

DR. BARTA ATTILA PHD

EGYETEMI ADJUNKTUS

DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK



A területi államigazgatás változásai 2010–2014

1. Bevezetés helyett

Az Új Magyar Közigazgatás 2012/2. tematikus számában több más szerző mellett nekem is lehetőségem nyílt az akkor frissen átalakított államigazgatás területi szintjével kapcsolatos nézeteim kifejtésére. Azóta eltelt több mint két év, és a közigazgatás mezoszintjén olyan strukturális, valamint működési változásokra került sor, amelyek az 1990–2010 közötti időszakokkal összehasonlítva egyértelmű *irány- és modellváltást* jeleznek.

Tanulmányomban – korábbi munkámmal összhangban – immár a 2010–2014 közötti állam- és közigazgatás-fejlesztési etap egészét vizsgálom. Időben előre haladva tekintem át, hogy melyek voltak az elmúlt években azok a főbb csomópontok, amelyek mentén megformálódott Magyarországon a területi államigazgatás napjainkban (pontosabban 2014 májusában) ismert rendszere. Be kívánom mutatni, hogy ez alatt a négyéves időtartam alatt, *honnan, hova jutott el a magyar területi államigazgatás?* Mindent összehasonlítva *mennyiben egyszerűsödött annak szerkezete, és mivel magyarázható, hogy a jelentős strukturális összevonások ellenére dezintegrációs jelenségek is megvalósultak a középszintű államigazgatásban?*

2. 2010. Restauráció vagy nováció?

A területi államigazgatás működése szempontjából korszakváltónak tekinthető integrációs folyamatot ténylegesen a *központi közigazgatás átformálása indította el*. A korábbiakhoz képest kevesebb, de feladatkörben összetettebb (csúcs)minisztériumi rendszert felvázoló 2010. évi XLII. törvény, és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Kszt.) rendelkezéseinek összehasonlítása alapján előre következtetni lehetett arra, hogy a politikai erők számára *a területi államigazgatásban sem csupán a korábbi állapot visszaállítása a végső cél*, az legfeljebb egy közbülső stáció.

A Kszt. számunkra azért fontos, mert ezzel alapozta meg a jogalkotó a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalok visszaállítását.¹ A törvény jelenleg már nem hatályos V. fejezete külön rendelkezett a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről, valamint odébb kimondta, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV.

törvény (Ötv.) 98. § (1) bekezdése a továbbiakban fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról rendelkezik. A részlet-szabályok megalkotására azonban nem a Kszt., hanem az Ötv. 100. §-a alapján került sor. Ez volt a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet (továbbiakban Kr.). Szeptember 1-jén, megközelítőleg húsz hónapos szünetelés – és három alkotmánybírói döntés – után a közigazgatási hivatalok közjogi szabályozása rendeződött.² A Kr. azonban *nem egy az egyben a korábbi viszonyokat állította vissza*:

- új elemként differenciált vezetői struktúrát vezetett be azzal, hogy kimondta, a hivatalvezető szakmai munkáját igazgatási hivatalvezető-helyettesként főtárgy segíti. Míg előbbi kinevezése a Kormány megbízásához kötődik, addig utóbbi kinevezése határozatlan időre szól;
- kifejezetten utalt továbbá arra, hogy a hivatal ágazati szakigazgatási szerveinek – ezidőtájt háromtagú – köre kormányrendelettel bővíthető;
- explicit rögzítette, hogy a központi államigazgatási, valamint a rendvédelmi szervek területi szervei kötelesek együttműködni a hivatallal. A területi államigazgatási szervek definícióját pedig akként írta körül, hogy azon a Kszt. hatálya alá tartozó központi államigazgatási szervek területi szerveit kell érteni;
- külön kiemelném továbbá a 21. § *h)* pontot, amely az államigazgatási kollégium teendőit részletezve rögzítette, hogy a testület figyelemmel kíséri és közigazgatási hatásait tekintve értékeli a területi társadalmi-gazdasági reálfolyamatokat, valamint az államigazgatási szervek közreműködését igénylő országos kihatással bíró, vagy kiemelkedő területi jelentőségű társadalmi-gazdasági problémákat. Ennek a jogosítványnak a fontosságát nyilvánvalóan a 2007/08-as globális pénzügyi-gazdasági válság is alátámasztotta.

A Kr. kapcsán a jogalkotó láthatóan alapnak tekintette a közigazgatási hivatalok korábbi szabályozását, ugyanakkor néhány új – a későbbi területi kormányhivataloknál visszatérő – elemmel is kiegészítette azt. Mindezt azonban *nem szánta maradandónak, helyette inkább a visszaállított konstrukciót szoros ütemezéssel a további átalakítások bázisintézményévé tette*. A felfokozott integráció formájában jelentkező korrekciós attitűd a területi államigazgatást illetően már szeptember kö-

¹ VADÁL ILDIKÓ: A területi államigazgatás rendszere a közigazgatás-korszerűsítési kísérletek szemszögéből. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/2. 17–18.

² Vö. ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA–VIRÁG RUDOLF: *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2013. 64.

zépére testet öltött kormányhatározat, majd később törvény és kormányrendelet formájában.³ 2010 végén a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény (továbbiakban: Khtv.), és a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet (Khr.) vitte át a gyakorlatba a határozatba foglalt elképzeléseket. A Khtv. azért is jelentős, mert így a magyar *területi államigazgatás kodifikációja legalább részben* (a szervezeti összehasonlásokban nem érintett dekoncentrált államigazgatási és rendészeti szervek kivételével) megvalósult.

A 2010-ben választott területi államigazgatás-fejlesztési irány *bár több, a rendszerváltás óta felmerült elképzelést is inkorporált*, a Khtv.-ből ki lehetett olvasni, hogy a jogalkotó ezen a területen egy sokkal integráltabb közigazgatást képzel el, a koordináció fokozása helyett egyértelműen a *strukturális összevonásra helyezi a hangsúlyt*.⁴ A területi kormányhivatalok felállítása időben koncentrált folyamat volt. Pár hónap leforgása alatt kellett az összehasonlásokban érintett 15-féle dekoncentrált szervnek, valamint a közigazgatási hivataloknak (és azok felettes szerveinek) az előkészítő munkákat elvégezni, hogy 2011. január 1-jétől már egy költségvetési egységként, fővárosi, megyei kormányhivatalként (továbbiakban kormányhivatal) működhessenek. A Kormány határozatában foglaltak szinte torzulás nélkül mentek át a gyakorlatba (a beolvasztásra szánt szervek közül csak a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalok Igazgatóságai nem váltak szakigazgatási szervvé), ami egyértelműen az ágazati szeparatizmus visszaszorítását jelzi.

Bár a cél kezdettől fogva deklaráltnak a dekoncentrált szervek számának csökkentése volt, néhány érdekességre felhívom a figyelmet. Egyfelől már 2010-ben, a közigazgatási hivatalok visszaállításával párhuzamosan létrejött megyéenként egy új dekoncentrált szerv, a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFA) területi irodája.⁵ A jogalkotó tehát *a feladatot nem a meglévő mezőgazdasági szakigazgatási apparátusra építette rá, hanem arra elkülönült struktúrát hozott létre*. Ugyancsak az integráció ellen hatott, hogy már a Khtv. előtt megszületett az adó- és vámügyi igazgatást egységbe olvasztó törvény,⁶ amely létrehozott egy vegyes alakzatú – azaz államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó – intézményt, a mintegy 23 000 főt foglalkoztató Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV).⁷ A NAV közép- és alsó fokú szervei nem csupán szervezetileg maradtak önállóak, de a Khtv. értelmében szinte valamennyi fontosabb kormányhivatali jogosítvány – így a koordináció, ellenőrzés, valamint véleményezés és iratbetekintés – alól is kiemeltet nyertek. A hatályos szabályozás így középszinten (egészen akár megye alatti kirendeltségéig) *garantálja, hogy*

a pénzügyi igazgatás ezen része az általános törekvéssel szemben nagy önállóságot élvező szakigazgatási terület maradjon.

3. A területi közigazgatás panorámája 2011-ben

3.1. Dekoncentrált államigazgatási szervek a középszintű kormányhivatalokon kívül

Mivel 2012-es tanulmányomban kifejezetten foglalkoztam a(z) akkor még járásek nélküli) kormányhivatali konstrukció jellegzetességeivel, ehelyütt – területi korlátokra is tekintettel – a szakigazgatási feladatok kormányhivatalon kívüli apparátusát veszem szemügyre. Azokat a dekoncentrált államigazgatási szerveket, amelyek nem váltak a területi kormányhivatal szakigazgatási egységévé. Az okok között több egyéni jellegzetességet is meg szoktak említeni (pl.: speciális természetföldrajzi lehatárolás, rendészeti karakter, kisebb ügyforgalom), azonban valószínű, hogy az önállóság megőrzésében *egyes tárcák ellenállása, a szervezeti önérdek is közrejátszott*.

A vizsgált időszakban a következő különös hatáskörű területi államigazgatási szervek működtek a fővárosi, megyei kormányhivatalok mellett:

- a NAV közép- valamint alsó fokú szervei;
- a Magyar Államkincstár tizenkilenc megyei igazgatósága;
- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal regionális keretekbe szervezett igazgatóságai;
- az NFA területi szervei;
- a KSH hat atipikus területi lehatárolású igazgatósága kirendeltségekkel együtt;
- a Nemzeti Külgazdasági Hivatal 2011-ben létrejött dekoncentrált szervezeti egységei, az ún. regionális irodák;
- a Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség tíz dekoncentrált államigazgatási szerve;
- a tíz Nemzeti Park Igazgatóság;
- az Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSZ) területi szervei, az ún. regionális központok, melyek meglátásom szerint ugyancsak területi államigazgatási szerveknek minősülnek, hiszen a Khtv. 1. § 1. pontja alapján a Kszt. hatálya alá tartozó központi államigazgatási szerv *bármely jogállású területi szerve* ebbe a körbe sorolandó;
- álláspontom szerint az OMSZ területi kihelyezett szervezeti egységeihez hasonló „*álcázott*” dekoncentrált szervek az Országos Egészségpénztár (OEP) ún. területi hivatalai;
- a Magyar Bányászati Földtani Hivatal öt bányakapitánysága ugyancsak a szervezetileg nem integrálódott dekoncentrált szervek közé sorolható;
- végül a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal tizenkilenc kirendeltsége.

A fentiek alapján kijelenthető, hogy bár a reform nyomán a területi államigazgatás szervezeti tagoltsága mérséklődött, az korántsem szűnt meg. Sőt, azáltal, hogy a jogalkotó a szakosított szervezeteknek csak egy részét építette be a Kormány területi hivatalába, a szakigazgatási (és a hatósági) feladatok ellátásának államigazgatási rendszere – a tagolt kormányhivatali struktúra miatt csak – még összetettebbé vált. Ahogy azt

³ 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről.

⁴ Zöld-Nagy Viktória és Virág Rudolf munkája szerint 2010-ben a területi államigazgatási szervek összköltségvetése 296 milliárd Forint volt.

⁵ 2010. évi LXXXVII. törvény 4. § (8) bek.

⁶ 2010. évi CXXII. törvény.

⁷ Vö. BARTA ATTILA: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat, 2013. 207.

anno Magyary Zoltán is megjegyezte, a rész megváltoztatása szükségképpen kihat az egészre is.⁸

Bár az integrációs hajlam 2011 végére egyértelműen visszacsúszott, az önálló dekoncentrált szervek köre elvileg bármikor csökkenhet, miután a Khr. alapján a fentiekben túl más területi államigazgatási szerv is meghatározható szakigazgatási szervként.

A XXI. század közigazgatásának szolgáltató jellege miatt nagyon pozitívnak tekintem, hogy a Kormány a területi szerveinek bázisán hozta létre azokat az integrált ügyfélszolgálati pontokat, ún. kormányablakokat, amelyek célja, hogy a jövőben az ügyfelek számára minél kevesebb időt és energiát vegyen igénybe ügyeik intézése. Az eredeti elképzelések még arról szóltak, hogy 2013-ra minden hatósági ügy kezdeményezhetővé válik a kormányablakokban, ami ugyan maradéktalanul nem valósult meg, azonban az elkövetkező években mind számban, mind pedig ügykörben az ügyfélszolgálati rendszer kiterjesztése várható. *A fennálló helyzet ugyanakkor itt is egyszerűsítésre vár, hiszen a szervezeti nem integrálandó dekoncentrált szervek mellett azok ügyfélszolgálati is elkülönülten működnek.*

3.2. A területi reform koncepcionalizálása

A középszintű államigazgatás átalakítását követően, mintegy fél évvel később került sor annak a dokumentumnak a bemutatására, amely az addig elért eredményeket, valamint a soron következő lépéseket egy *teoretikus keretbe* ágyazta. A Magyary Zoltánról elnevezett közigazgatás-fejlesztési program (továbbiakban: Program)⁹ jól érzékelteti az akkori és jelenlegi kormányzatnak az államigazgatás végrehajtó szintjéhez való viszonyulását, az idealizált képet.¹⁰

A Program a *Jó Állam (közjó)* megteremtését célozza. A végrehajtó hatalom megújítása érdekében a globális pénzügyi-gazdasági válság utáni időszak egyik lehetséges eszmerendszerének, a neoweberi megközelítésnek az elemeit hangsúlyozza.¹¹ A Magyary Program alapvető törekvése egy hatékony és potens közigazgatás kialakítása. Ennek érdekében a feladat, eljárás és személyzet mellett a szervezetet (kifejezetten pedig annak államigazgatási ágát) is beavatkozási területként definiálja. Céljai az *áttekinthetőség és az egységesség fokozása*, amelyek érdekében a Program a területi államigazgatás lendületes megújítását preferálja, amit a *működési integráció helyett a szervezeti integráció* mentén képzelt el a Kormány. Csupán érdekességképpen utalok arra, hogy sem a Program mögött álló szakmai műhely, sem a politika, sem pedig a jogalkotó – a NAV esetétől eltekintve – nem számolt

⁸ MAGYARY ZOLTÁN: *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban. A magyar közigazgatás szervezete működési rendje és jogi rendje.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 374.

⁹ <http://www.kormany.hu/download/1/6d/40000/Magyary%20Kozigazgatasi%20fejlesztesi%20Program.pdf> (2011. augusztus 10.).

¹⁰ Vö. Magyary Program 2011, 5–20.

¹¹ Vö. G. FODOR GÁBOR–STUMPF ISTVÁN: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érték*, 2008/3. 5–26. Továbbá DRECHSLER, WOLFGANG: *The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management, The Central and Eastern European Perspective.* Halduskultuur, 2005/6. 94–108.

azzal a lehetőséggel, hogy az integrációt előbb a speciális hatáskörű szervek között kellene végrehajtani, és csak ezt követően megkezdeni az arra leginkább alkalmas dekoncentrált szervezeteknek a területi kormányhivatalokba való beolvasztását.

A területi reformról alkotott kép nem lenne teljes, ha nem említéném meg, hogy a Magyary Program első változatának megjelenésével közel egy időben (2011 májusában) hozták nyilvánosságra az új önkormányzati törvény belügyminisztériumi munkaanyagát (továbbiakban Munkaanyag), amely a globális krízishelyzetekre hivatkozva a *középszint önkormányzati oldalának jelentős átalakítását körvonalazta.*¹² A középszintű önkormányzatok megújítására azonban meglátásom szerint kezdettől fogva *szűk mozgástér* állt rendelkezésre. Egyfelől azért, mert a területi szint másik oldala ekkorra már lényegében átesett a reformon, emiatt pedig érdemben nem lehetett állam/államigazgatási feladatoknak a megyékhez telepítésével kalkulálni (a fordítottjával viszont annál inkább). Másfelől a megyék újradefiniálását úgy kívánták elvégezni, hogy lehetőség szerint a megyei jogú városok érintetlenül maradjanak.¹³

3.3. Az intézményfenntartóól fejlesztővé vált megye

A fentiek miatt nem meglepő, hogy 2011-ben a jogalkotó a megyei önkormányzatok konszolidációja során nem csupán a 186 milliárd Ft-os adósságállomány Állam általi átvállalását fogadta el, de a területi önkormányzatok intézményfenntartó feladatait is megszüntette.¹⁴ Tulajdonképpen a középszintű feladatok horizontális átrendezése (államosítása) nyomán vált szükségessé az ún. *Megei Intézményfenntartó Központ* (MIK), mint sajátos jogállással bíró átmeneti fogadóintézmény felállítása. A megyei önkormányzatoktól átvett 240 oktatási (pl.: gimnáziumok, kollégiumok), 147 szociális (idősek otthona), valamint 84 kulturális (levéltárak, múzeumok) intézménnyel és a gazdasági társaságokkal (kft-k, nonprofit kft-k) kapcsolatos fenntartói feladatokat ugyanis továbbra is el kellett látnia valakinek. Az egészségügy esetében a fogadó intézmény a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (GYEMSZI) lett. Bár elvi szinten felmerült a lehetősége, hogy létrejötte után a MIK a kormányhivatal szervezeti egysége legyen, a nagyszámú intézmény fenntartásával járó sajátosságokra, valamint ezen teendők államigazgatásba való nehéz beilleszthetőségére tekintettel ez nem valósult meg. *Irányukba a kormány megbízott (és nem a kormányhivatal) kizárólag költségvetési irányítási hatásköröket gyakorolt.*

Az új önkormányzati kódex, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) tekintettel volt arra, hogy a Kormány a fővárosi, megyei kormányhivatalok felállításával képzelte el a területi szint minél szélesebb körű integrálását. Miután ez az attitűd

¹² Lásd: <http://www.kormany.hu/download/2/08/30000/%C3%B6tv%20koncepti%C3%B3%20munkaanyag.pdf> oldalon (2013. január 2.).

¹³ Uo., 15.

¹⁴ A megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény.

általánosságban kizárta újabb feladat- és hatáskör önkormányzati rendszerbe áramlását, ebben a viszonyrendszerben egyetlen olyan „szabad” terület maradt, amit megyei feladattá lehetett minősíteni, ez pedig az 1996 óta középszinten elkülönült intézményrendszerben működő területfejlesztés volt. Emiatt van az, hogy az MÖtv. megtartotta ugyan a középszint többszereplős jellegét, de a megyei önkormányzatokat kizárólag célra rendelt, monofunkciós önkormányzatokként nevesítette.¹⁵

4. Változások a területi kormányhivatalokon belül és kívül 2012-ben

Ezen a helyen elsőként Magyarország Alaptörvényére utalok, amely 2012. január 1-jétől hatályos, és a 17. cikk (3) bekezdésében elvi élel rögzíti, hogy a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal. Ez a megoldás egészen újszerű, hiszen 2012 előtt a legmagasabb szintű normában a Kormány területi szerve nem szerepelt. A szabályozás következménye mellett, hogy csökkent a végrehajtó hatalom csúciszerveinek szabad szervezeti alakítási jogát, az, hogy a területi kormányhivatal intézménye immár nem csupán törvényi (Khtv., MÖtv.), hanem alapvetően törvényességi felügyelettel fejlesztett (kiemelten pedig önkormányzati rendelet-pótlási) funkciója miatt *alkotmányos védettség is nyert*.

A fentiekén túl ettől az évtől kezdve a kormányhivatalok feladatai is módosításokon estek át. Egyfelől a területi léptékű folyamatok eredményesebb befolyásolása érdekében ekkor kaptak kulcsszerepet a kormány megbízottak a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásokkal kapcsolatos összehangolás terén,¹⁶ másfelől 2012. július 1-jétől, *rehabilitációs szakigazgatási szerv elnevezéssel* egy új szakigazgatási szerv jött létre. Utóbbi érdekessége, hogy az nem valamelyik korábban önálló különös hatáskörű dekoncentrált szerv beolvasztásával, hanem már bent levő szakigazgatási szervek, a nyugdíjbiztosítási igazgatóságok, valamint a munkaügyi központok feladatainak és dolgozóinak átrendezésével alakult ki. *Ez a megoldás előrevetíti annak lehetőségét, hogy indokolt esetben a kormányhivatal szakigazgatási szervei között (úgymond „házon belül”) kerüljön sor feladatok, források és személyzet horizontális mozgására, átcsoportosítására.*

A kormányhivatalok szervezetén kívüli változásokat vizsgálva két új területi államigazgatási szervről kell említést tenni. Egyfelől *felállításra került a Nemzeti Környezetügyi Intézet (NeKI), amelynek Kirendeltségei működnek az országban, másfelől a korábbi Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóság helyett 2012 óta (a '90-es évekhez hasonlóan) újból önálló Vízügyi Igazgatóságok működnek.*¹⁷ Attól még, hogy a felada-

tokat ebben az esetben a döntéshozó (valószínűleg a speciális természetföldrajzi okok miatt) nem a kormányhivatalokhoz, vagy azok valamely szakigazgatási szervéhez dekoncentráta, a két új területi államigazgatási szerv az illetékes kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartozik.

Végül utalok rá, hogy 2012-ben a Magyar Program is megújításra került. Témánkat illetően egyik meghatározó eleme a járási rendszer kereteinek felvázolása, részletezése volt.

5. Államigazgatási feladatok ellátásának új dekoncentrált szervei, és az integrált ügyfélszolgálatok rendszerének bővítése 2013-ban

5.1. Az államigazgatás kiterjesztése az alsó-középszintre

Az államigazgatási és önkormányzati feladatok és hatáskörök újragondolására, valamint azok szervezeti szétválasztására már 2011-ben törekvés mutatkozott (lásd pl.: a fentebb ismertetett Magyar Programot, valamint az MÖtv. előkészítő anyagát).¹⁸ Ennek hátterében két dolog állt. Egyfelől az, hogy az elmúlt majdnem két és fél évtizedben egyre inkább növekedett az önkormányzatok államigazgatástól átruházott feladatköre, aminek kezelésére váltakozó sikerrel ugyan, de a korábbi kormányzatok is több megoldással próbálkoztak (a gyakorlatban alkalmazott körzetesítéstől a kistérségi közigazgatási hivatal elvi konstrukciójáig). Másfelől viszont a rendszerváltást követő időszakban több szakágazatban is (pl.: közegészségügy, adóigazgatás) egymásra tekintet nélkül hoztak létre megye alatti illetékességgel szerveket.¹⁹ Mindkét kérdésre választ kívánt adni a 2010-ben hivatalba lépett Kormány, amikor *az alsó-középszint heterogén államigazgatási intézményeinek egységesítése, valamint az önkormányzatokra átruházott államigazgatási feladatok – eredetileg teljes – visszavezetése érdekében kormányhivatali dekoncentrált szerveként elhatározta a járások restaurációját.*²⁰

A legújabb kori járások és a fővárosban kerületek (továbbiakban együtt járás) intézményesítése a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény (továbbiakban: Jártv.), valamint az ennek végrehajtására szolgáló, a járási (fővárosi kerületi) hivatalok kialakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 174/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet (továbbiakban Járr1.),²¹ és a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet (továbbiakban Járr2.) alapján történt.

¹⁸ Magyar Program 2011, 25., valamint 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról.

¹⁹ KÉKI ZOLTÁN: A kistérségi és a körzeti igazgatás. In: CSEFKÓ FERENC (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, Kódex, 2008. 233.

²⁰ Vö. Magyar Program 2011, 26.

²¹ A Járr1. nem tudta maradéktalanul rendezni az átalakítással járó valamennyi jogi kérdést. Emiatt a 2012 utolsó negyedévében felmerült kérdéseket a Kormány 296/2012. (X. 17.) Korm. rendelete orvosolta, amely ugyancsak a járási (fővárosi kerületi) hivatalok kialakításával összefüggésben 70 kormányrendelet módosítását végezte el (Járr3.).

¹⁵ PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013. *MTA Law Working Papers*, 2014/2. 6. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf (2014. április 20.).

¹⁶ Lásd: 2006. évi LIII. törvény 2/A és 2/B §-ok.

¹⁷ 300/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a vízügyi igazgatási szervek iránításának átalakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról, mely a 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet új 4. és 7/C. §-al, valamint 1/a. és 2. számú mellékletekkel egészítette ki.

A Jártv. tehát újabb dekoncentrált szervet hozott létre. A 175 járási, valamint 23 kerületi hivatalt a területi kormányhivatalok részévé, azok kirendeltségeivé tette,²² azaz ezek mindegyike költségvetésileg is a kormányhivatalokba integrálódott, valamint személyi állományuk is a hivatal létszámát gyarapította. Az így kialakult középszintű kormányhivatali struktúra méretei kapcsán álljon itt néhány számszerűsíthető adat:²³

- a létszámadatokat vizsgálva elég nagy volt a szóródás. Legnagyobb létszámkerete a fővárosi kormányhivatalnak volt 4433 fővel, míg a legkisebb a Nógrád megyének 849 fővel (utóbbi ezzel az akkori Nemzetgazdasági Minisztérium tisztviselői létszámához konvergált).²⁴ Az esetek többségében a szakigazgatási szerveknél foglalkoztatottak száma 400-500 fő körül mozgott, míg a törzshivatalban dolgozók száma ettől kevesebb volt;
- a járási hivatalok száma is eltért egymástól megyénként. Legkevesebb (6) Nógrád, Tolna és Komárom megyékben van, míg legtöbb (18) Pest megyében található. Budapest a Pest megyei adatban nem szerepel, a fővárosban valószínűleg polgármesteri lobbij nyomán a kerületi tagozódáshoz igazították végül a kirendeltségeket. A nagyszámú járással, illetve kerületi kirendeltséggel rendelkező kormányhivatalokban nem ritka az, hogy azok személyzete az adott kormányhivatal teljes személyzetének több mint felét teszi ki;
- a járássok beüzemelésével a 2013. évi központi költségvetés a teljes fővárosi/megyei és járási kormányhivatali kör tekintetében majdnem 124 milliárd Ft-ot szerepeltetett. Ez kismértékű növekedést jelentett a megelőző évhez képest, egy megyei kormányhivatalra vetítve átlagban 6,2 milliárd Ft-ot tett ki.²⁵

A fenti mutatók alapján joggal merül fel a kérdés, hogy mekkora az optimális üzemmérete egy közigazgatási szervnek, továbbá az, hogy hazai, valamint nemzetközi tapasztalatok hiányában²⁶ indokolt-e újabb szervezeti integrációban gondolkodni?

A járási és kerületi hivatalok belső felépítése követte a fővárosi, megyei kormányhivatalok osztott struktúráját, ami komplex szervszakmai irányítási viszonyokat eredményez. A Khtv. 2013-tól hatályos 20/A. §. (3) bek. értelmében itt is működik törzshivatal, valamint vannak szakigazgatási szervek. Előbbi a hivatalvezető közvetlen vezetése alá tartozik, aki a kormány megbízott posztjának szabályozásával szinkronban akár országgyűlési képviselő is lehetett.²⁷ A 2012-ig kormányhivatalokba integrált szakigazgatási szervek közül megyei szint

alatti kirendeltségekkel bír a Földhivatal, a Munkaügyi Központ, valamint a Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv és az Állat-egészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Szakigazgatási Szerv, így ezek betagozódtak a járási hivatalok szervezetébe. Ezek mellett a Járr2. alapján a korábbi elképzeléseken túl a Gyámhivatalnak, valamint az Építésügyi Hivatalnak is lettek járási szakigazgatási szervei. *Fontos ugyanakkor, hogy nem minden járási hivatalban található meg mind a hat szakigazgatási szerv (sőt, inkább ez tekinthető kivételesnek).*²⁸

A járási szakigazgatási szervek későbbi bővítésének a lehetősége adott (ahogy azt az Államkincstár állampapír-forgalmazási pontjai formájában egyes járássokban/kerületekben láthattuk is). Ez az opció azért bír különös jelentőséggel, mert, *ahogy a megyei szinten sem valósult meg abszolút szervezeti integráció, úgy az alsó-középszinten sem olvadtak be a járási hivatalokba a területi kormányhivataltól szervezetenként különálló dekoncentrált államigazgatási szervek kirendeltségei* (pl.: NAV, KSH, Nemzeti Park Igazgatóságok kirendeltségei, stb.).

Annak érdekében, hogy a korábbi ügyintézési helyek száma ne csökkenjen, az önkormányzatoktól a járássokhoz átvett feladatok ellátása érdekében a hivatalok egyes településeken kirendeltségeket és ügysegédeket működtetnek. *Magyarán a járási rendszer tovább „csatornázza” magát a települések irányába.*

5.2. Az integrált ügyfélszolgálatok továbbfejlesztése

A járássok beüzemelésével szorosan összefügg a kormányablakok fejlesztésének kérdése, ugyanis azok az alsó-középszintre épülve működnek a továbbiakban.²⁹ Az eredeti elképzelések még arról szóltak, hogy 2013 végére megtízszereződik az országban a kormányablakok száma, melyek egy része a jelenlegi okmányirodák bázisán jött volna létre. Az eddig felállított ügyfélszolgálatok a hatósági eljárásban ún. *közreműködő hatóságként vehetnek részt*. A rövidtávú közigazgatás-fejlesztési tervekben azonban nem csak számuk növelése, hanem az előttük indítható ügyek körének bővítése is szerepel. Ezek szerint a kormányablakok 20 különböző ágazathoz tartozó feladatot és hatáskört látnának el. A tervezett 2635 ügytípusnak kisebb része tájékoztatás nyújtására, meghatározó hányada pedig kérelem továbbítására irányulna. Ezek mellett a közreműködői hatósági feladatok mellett a tervek szerint mintegy félszáz ügytípusban érdemi döntési jogköröket is kapnának a kormányablakok.³⁰

5.3. Intézményfenntartói feladatok a dekoncentrált államigazgatásban?

A MIK-ek 2012 végén, 2013 elején jelentős átalakításon estek át. Feladataik a kormányhivataloktól szervezetenként elkülönült

²² Vö. Khtv. 2013-tól hatályos 20/A. § (1) bek.

²³ 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról.

²⁴ Vö. A Kormány 1166/2010. (VIII. 4.) Korm. határozata a Miniszterelnökségen, a minisztériumokban, az igazgatási és az igazgatás jellegű tevékenységet ellátó központi költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámáról.

²⁵ 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről.

²⁶ SZAMEL KATALIN–BALÁZS ISTVÁN–GAJDUSCHEK GYÖRGY–KÖI GYULA (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex, 2011.

²⁷ 2013. január 1-jén a hivatalvezetők közül 7 volt országgyűlési képviselő. A hivatalvezetők között többségben (mintegy 60-an) voltak azok, akik korábban jegyzőként, illetve aljegyzőként tevékenykedtek.

²⁸ Járr3. A mellékletben foglaltak ezt írták körül.

²⁹ Khtv. 21/A. § b)-c) pontok, valamint Járr2. 7. §.

³⁰ Vö. FICSOR LÁSZLÓ: *A járási hivatalok és az önkormányzati rendszer kapcsolata, együttműködése*. <http://www.kozszov.org.hu/index.php/konferenciak/77-xxi-orszagos-jegyzo-kozigazgatasi-konferencia-programja> (2014. május 4.).

új dekoncentrált szervekhez kerültek át. Az egyik ilyen új dekoncentrált egység a *Klebsberg Intézményfenntartó Központ tankerülete, valamint megyeközponti tankerülete*.³¹ Kettő között az az alapvető különbség, hogy amíg a tankerületek a járási határokhoz igazodnak, addig a megyeközponti tankerület többletfeladatokat lát el, melyek tekintetében illetékessége a megye egész területére kiterjed. A tankerületek érdekessége, hogy azok egyrészt a MIK-ek humán és tárgyi erőforrásaiból, másrészt a települési önkormányzatoknál a fenntartói feladatokat szervező és irányító tisztviselők átvételével jöttek létre.

*A másik újonnan létrehozott, és kifejezetten intézményfenntartó feladatokkal foglalkozó területi államigazgatási szerv a szociális és gyermekvédelmi igazgatóság volt.*³² A fővárosban és megyékben megszervezett igazgatóságok kötelesek a szociális és gyermekvédelmi intézményekkel, valamint a szociális és gyermekvédelmi tevékenységet végző alapítványokkal, közalapítványokkal, gazdasági társaságokkal kapcsolatos feladatok ellátására. Az igazgatóságok felállításával az Intézményfenntartó Központok az azokba történő beolvadással megszűntek.

Érdekes, hogy a közgyűjtemények tekintetében a fentiekhez hasonló folyamat nem játszódott le. A múzeumok és könyvtárak a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény módosítása nyomán nem valamilyen új dekoncentrált szervezethez, vagy a területi kormányhivatalhoz kerültek, hanem ahhoz a települési önkormányzathoz, ahol elhelyezkednek. Azokon a megyeszékhelyen pedig, ahol a megyei könyvtár mellett városi könyvtár is működött, a két intézmény fuzionált.

A fenti folyamat jól rávilágít a középszinten megvalósult feladat- és hatásköri átrendezés irányára. Ez egyértelműen a területi önkormányzatoktól kifelé, nagyjából a területi államigazgatásba, kisebb részt pedig a települési önkormányzatok felé mutatott. A MIK-ek működtetése tehát sokkal inkább közbülső állapotnak, átmeneti parkoló-pályának tekinthető.

6. Pro és kontra. Kérdések és következtetések a legújabb változások tükrében

A vállaltan *neoweberi elemeket felkaroló* Magyar Programmal utólagosan eszmei keretbe foglalt adminisztratív fejlesztési folyamat valamennyi korábbi területi reformnál messzebbre jutott. Az átalakítások túllépték az államigazgatás mezoszintjének határait, azok a teljes közigazgatási középszint, sőt, általában véve az államigazgatási és önkormányzati *feladatmegosztás újragondolását* jelentették. *Az állam megerősítésének jegyében a területi szint fontossága megnőtt,*³³ Magyarországon a dekoncentrációs hajlam fokozódása is erre vezethető vissza.

³¹ 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet 2. § (1)-(4) bek.

³² 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról 1. § (3) bek.

³³ BALÁZS ISTVÁN: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011. 190–193. Továbbá Hovanyecz László: *Változások előtt. Beszélgetés Kádár Béla akadémikussal az állami szerepvállalásról. Európai Tükör*, 2009/2. 9.

A folyamat egészét vizsgálva megállapítható, hogy a jogalkotó a rendszerváltás során követett forgatókönyv inverze alapján járt el. A (re)centralizáció érdekében a helyi önkormányzatok helyett az államigazgatást, a települési szint helyett pedig a területit preferálta. *Ennek a koordináta rendszernek az origójában helyezkedik el az a dekoncentrált államigazgatás, amely kapcsán kérdésként vetődik fel, hogy mitől, illetve mennyiben lett jobb a korábbiakhoz képest?*

A válaszhoz talán közelebb visz, ha tudjuk, hogy az elmúlt években nem pusztán a dekoncentrált szervei kör redukciója, de bizonyos értelemben annak uniformizációja is megkezdődött. A közelmúlt kormány- és járási hivatalokat érintő ÁROP és EKOP szervezetfejlesztési projektjei jelzik, hogy a folyamat azonban nem zárult le, bár az alapok lerakása megtörtént, még hátra van a finomhangolás. Erre szükség is lesz, hiszen *a területi integráció nyomán kialakult egy olyan többszintű megszervezet, amelyben a humán – szervezeti – gazdálkodási – vezetési, valamint irányítási viszonyok minden korábbihoz képest komplexebbé, bonyolultabbá váltak.* Bár a kohézió fokozódott, az egy költségvetési egységgé gyúrt konglomerátum, a szakigazgatási szervek csoportja majdnem négy évvel a beolvasztást követően is őrzi azt a sokszínűséget, ami 2010 végén jellemezte a szervezeti összevonásban érintett területi államigazgatási szervcsoportot. Ez fontos adalék annak a kérdésnek az eldöntéséhez, hogy az elkövetkező években mi lesz hangsúlyosabb? Az intézményrendszer konszolidációja, esetleg mellette (vagy helyette) a szervezeti átalakításokra és összevonásokra épülő reform folytatása?

Bizonyos értelemben a stabilizációt támasztja alá, hogy a „*kormányhivatalok kódexének*” tekintett Khtv.-ben a jogalkotó 2014. május 6-i hatállyal megváltoztatta a kormány megbízott és a járási hivatalvezető szabályozását. *Tevékenységüket a továbbiakban összeférhetetlenné téve valamennyi más választott (nemzeti) önkormányzati tisztség mellett az országgyűlési képviselői minőséggel is.*³⁴ Véleményem szerint ez a területi politikai folyamatokban egyértelmű *szemléletváltást jelez.* Korábban ugyanis ezek az aktorok pont amiatt tartozhattak a politikai változó szférához, mert ezáltal a direkt kötődés által az intézkedések előkészítése és levezénylése gördülékenyebbé vált. Hosszabb távon persze kérdéses, hogy a politikailag motivált kormány megbízott, mint „*erős ember*” kikerülése nyomán nem indulnak-e meg *függetlenedési törekvések*, nem kap-e új erőre az elmúlt húsz évben sikeresen működő *ágazati szeparatizmus?*

Álláspontom szerint az előttünk álló években a jogalkotó elsődlegesen nem a strukturális integráció eszközlését, hanem a mostanra kialakult kormányhivatali felépítmény belső koherenciájának a fokozását, tehát a *bővítés helyett az integráció elmélyítését célozza meg.* Erre – de akár az önkormányzati rendszerrel összefüggő további módosításokra – 2/3-os többség birtokában a 2014–2018 közötti intervallumban is meg lesz a lehetőség. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a területi államigazgatási korrekciókat az elkövetkező négy évben

³⁴ Khtv. 11. § (1) bek. és 20/D § (5) bek. Egyetlen érdemi eltérés van csak a felsorolásban, mégpedig az, hogy a hivatalvezető képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja sem lehet. Ez a kitétel a kormány megbízottaknál nem szerepel. A változás egyébként a kormány megbízottak felét érintette.

teljesen „jegelni” kellene. Szakmai álláspontom szerint a jövőben, ha újabb államigazgatási feladat merül fel, azt a meglevő struktúrához, lehetőség szerint az általános hatáskörű területi kormányhivatalhoz (törzshivatalához, vagy szakigazgatási szervéhez), illetve annak kirendeltségéhez (törzshivatalához, vagy szakigazgatási szervéhez) kell telepíteni. A feladatok elhelyezéséhez a személyzet és az infrastruktúra adott, hiszen az államigazgatás teljes vertikumán végigfutó strukturális integráció nyomán a Kormánynak hierarchikusan alárendelt szervezetrendszer a települések irányába jelentősen kibővült.

Meglátásom szerint a nem integrált dekoncentrált szervek, valamint a központi közigazgatási szervek kihelyezett szervezeti egységeként működő „rejtett dekoncentrált szervek” esetében az irányukba gyakorolt koordináció erősítésére (maximum az adott ágazaton belül végrehajtható strukturális integrációra) kellene helyezni a hangsúlyt. Jelenleg ugyanis az együttműködés korántsem nevezhető zökkenőmentesnek.

Úgy vélem a tanulmányban írtak egyértelművé teszik, hogy területi államigazgatásunkat illetően több elvarratlan szál is van még, amelyek mindenképpen megoldásra várnak. A 2010 előtti helyzet kétségtelenül változott, árnyaltabbá vált. Azonban a jelenlegi rendszer még így is vegyes. Nem tudni, hosszabb távon jó-e, hogy az államigazgatási feladatok elhelyezésére jelenleg egy olyan területi struktúra áll rendelkezésre, amely szét van szabdalva fővárosi, megyei kormányhivatalokra (törzshivatallal és szakigazgatási szervekkel), valamint különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervekre, alsó-középszinten pedig járásokra, valamint az azon belüli és kívüli szakágak szerveire. Mindezekben felül pedig valamennyi tekintetben elkülönülten működik az adóigazgatás. Akárhogy is, a jövőbeli fejlesztések egyik fontos célja kell, hogy legyen a jelenleg még igen széttagolt ügyfélszolgálatok összekapcsolása, hiszen a lakosság számára az nyújt majd valódi könnyebbséget, ha – függetlenül az adott dekoncentrált szerv jogállásától, valamint a területi kormányhivatallal fennálló szorosabb vagy gyengébb kapcsolatától – a hatósági ügyek minél nagyobb része válik egy helyen és gyorsan elintézhetővé.

Felhasznált szakirodalmak jegyzéke

- BALÁZS ISTVÁN: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011.
- BARTA ATTILA: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat, 2013.
- DRECHSLER, WOLFGANG: *The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management, The Central and Eastern European Perspective*. *Haldukkultuur*, 2005/6. 94–108.
- G. FODOR GÁBOR–STUMPF ISTVÁN: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2008/3. 5–26.
- HOVANYECZ LÁSZLÓ: Változások előtt. Beszélgetés Kádár Béla akadémikussal az állami szerepvállalásról. *Európai Tükör*, 2009/2. 3–9.
- KÉKI ZOLTÁN: A kistérségi és a körzeti igazgatás. In: CSEFKÓ FERENC (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, Kódex, 2008.
- MAGYARY ZOLTÁN: *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működési rendje és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013. *MTA Law Working Papers*, 2014/2. 6. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtal-wp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf (2014. április 20.)
- SZAMEL KATALIN–BALÁZS ISTVÁN–GAJDUSCHEK GYÖRGY–KÓI GYULA (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex, 2011.
- VADÁL ILDIKÓ: A területi államigazgatás rendszere a közigazgatás-korszerűsítési kísérletek szemszögéből. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/2. 17–18.
- ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA–VIRÁG RUDOLF: *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2013.

Ajánló az Új Magyar Közigazgatás következő, 2014. szeptemberi számából

DR. CSEROPÁN ZSOLT–DR. KOCSIS MIKLÓS PHD: A kulturális igazgatás aktualitásai Magyarországon

DR. TILK PÉTER PHD–HAVASI BIANKA: A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntéseinek elvi megállapításai, a gyakorlat irányja

DR. VIDA MÁRIA: A jegyző lett a „társasházak” törvényességi felügyelője

DR. JAKAB ANDRÁS – SZILÁGYI EMESE: Összefoglaló ismertető az MTA TK Jogtudományi Intézete által rendezett „Sarkalatos átalakulások” beszélgetés-sorozatról