormánytisztviselők a szokásostól eltérő, atipikus feladatokat is ellátnak.

A közös hivatali szervezetet létrehozó minisztériumok között intézményesített együttműködés már rövid távon hozzájárulhat a párhuzamosan kiépített szervezeti struktúrák felszámolásához, a központi államigazgatás szervezetének és személyi állományának racionalizálásához, egyszerűsítéséhez. A közös hivatali szervezetre vonatkozó normatív szabályok kellő teret biztosítanak arra, hogy az ilyen közös szervezetet létrehozni kívánó szervezeti egységek a legjobb belátásuk szerint állapodjanak meg egymással.

A Kit. 33/A. §-ban foglalt rendelkezésekből következik ugyanakkor a közös hivatali szervezetre vonatkozó megállapodás lényeges korlátja: közös hivatali szervezetet csak a minisztériumok és a Miniszterelnöki Kormányiroda hozhat létre, más központi kormányzati igazgatási szerv¹³ nem.

A Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvény 1. §-a meghatározza a minisztériumi formában működő központi kormányzati igazgatási szerveket. A törvény a minisztériumok között nem tesz említést a Kormány tagjainak feladat és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendeletben meghatározott a gazdaságfejlesztési minisztériumról¹⁴ és a területfejlesztési minisztériumról.¹⁵ A gazdaságfejlesztési miniszter és a területfejlesztési miniszter munkaszervezete nem minősülnek tehát minisztériumnak, így ez a két munkaszervezet – a hatályos szabályozás szerint – nem hozhat létre közös hivatali szervezetet más minisztériummal.

3. Konklúzió

A közös hivatali szervezet létrehozása a minisztériumoknak az állandóan változó körülményekhez történő alkalmazkodását lehetővé tevő olyan, jogszabály normatív

¹³ Kit. 2. § (2) bek.

¹⁴ A Kormány tagjainak feladat és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútum rendelet) 9. cím.

¹⁵ Statútum rendelet) 16. cím.

rendelkezésével biztosított szervezetalakítási metódusa, amely egyszerre biztosítja a meglévő szervezetrendszerben fennálló szervezeti és hatásköri duplikációk leépítésének, racionalizálásának lehetőségét, valamint egyszerre teszi szükségessé a központi államigazgatás személyi állományának koncentrációját. A szervezetalakításnak ez a lehetősége azonban csak a Miniszterelnöki Kormányiroda és Magyarország minisztériumai számára adott. Szükség lenne a hatályos jogszabályok olyan módosítására, amely a közös hivatali szervezet létrehozásáról szóló megállapodás megkötését a minisztériumi szervezettel nem rendelkező miniszterek számára is lehetővé teszi.