

**PROF. DR. BALÁZS ISTVÁN CSC**

TANSZÉKVEZETŐ, EGYETEMI TANÁR

DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK

TUDOMÁNYOS FŐMUNKATÁRS

MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA

TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT JOGTUDOMÁNYI INTÉZET



# Az államigazgatási hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei

Az államigazgatási hatósági szolgáltatások modelljei tekintetében a 80-as évek végéig az a tendencia érvényesült, hogy a helyi önkormányzatok minél szélesebb körben lássanak el a központi államigazgatástól átruházott hatáskörben államigazgatási feladatokat a szubszidiaritás jegyében.

A New Public Management (továbbiakban: NPM) fokozatos térnyerésével ez a tendencia megállt, inkább a kiszervezést helyezték előtérbe a deregulációval együtt. Az elmúlt években a válságkezelés és a neoweberi államfelfogás lassú térnyerésével az államigazgatásba történő visszaszerveződést azonosíthatjuk be, amit erősít az a vélekedés is, hogy az elektronikus közigazgatás elterjedésével, ügyintézési pontok széleskörű kiépítésével egyre kevésbé lesz jelentősége annak, hogy melyik a hatáskörrel rendelkező illetékes szerv. A kormányablakok kialakítása miatt e célból már a magyar hatályos jog is intézményesítette a közreműködő hatóságok rendszerét. A vázolt jelenségek azonban több problémát is felvetnek. Egyrészt, mert az e-közigazgatás és ügyintézés nem mindenkinek jelent könnyebbséget, a társadalom egyes rétegei számára az technikailag nem elérhető, de főként tudatilag nem ragadható meg, és még ügysegéddel is nehezen alkalmazható.

Másfelől a hierarchikus ráhatás lehetősége az egyes, főként a hatósági ügyek intézése esetében értelemszerűen másként alakul a központi közigazgatás részéről, ha azokat nem saját szervekkel intézik az ügyfelekhez legközelebbi szinten, hanem az önkormányzatok útján.

E logika mentén az aggályok fordítva is igazak lehetnek, a központi közigazgatástól átruházott államigazgatási hatásköröket is sajátjukként kezelhetnek egyes önkormányzatok.

<sup>1</sup> A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: Horváth M. T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 2013. 9–25. old.

A magyar megoldásokban mindkét végre láthatunk példát. Kérdés, hogy ez rendszerhiba, vagy valami másra vezethető vissza? Mindezen folyamatok és dilemmák vizsgálata nemzetközi összehasonlításban teljesebben ki, csak előbbi elvégzése után juthatunk megfelelő következtetésekre, javaslatokra.

## 1. Az államigazgatási hatósági szolgáltatások

Amikor az államigazgatási hatósági szolgáltatásokat vizsgáljuk, akkor egyebek közt fontos annak tisztázása, hogy mit értünk e kifejezés alatt alanyi és tárgyi értelemben.

### 1.1 Az államigazgatási hatósági szolgáltatások fogalma alanyi értelemben

Alanyi értelemben az elnevezésből adódik, hogy mindele előtt az államigazgatási szervek által végzett hatósági tevékenységről van szó. Az államigazgatás alatt ebből a szempontból a közigazgatás szűk értelemben vett intézményrendszerének egyik alrendszerét értjük, mely rendszerint a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervének irányítása alatt áll. Napjainkra azonban kialakult az államigazgatási szerveknek egy külön típusa: az „autonóm államigazgatási szervek”, melyek a végrehajtó hatalmi ág irányító szervéhez képest relatív önállósággal bírnak. Az említettek kivül azonban államigazgatási hatósági feladatokat látnak el a rendészeti szervek is igazgatásrendészeti feladatként és a helyi önkormányzatok központi államigazgatástól átruházott hatáskörben.

Összességében tehát megállapítható, hogy államigazgatási hatósági feladatot és szolgáltatást az államigazgatási szervek mellett ellát minden közigazgatási alrendszer is. A feladatellátás azonban még ebben sem merül ki, mivel közvetett közigazgatásként a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazga-

tási szervezeteknek egyre szélesedő skálája vesz részt a hatósági tevékenységben. A köztisztviseléstől kezdve, a közintézeteken át, egészen a természetes személyekig terjed az a kör, mely – ugyan a nagy közigazgatási rendszerként eltérő mértékben – kiegészíti a közigazgatási szervek körét.

### 1.2 Az államigazgatási hatósági szolgáltatások fogalma tárgyi értelemben

A helyzet hasonlóan összetett tárgyi oldalról is. Ilyen aspektusból az államigazgatási hatósági szolgáltatások alatt például a hatályos magyar szabályozásnak megfelelően a hatósági ügyeket kell érteni, azaz ide tartozik „minden olyan ügy, melyben közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelezettséget állapít meg, adatot, tény, vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez”.<sup>2</sup>

Tartalmilag ez a meghatározás az egyedi (nem normatív), egyoldalú közigazgatási aktusoknak felel meg, mint közös nevező az uniós tagországok közigazgatási jogában.

### 1.3 A hatósági szolgáltatások komplex fogalma és az azt meghatározó egyes tényezők

Az előbbieken túlmenően a fogalom meghatározásakor figyelembe kell tehát azt is venni, hogy a hatósági ügyek intézésére a világon különböző megoldások alakultak ki, és ez igaz a hatósági tevékenység fogalmi elemeire is. Az, hogy hatósági ügyön mit kell jogilag és ténylegesen érteni, még az olyan általános szabályozási rendszerekben sem egyértelmű, mint a korántsem általánosan érvényesülő hazai szabályozásunk, mert az egész ügycsoportokat vesz ki a törvény hatálya alól (pl. szabálysértési, állampolgársági ügyek, választási eljárás stb.), vagy csak másodlagos szerepet szán neki (pl. iparjogvédelmi és szerzői jogi ügyek stb.).

A fogalom elméletileg sem tisztább, mert bár logikusnak tűnhet, hogy hatósági tevékenység alatt a hatósági aktusok kibocsátását értjük, de tartalmilag szélesebb e tevékenység, hiszen magába foglalja a közintézeti aktusokat és a közigazgatási szerződésekből legalább a hatósági szerződéseket.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a nagy közigazgatási rendszerekben a közigazgatási aktusok fogalma alatt eltérő jelentéstartalmat értenek, így például a franciák felfogásában ide tartoznak a normatív aktusok is (Rivero, 1990: 114–115), míg másutt – például nálunk – csak az egyedi aktusok tartoznak e körbe (Fazekas-Ficzere, 2006: 291–293).

A területi közszolgáltatások szabályozása szempontjából megközelítve az alanyi és tárgyi kört, talán akkor járunk el helyesen, ha a lehető legszélesebb értelemben vizsgáljuk a témakört, és ehhez adunk a szakirodalomban elterjedt komplex fogalmat.

*Ennek megfelelően államigazgatási hatósági szolgáltatáson a közigazgatási szervezeteknek és közigazgatási hatósági hatáskörrel felruházott nem közigazgatási szervezeteknek azt a tevékenységét*

*értjük, melyek során hatósági hatáskörükben eljárva hatósági ügyeket intéznek.* Mivel pedig a kutatás tárgya a helyi szintre terjed ki, így a vizsgálódás fókuszába is ez kerül, azzal, hogy a helyi szint alatt a területi és a települési szintet értjük.<sup>3</sup>

Megkerülhetetlen a kutatási hipotézisben szereplő felvetés kapcsán, hogy vajon a helyi önkormányzatok szerepe milyen a helyi közszolgáltatások rendszerszerű szervezésében az államigazgatási hatósági szolgáltatások terén? A kérdés két szinten is felmerülhet, egyrészt a helyi önkormányzatok saját hatósági ügyei kapcsán, másfelől pedig a helyi önkormányzatok számára átruházott államigazgatási hatáskörök gyakorlásában.

A saját hatósági ügyeket érintően feltétel, hogy az adott rendszerben a helyi önkormányzatok rendelkezzenek önálló szabályozási jogkörrel, mely keretében megalkotott helyi jogszabályokat egyedi, konkrét esetekben, ügyekben maguk hajthatják végre, illetve alkalmazhatják.

A másik eset nem a helyi önkormányzati autonómia része, hanem bizonyos mértékben a szubszidiaritás elvének sajátos érvényesüléseként fogható fel. Mivel az ügyfelek a településeken élnek, dolgoznak, laknak stb., számukra fontos, hogy minél több ügyüket, így különösen a gyakrabban felmerülő államigazgatási hatósági ügyeiket is ott tudják intézni. Mivel a fentről lefelé szervezett, hierarchikusan felépülő államigazgatási struktúrák települési szinten csak kivételesen rendelkeznek saját szakigazgatási szervekkel, így önkéntelenül adja magát, hogy az e szinten szükségképpen jelenlévő helyi önkormányzatok kerüljenek bevonásra ezen ügyek intézésébe. Ez persze korántsem problémamentes, hiszen a kisebb települések eleve nem rendelkeznek e feladatok ellátásához megfelelő igazgatási kapacitással, a nagyobbak esetében pedig előbbieket elvonhatják a már meglévő kapacitást a helyi közügyek ellátásától. Arról nem is beszélve, hogy az államigazgatási hatósági ügyek intézésénél oly fontos helyi befolyásolásmertesség hogyan lesz biztosítható?

Több szempont együttes és gondos mérlegelésével lehet tehát csak a konkrét megoldásokat kialakítani.

## 2. A hatósági feladatellátás modelljeinek intézményrendszere és működésének rendező elvei

Az előbbi pontokban tárgyaltak alapul vételével lehet bemutatni az államigazgatási hatósági feladatellátás egyes elvi konstrukcióit. Ennek keretében megkülönböztethetünk *centralizált, decentralizált és vegyes modelleket*.

A megkülönböztetés tekintetében azt lehet figyelembe venni, hogy az államigazgatási hatósági szolgáltatások intézményrendszerében a különböző közigazgatási alrendszerek közt milyen alapvető munkamegosztás került kialakításra. Ennek keretében van-e például általános első- és másodfokú közigazgatási hatóság, és az melyik alrendszerhez tartozik?

<sup>3</sup> A terminológia vitatható, mivel az államigazgatásban általában területi államigazgatási szervekről vagy területközi szervekről beszélnek, a helyi önkormányzatok alatt pedig a Möt. 3. § (1) bekezdése alapján a települési és a megyei (területi) önkormányzatokat értjük. A tárgykört érintő összefüggésük okán azonban e tanulmányban a Möt. terminológiája kerül alkalmazásra.

<sup>2</sup> Lásd a 2004. évi CXL. törvény 12. § (2) bekezdés a) pont.

Előbbi feladat- és hatásköreit saját, önálló hatáskörként vagy átruházott jogkörben gyakorolja?

Ezekre nagyon változatos egyedi megoldások alakultak ki, melyek rendszerezése nem csupán elvi jelentőségű.

### 2.1 A hatósági feladatellátás modelljei

Az előbbieken jelzett szempontrendszer figyelembevételével jellemezhetőek az egyes modellek.

A *centralizált modellben* a közigazgatás-szervezésben alkalmazott klasszikus elvek közül a centralizáció-dekoncentráció dominál, így az államigazgatási intézményrendszer lesz a meghatározó a hatósági feladatellátásban.

Ehhez képest különböztethetjük meg a *decentralizált modellt*, melyben az államigazgatási hatósági szolgáltatások ellátása megoszlik az egyes alrendszerek között. Ennek eredményeképp helyi – jellemzően települési – szinten nem csupán a saját hatósági feladataikat látják el az önkormányzatok, hanem meghatározó módon a központi államigazgatástól átruházottakat is, mégpedig alapvetően jogszabály által előírt kötelező, átruházott hatáskörként.

Ezekkel az alpmegoldásokkal összevetve a *vegyes modellben* az előző két modell intézményrendszerének minden eleme jelen van, ráadásul azok közül egyik sem dominál.

Mindhárom modell hangsúlyozottan elméleti konstrukció, amely nem megelőzte a konkrét alkalmazást, hanem fordítva, az empiriából származó analitikus konstrukció, ezért az egyes országok konkrét közigazgatásának e modellekben való elhelyezése is relatív.

#### 1. táblázat

#### Az Európai Unió egyes tagországában érvényesülő modellek

Centralizált modell	Decentralizált modell	Vegyes modell
Bulgária, Ciprus, Észtország, Franciaország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia	Belgium (régiónként eltérésekkel), Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Hollandia, Horvátország, Írország, Lengyelország, Svédország	Ausztria, Finnország, Görögország, Lettország, Magyarország (félúton a centralizált rendszer felé), Németország, Spanyolország

*Forrás:* saját szerkesztés

### 2.2. A hatósági szolgáltatások feladatellátási modelljeinek kialakulása

A modern polgári állam- és közigazgatás-fejlődés folyamatában – legalábbis Európában – a feudális abszolutizmust felváltó új konstrukcióban a fő cél a nemzetállam megteremtése, melynek egyik központi eleme a helyi befolyásolástól

mentes, az ország egész területén egyformán érvényesülő nemzeti jogrendszer kiépítése. Ehhez és az alkalmazásához szükséges közhatalmi feladatok ellátására a végrehajtó hatalmi ág központi szerveitől függő, nekik alárendelt közigazgatásra volt szükség. Ez azonban önmagában nem bizonyult elégségesnek, mert a közigazgatási hivatalnoki feladatellátás egész rendszerét is meg kellett változtatni. Az uralkodó osztályhoz való tartozás és megörökölt hivatalnoki posztok helyébe egy szakmai tudás birtokában, élethivatásszerűen végzett tevékenység lépett, mely alkalmas volt a közigazgatás, mint szakigazgatás végzésére.

Sajátos módon ennek a modern polgári közigazgatásnak az alapjai éppen a feudális abszolutizmusban jönnek létre, előbb a katonai, majd a rendészeti és kincstárügyi igazgatásban, mivel ezek voltak a legfontosabbak a hatalom megőrzése érdekében. A polgárság hatalomra jutását követően, ezekre az alapokra építve alakul ki a nemzeti jogszabályokat helyi befolyástól mentesen, szakszerűen és jogszerűen végző, ekkor még meghatározóan közhatalmi feladatokat ellátó modern polgári közigazgatás.

E folyamatban azonban végig ott lapult az a már jelzett ellentmondás, hogy a közigazgatás aktusainak címettjei, az ügyfelek, településeken éltek, ahová a jobbágyközségek időszakából megörökölt kistelepülési szerkezetből adódóan, ésszerűen nem volt kiterjeszhető a központból irányított államigazgatás, miközben a városiasodás folyamata is kezdetét vette. Ekkor értékelődik fel a területi közigazgatás és annak szervezése, követve a közigazgatás új feladataival kapcsolatos szempontok érvényesülését.<sup>4</sup>

A megyék, járások stb., mint települést meghaladó államigazgatási körzetek ideális illetékességi területeivé váltak az államigazgatás által ellátott szakigazgatásnak, de nem oldották meg a települési szinten gyakran felmerülő (pl. anyakönyv, személyi adat és lakcímnnyilvántartás) vagy helyismeretet igénylő (pl. építési ügyek, birtokvédelem, szabálysértés stb.), amúgy államigazgatási hatósági ügyek intézését. Ezen kívül még azt is számításba kell venni, hogy a korai polgári közigazgatás fejlődésének XVIII. század végi és XIX. század eleji viszonyai közt még korántsem beszélhetünk a mai értelemben vett jogállami közigazgatásról, melyben főszabályként a közigazgatási szervek csak jogszabályban meghatározott hatáskörükben és illetékességi területükön járhatnak el. Az állam cselekvését megvalósító közigazgatás működésében – az általános törvényi felhatalmazásra alapozva – elég nagy volt a diszkrecionális jogkör alkalmazásának a tere, ezért – a rendőrállam közigazgatásához hasonlóan – az ügyfelek cselekvéséhez célszerű volt előbb a közigazgatási hatóságok állásfoglalását kikérni. Mindezek viszont azt igényelték, hogy települési szinten is működjön olyan közigazgatási megoldás, mely a helyi közösség vonatkozásában a központi közigazgatási szervek feladatkörében is eljárhat, bizonyos átruházott hatásköröket gyakorolhat.

<sup>4</sup> A napóleoni területi közigazgatás-szervezés például egyszerű elveket követett, mert – a korabeli közlekedési viszonyokat alapul véve – a megyéket egybekötött úgy alakította ki, hogy a megyeszékhely és a megye legtávolabbi települése egy nap alatt lóval bejárható legyen, míg a járások esetében a központ és periféria „bejárási hatósága” gyalogosan számítottott. Lásd <http://cassini.scies.net> (2014. 05. 26).

Erre jó alapul szolgálhattak a feudalizmusban kialakult, közös használaton nyugvó (jobbágyközségek) vagy tulajdonra épülő helyi igazgatási szervek, csupán közhatalommal kellett felruházni őket.

A polgármester vagy más előljárók közös vonása lett az ilyen jogkörök gyakorlásában való részvétel még jóval azelőtt, hogy a helyi közügyek intézésére szolgáló önkormányzatiság a helyi igazgatásban kifejlődött volna.

A vázlatos történeti elemzésből következően az államigazgatási hatósági feladatok intézésében előbb a centralizált modell valamilyen konkrét megjelenési formája realizálódott, a helyi közügyek intézéséhez kötődő decentralizáció pedig a későbbi idők eredménye.

Az is igaz azonban, hogy a helyi önkormányzati autonómia kiterjedése és a közigazgatási kapacitás bővülése teremtette meg annak a feltételeit, hogy a közigazgatási önkormányzatok nagyobb szerepet vállalhassanak az államigazgatási ügyek helyi intézésében, de csak ott, ahol erre alkotmányos lehetőség volt.

Ebből a szempontból az angolszász rendszerek mindig is kötve voltak az „*ultra vires*” elvéhez. Igaz, ez minden közigazgatási feladatra kiterjed, ezért nem alakulhattak ki az ún. „*általános hatáskörű közigazgatási szervek*”, illetve a helyi közügyekben az önként vállalt feladatok sem.

Más, kontinentális rendszerekben ez eltérően alakult, de egymástól gyökeresen különböző állam- és közigazgatás-felfogást követve.

A frankofon nézet szerint ugyanis, a helyi önkormányzat első embere egyben a központi állami szervek legalsóbb szintű képviselője is, aki halaszthatatlan ügyekben a közérdek védelmére általános felhatalmazással rendelkezik, ideértve például a bűnügyi eljárási cselekményeket is. Mindez leegyszerűsítette az államigazgatási hatáskörök telepítését azzal, hogy a választott polgármester nyilván nem alkalmas a szakigazgatás vitelére, hanem olyan hivatali szervezetet és személyzetet kénytelen alkalmazni, mely képes a jogszerű és szakszerű ügyintézésre, de a komplex – alkotmányjogi, közigazgatási, büntető és polgári – jogi felelősség az övé marad. *Egyebek közt e jellegzetességei miatt sorolhatók az ilyen típusú megoldások a centralizált modellek közé. A közigazgatás-szervezési megoldás azonban egyáltalában nem jelent széles államigazgatási hatáskörgyakorlást.*

Más – főként porosz és osztrák – megoldásokban a polgármester államigazgatási hatáskörei csak a közrend- és a katasztrófavédelemre korlátozódnak, míg a szakigazgatási hatáskörök címzettje a hivatali szervezet köztisztviselői jogállásban működő vezetője (pl. a magyar jegyzők). *Ebben a felfogásban az a decentralizált modell, amiben az államigazgatási hatásköröknek széles köre kerül átruházásra a decentralizált önkormányzati szervekre* (pl. a Benelux országok, így különösen Hollandia).

A két – egymástól elveiben eltérő – megoldás alkalmazásában *a vegyes rendszerek azok, melyek mindkettőtől merítenek.* A történetileg kialakult magyar polgári közigazgatás ilyen volt a törvényhatósági, közigazgatási bizottsági és szolgabírói megoldásaival.

Mint minden kategorizálás – persze ez is – relatív értékű, de témánk szempontjából azért fontos, mert a napjainkra kialakult színes országmegoldások megértéséhez kapaszkodókat adhat.

A történeti és elvi alapok tekintetében azonban nem lenne teljes a panoráma akkor, ha nem beszélünk a közvetett közigazgatás, azaz a nem közigazgatási szervek által ellátott közigazgatási feladatokról már a modellek kapcsán is.

E tekintetben mintául mindig is az angolszász megoldások szolgálhattak, melyekben a civilszféra szerveződései jogilag is könnyebben vehettek részt a közfeladatok ellátásában, például a jogrendszer és a jogi személyiség egységessége vagy a parlamenti felhatalmazás korlátlanúsága okán.

A merevebb közjogi alapokon álló kontinentális Európában nem csupán a frankofon rendszerek építettek ki komoly elvi<sup>5</sup> és ezekből fakadó jogi korlátokat (Rivero, 1990: 35-43), ám ezek a XX. század közepéig más rendszerekre is nagymértékben hatottak.

Mindezek következtében az államigazgatási feladatellátásban is több közigazgatási szervtípus – államigazgatási, helyi önkormányzati közigazgatási szervek és azok társulásai, rendészeti szervek – vett részt, mint ahogy például a köztestületek, közalapítványok.

Az egymástól eltérő logika gyakorlati alkalmazása nagyon sok tényező függvénye, melyeket a következő pontban tekintünk át részletesebben, de ezek közül feltétlenül számolni kell a polgári állam és közigazgatás fejlődésének aktuális feladataival. A polgári nemzetállam megszilárdításának időszaka egyben a modern közigazgatás kialakításának és gyors fejlesztésének ideje is, amit az állami szerepkörök gyors bővülése a közszolgáltatások kiterjesztése terén csak nyomatékosított. Ehhez képest konszolidáltabb korokban az üzemeltetés fő célkitűzése mellett a civilszféra bevonására is nagyobb hangsúly került. A folyamatban azonban a legnagyobb konkurenciát éppen a helyi önkormányzati autonómia kiterjesztése jelentette, főként ott, ahol széles felelősségkörű rendszerek alakultak ki a helyi igazgatásban. Ezekben a rendszerekben a civilszféra is a helyi önkormányzati intézményrendszeren keresztül került bevonásra a helyi közügyek intézésébe, melyek tekintetében szándékosan törekedtek a helyi önkormányzatok monopóliumhelyzetének rögzítésére.

Ez a törekvés kihatott az államigazgatási hatósági ügyek helyi, területi intézésére, mivel ezeknek az államigazgatás általi saját kézben tartása egyben a helyi önkormányzatok központi állami befolyásolásának egyre fontosabb eszközévé is vált. Mindezek a folyamatok azonban nem statikus, hanem dinamikus változó rendszert alkottak és alkotnak ma is. A változó államfelfogások a közigazgatás más és más elemeit és eszközeit helyezik előtérbe, vagy hoznak létre új típusú szerveket (pl. a független szabályozó közhatóságok). A helyi igazgatásnak egyebek közt ezért sem alakult ki egy egységes európai modellje, helyette csak elvek és indikátorok – főként a teljesítmény és a hatékonyság – összemérésére lehetünk figyelmesek (Codaccioni-Humbert, 2011: 13-14).

<sup>5</sup> Lásd például a „*service public*” eszméje.



### 3. Az európai fejlődési megoldások tipizálása

#### 3.1 A fejlődést meghatározó tényezők

A megelőző pontban foglalt elvi fejtegetések nyomán e fejezetben az kerül vizsgálatra, hogy vajon lehet-e tipizálni a nagy közigazgatási rendszerekben (Szamel et al, 2011) kialakult konkrét közigazgatási megoldásokat. A válasz nem egyszerű, mert az egyes megoldások a valóságban még akkor is eltérnek egymástól, ha látszólag vagy elnevezésükben ugyanarról van szó (pl. prefektúra, prefektus, polgármester, járási hivatal stb.). Éppen ezért az intézményrendszer mellett a tágabb környezetet is vizsgálni kell komplex módon annak érdekében, hogy a működési mechanizmusról valós képet kapjunk.

Az államigazgatási hatósági szolgáltatások ellátása szempontból két szempont vizsgálata érdemel kiemelés, így a feladat- és hatáskörmegosztás az államigazgatási és a helyi önkormányzati szervek közt, illetve ezzel szoros összefüggésben a központi kormányzati szervek területi képviselőinek mechanizmusa.

#### 3.2 A nagy közigazgatási rendszerek sajátosságai

Minden nagy közigazgatási rendszerre jellemző az, hogy a folyamatosan változó közigazgatásában az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás közötti, valamint a közigazgatási szintek közötti feladatmegosztás mozgásban van (Balázs, 2006: 401-423). Ez többek közt azért van így, mert a polgári állam- és közigazgatás-fejlődés menetében a centralizált államigazgatás és a decentralizált önkormányzati közigazgatás közötti feladatmegosztás mögött funkcionális racionalizáció húzódik meg, illetve a helyi közösségeknek az Európa Tanács szabályozás alapján ma már alanyi, alkotmányos joguk a saját ügyeikben való szabad igazgatás és szabályozás.<sup>6</sup> Tény azonban az is, hogy a polgári alkotmányokban viszonylag későn jelenik meg a helyi önkormányzathoz való jog alapjogként, és az ennek tartalmát kitöltő Európa Tanács Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is csak a 80-as évek elejének terméke.

Korábban már említésre került az is, hogy a feudalizmusban kialakult városi igazgatási autonómia, és a községi közbirtok igazgatási autonómiájára alapozva a polgári állam megszilárdulásával, megerősödésével egyenes arányba nőtt a helyi autonómia, ám az minőségi változáson a XX. század utolsó harmadának decentralizációs hullámát követően esett át. Mára pedig a 2008-as válságot követően más törekvéseknek lehetünk tanúi (Davey, 2012).

Továbbá az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás viszonya alapvetően más az unitárius és más a szövetségi államokban is.

Az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás közötti feladat- és hatáskörmegosztás konkrét jogi szabályozását elemezve (Lopez, 2007: 16–24) egyértelművé válik az a munkamegosztás, hogy az államigazgatás feladata területi szinten

elsősorban a hatósági jogalkalmazás, oly módon, hogy a jogszabályokat mindenütt helyi befolyásolástól mentesen, jogszerűen, szakszerűen alkalmazzák. Az önkormányzati közigazgatási szervek fő feladata pedig elsősorban a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, melyben a helyi viszonyok közti különbségek számbavétele biztosítja a hatékony végrehajtást. A feladat- és hatáskörmegosztás régebb óta ezt a logikát követi akkor is, ha jó néhány közszolgáltatást több országban is az államigazgatás szervez, ami mellett az önkormányzatok is látnak el hatósági jogalkalmazást saját hatáskörükben.<sup>7</sup>

A feladat- és hatáskörmegosztásnak több dimenziója van. Az egyik ilyen közülük a megosztás elvei, mechanizmusai, vagy épp ilyen a végrehajtás módja is. Mindezeket tovább kell vizsgálni a jogi szabályozás és a gyakorlati megvalósulás szintjén is. A jogi szabályozásban foglalt feladat- és hatáskörök megvalósíthatósága nagymértékben függ a társadalmi, gazdasági környezettől és a globalizálódó világ által támasztott új feltételrendszertől, újabban pedig a válságra adott válaszoktól.

#### 3.3 A gazdasági válság hatása az államigazgatási feladatellátásra

A válságot megelőző évtizedek fő tendenciája az volt, hogy a területi és települési szinten ellátott közigazgatási feladatok egyre bővültek és komplexebbé váltak. Az államigazgatási és önkormányzati feladatok pedig egyre kevésbé különültek el merev módon, hanem az egyes feladatok teljesítése feltételezte a különböző közigazgatási szervek együttes eljárási kooperációját. Ennek eredményeképp viszonylagossá vált az önkormányzati szervek saját és átruházott hatásköre is, mert a saját feladat- és hatáskörök ellátása egyre nagyobb központi támogatást igényelt, és ezzel a központi befolyásolás mértéke is növekedett. E tendenciák érvényesülése pedig nagymértékben függött attól, hogy szövetségi államokról vagy unitárius államokról van e szó.

Az unitárius államokban a közigazgatási feladat- és hatáskörök ellátása centralizált maradt, de ennek foka országonként és szakigazgatási ágazonként nagymértékben változott. A központi állam és az önkormányzatok közötti feladat- és hatáskörmegosztásnak – ez utóbbiak javára – sokkal szűkebb az alkotmányos védelme. Ezzel szemben a szövetségi államok bármely változatánál az alkotmányos szabályozás és védelem mindig is kiterjedtebb volt.

Az európai uniós országok konkrét jogi szabályozását elemezve a hatáskörmegosztás elveiről a következő jellemzők állapíthatók meg (Lopez, 2007: 34–36):

- a) A központi közigazgatás kizárólagos hatásköre a külügy, a honvédelem és a pénzügyek.
- b) A vizsgált országok túlnyomó többségében általánosan a helyi önkormányzati hatáskörbe tartoznak az olyan helyi közszolgáltatások, mint a településrendezés, helyi közlekedés, víz és csatorna, köztisztaság és hulladékkezelés stb.

<sup>6</sup> Lásd a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját, kihirdette az 1997. évi XV. törvény.

<sup>7</sup> Lényegében ezt a történetileg és a gyakorlatban kialakult megoldást tartalmazza a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is.

## 2. táblázat

## Az egyes uniós tagországok közigazgatása

Angolszász modell	Francia modell	Germán modell	Skandináv modell	Poszt szocialista modell
Egyesült Királyság, Írország, Málta, Ciprus	Franciaország, Belgium, Luxemburg, Görögország, Olaszország, Spanyolország, Portugália	Németország, Ausztria	Svédország, Finnország, Dánia, Hollandia	Lengyelország, Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia, Románia, Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Horvátország

*Forrás: saját szerkesztés*

c) Egy sajátos csoportot alkotnak azok a feladat- és hatáskörök, melyek megoszlanak az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatási szervek közt. Ezeknek két további típusa van. Az egyikben a különböző államigazgatási szintek közti feladatmegosztásról van szó, míg a másikba az államigazgatás és az önkormányzatok közti megosztott feladatokról beszélhetünk. A megosztott feladat- és hatáskörök jellemző csoportja a szociális igazgatás, az egészségügyi igazgatás és a közoktatás.

Másik vizsgálati szempontként a feladat- és hatáskörgyakorlás módját illetően az uniós országok alapvetően két nagy csoportba oszthatók. Az egyikbe azok az országok tartoznak, ahol a feladat- és hatáskörgyakorlásra szigorú jogi keretek közt kerül sor (pl. a frankofon országok és a germán rendszerek), és a helyi szintű cselekvésre részletes jogszabályi előírások vonatkoznak. A másik országcsoportot azok az országok képezik, amelyek közigazgatásában a menedzseri szemlélet a NPM érvényesülése előtt is jobban jelen volt (pl. az angolszász és a skandináv rendszerbe tartozó államok) és ahol a hatékonyságnak, a hatásoságnak, valamint a megállapodásos technikáknak kiemelkedő jelentősége van a feladatok végrehajtásában. A napóleoni hagyományok alapján felépülő és működő frankofon országokban (pl. Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Portugália) a közigazgatási feladatok közigazgatási szintek és szervtípusok közti felosztására eredetileg igen szigorú és részletes jogszabályok vonatkoztak, a közigazgatás működésében pedig a klasszikus közhatalmi eszközök érvényesültek, a versenyszférában alkalmazott igazgatási, szervezeti és vezetési eszközöket kevésbé használták.

A germán rendszerekben (Ausztria, Németország) az említett jogi kötöttségek szintén jelen vannak, de a végrehajtás során a különböző közigazgatási szintek és szervek közt nagyobb a kooperációs hajlam, a hatékonyság és az eredményesség érdekében pedig viszonylag kiterjedt a végrehajtási önállóság, rugalmasság.

Az angolszász országokban (pl. Anglia, Írország) a feladat- és hatáskörök gyakorlásában a közpénzekkel való takarékos gazdálkodás, a hatékonyság és az eredményesség követése a meghatározó. Az igazgatottakat a piac szereplőjéhez hasonlóan a szolgáltatásokat igénybe vevőknek tekintik, így itt a jogszerűség fontos, de másodlagos tényező. A skandináv országok pedig mindig is egyfajta átmenetet képeztek.

A korábbi szigorú jogi szabályozás azonban már a NPM megjelenése előtt oldódni kezdett, és a feladatellátás fő módszerévé a konzultációkon alapuló együttműködési, tárgyalási eszközök váltak.

A különböző rendszerekben kialakult a helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatásköröknek egy sztenderd struktúrája, melyek főként a településrendezésre, az építési-ügyekre, a közösségi közszolgáltatásokra, az alapfokú közoktatásra és az óvodai nevelésre, valamint a szociális ügyekre vonatkoznak.

Ami az államigazgatási és a helyi önkormányzatok közti feladatellátást illeti, a következő főbb jellemzők alakultak ki a válság kirobbanásáig:

- A hatásköri szabályozás a központi szervek hatáskörében maradt.
- A helyi önkormányzati hatáskörök finanszírozásában növekedett a központi támogatás aránya még azokban az országokban is, ahol a helyi bevételek köre kiterjedtebb.
- A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete a költségvetés ellenőrzése irányába tágult.
- Az átruházott államigazgatási – zömében hatósági hatáskörök – esetében bevezetésre került a hatékonyság ellenőrzése a felettes államigazgatási szervek részéről.
- A területi államigazgatási szervek bevonásra kerültek a helyi önkormányzatok feladatellátásának szakmai ellenőrzésébe, illetve információs rendszerek kiépítésébe és működtetésébe.
- Az információs rendszerek hatékonysági indikátorokat is tartalmaznak.
- A központi közigazgatási és a helyi önkormányzatok közti feladatmegosztásban megjelentek a szerződéses, megállapodásos elemek is, melyek célja a hatékonyság és a minőség biztosítása, valamint a költségek csökkentése, megosztása.
- Mindezek ellenére a helyi önkormányzatok fokozottabb bevonása az államigazgatási hatósági szolgáltatások ellátásába programszerűen nem vált elterjedté – kivételt jelentenek Csehország és Spanyolország.
- Az NPM reformok érvényesülése inkább a civilszféra, illetve a versenyszféra felé orientálta a feladat- és hatáskörök kiszereződését (Lopez, 2007: 36-47).

### 3.4 Egységesség vagy diverzifikáció a központi államigazgatás helyi képviselőjében?

Az államigazgatási szolgáltatások helyi szintű ellátásának fontos a szervei oldala is, valamint annak vizsgálata, hogy mennyire alakultak ki ezen a téren egységes megoldások. Ebből a szempontból kiemelkedő kérdés az, hogy a központi államigazgatási szervek, és így a Kormány területi szinten hogyan van jelen általa irányított dekoncentrált szervvel, vagy valamely más közigazgatás szervezési megoldással.

A központi kormány és szervei területi és települési szintű képviselője alapvetően két formában jelenik meg, az egyik a dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere, a másik pedig a prefektusi rendszer. Több országban pedig a két alaptípus jellemzőit ötvöző, vegyes rendszerek működnek.

Jellemzően az EU tagállamainak mindegyikében működik a dekoncentrált államigazgatási szervek hálózata, melyek a központi közigazgatási szervek helyi végrehajtó típusú feladatait relatív önállósággal ellátó szervek, ám köztük is igen lényeges különbségek mutathatók ki. Az angolszász országokban működő ügynökségek, illetve testületek (szakigazgatási) önálló jogi személyiséggel és működési autonómiával bírnak. Hasonló a helyzet a skandináv országokban is azzal a különbséggel, hogy területi szinten a központi kormány képviselője koordinálja a dekoncentrált államigazgatási szervek működését, míg az angolszász országokban ilyen külön koordináló mechanizmus nincs.

Még összetettebb a helyzet a szövetségi államokban, mert ott a dekoncentrált szerveknek két típusa is jelen van helyi szinten: a szövetségi és a tagállami államigazgatási szervek.

A területi államigazgatási feladat- és hatásköröket ellátó szervek tekintetében a válság kirobbanásáig az a fejlődési tendencia érvényesült, hogy e szervek önállósága folyamatosan bővült a központi irányító szervekkel való viszonyukban. Ennek oka az volt, hogy a 80-as évek decentralizációs hulláma nem csak a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét bővítette, hanem ez szükségképpen érintette a helyi államigazgatási szervek működési autonómiáját is. Ezeket túl a 90-es évek „új közmenedzsment” irányvonala, a felelősség és eszközmegosztás, a hatékonysági, az eredményességi és a minőségi követelmények mind ezt a tendenciát erősítették.

Mindezek következtében a területi államigazgatás szervezeti formáját illetően meghatározóvá váltak az olyan megoldások, amelyek e feladatokat az általános hatáskörű területi hivatalok helyett inkább az ágazatok saját szerveivel látatják el. Ez pedig többek közt azt eredményezte, hogy felértékelődött a központi közigazgatás helyi képviselőjének koordinációs és ellenőrzési szerepköre a területi államigazgatás vonatkozásában.

A kormány általános hatáskörű területi képviselője, mely egyik fő típusa a prefektusi rendszer – az angolszász országok kivételével –, mindenütt ismert és alkalmazott. A központi kormány területi képviselője korábban a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, a területi államigazgatás irányítási teendőit, valamint a közrend és közbiztonság védelmével összefüggő feladatokat látott el.

A 80-as évek folyamatos decentralizációs és dekoncentrációs reformjai nyomán azonban e szervek feladatköre is át-

alakult. Előbb a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletből utólagos jogszerűségi, törvényességi ellenőrzés; a területi államigazgatásban pedig az irányítás helyett – e szervek önállóságának növekedése miatt – koordináció és ellenőrzés lett bevezetve.

Ugyancsak érzékelhetők voltak e változások a helyi önkormányzatok és a területi államigazgatás együttes fellépését és működését célzó új közvetítői feladatok megjelenésében. A központi kormány helyi képviselője folyamatos és interaktív kapcsolatot teremtett a központi közigazgatás és a helyi államigazgatás, valamint az önkormányzati közigazgatás közt.

A vázolt folyamatokban közrejátszott a területfejlesztés és -rendezés új térszerkezetét célzó regionalizáció is azzal, hogy az egyes országokban legfeljebb az általános közigazgatási területi beosztás megváltozását eredményezte, de a korábban kialakult közigazgatási rendszerkereteket csak ritkán érintette (pl. Finnország).

Némileg más a helyzet a napóleoni hagyományokat követő és a jakobinusi centralizációra épülő francia rendszerben, ahol az 1982-es nagy decentralizációs reform vesztesei az államhatalmat területi szinten egy személyben megjelenítő prefektusok voltak, ezért kompenzációra szorultak. A prefektusok önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jogkörének átalakulásával és gyengülésével párhuzamosan a területi államigazgatási szervek felé kaptak az irányítást végző tárcák rovására erős, lényegében irányítási jogkört. A dekoncentrációs hullám azonban később ezt az intézményt is elérte, ezért a területi államigazgatási szervek működési önállóságának növelésével a prefektusi szerepkör átalakulása nem állt meg. A válság hatására pedig újabban a társadalmi-gazdasági fejlődés területi motorjának szerepét kell betölteniük előbbieknél, ami érdekében jelentős pénzeszközök felett rendelkeznek. A kormány területi képviselőjét ellátó szervek mára a klasszikus közhatalmi eszközök helyett társadalmi és gazdasági szervező szerepköröket látnak el.

### 3.5 A válságot követő időszak dilemmái

Az előző pontban foglaltakra tekintettel megállapítható, hogy a nagy európai közigazgatási rendszerekben a központi közigazgatás alatti államigazgatás szerepe a decentralizáció – a helyi önkormányzati önállóság – növekedése ellenére sem veszített fontosságából, s nem is épült be a helyi önkormányzati rendszerbe átruházott feladat- és hatáskörként, hanem a helyi önkormányzati autonómia bővülése előbb e szervek működését is a relatív autonómia felé mozdította el. Mindközben a központi kormány helyi képviselőjének funkciója is változott, a közhatalmi eszközök csökkentésével együtt járt a társadalmi-gazdasági szervező funkció, a kooperatív és koordinációs eszközök jelentőségének növekedése. A hasonló intézményekkel nem rendelkező angolszász országokban pedig e szerepet a pénzügyi centralizáció eszközrendszere töltötte be a központi kormányzat részéről.

A válság hatásainak leküzdése érdekében azonban nem csupán a helyi önkormányzati decentralizáció került le a napirendről a legtöbb országban, hanem ismét növekedni kez-

dett a területi államigazgatásban a közhatalmi eszközök szerepe,<sup>8</sup> benne az államigazgatási hatósági szolgáltatásokkal.

Talán egyetlen olyan kivételes terület létezik, ahol a témánk szempontjából fontos új jelenségek, illetve intézmények vannak kialakulóban, ezek a *nagyvárosi térségek*. Ennek intézményesülésére jó példa a francia „*nagyváros*” (La métropole), mely intézménynek a jogi formája a közjogi jogi személyek egy sajátos, az önkormányzati társulásokra vonatkozó típusa: a költségvetési önállósággal rendelkező községközi együttműködési közintézet.<sup>9</sup> Ez, a lényegében kötelezően, prefektusi kezdeményezésre és törvénnyel létrehozott 500 000 lakost magába foglaló társulás, a települési, megyei, valamint regionális önkormányzatoktól és a központi közigazgatástól egyaránt vesz át feladat- és hatásköröket, köztük államigazgatási hatóságot is a területrendezés, közlekedés és környezetvédelmi igazgatás terén.

Hasonló törekvéseket tapasztalhatunk Spanyolországban (Barcelona, Valencia) vagy Hollandiában (Regio plus), de ezek inkább egyedi megoldások, mintsem általánosítható alternatívák. A másik idekívánczó megjegyzés pedig az, hogy mindegyik konstrukció erős központi beavatkozási lehetőséget foglal magába, mint integrációs mechanizmus. Az államigazgatás és a helyi önkormányzati közigazgatás együttműködését biztosító intézményrendszer a magyar közigazgatás történetében is felbukkan, ha nem is olyan szervezeti integrációként, mint a hungaricumnak számító jelenlegi megyei (fővárosi) kormányhivatali, illetve járási modell.

#### 4. Az államigazgatási hatósági szolgáltatások szervezésének magyar megoldása

##### 4.1 A modern polgári közigazgatás kialakulására tett történeti kitekintés

A modern polgári magyar közigazgatás az emberekhez, ügyfelekhez közelebbi végrehajtási szinten kezdeteitől fogva rendelkezett a közigazgatás különböző szereplőinek tevékenységét összehangoló integratív mechanizmusokkal. Magyary Zoltán szerint „*a különböző egyenrangú szervek közös célra való együttműködésének szervezeti biztosítására szolgál az integráció*” (Magyary, 1942: 126).

Ilyen integrációs megoldásnak számítottak mindenekelőtt a közigazgatási bizottságok<sup>10</sup>, melyek a törvényhatóságok önkormányzati szervei és a területükön működő dekoncentrált állami szervek közti összhangot voltak hivatottak biztosítani.

Léteztek ezen felül úgynevezett általános közigazgatási hatóságok, melyek első fokon a járási főszolgabírók, megyei városokban a polgármesterek, törvényhatóságnál pedig az ezzel megbízott tisztviselők voltak. A másodfokú általános hatóság a törvényhatóság első tisztviselője volt. A dekoncentrált államigazgatási szervek hatósági jogköröket eredetileg az általános hatóságon keresztül gyakorolták, csak később vál-

tak különös hatáskörű hatóságokká. A rendszer logikája eredetileg arra épült tehát, hogy helyi szinten ne alakuljanak ki párhuzamos struktúrák, és alapvetően a megyei önkormányzati szervek lássák el az általános hatósági jogköröket. Ennek a rendszernek a XX. század elején kezdődik meg<sup>11</sup> az eróziója, valamint ekkortól kezdenek elszaporodni a különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek. Látni kell azonban azt is, hogy a törvényhatóságokban az állami és a helyi önkormányzati hatáskörök nem különültek el mechanikusan, a központi dominancia a főispán által elnökkölt bizottságban volt biztosítva.

##### 4.2 A tanácsrendszer megoldásai

Az előzőekben tárgyalt polgári megoldáshoz formailag hasonló volt a szocialista állam igazgatása is. Ebben a korszakban az államigazgatás „*az államhatalmi népképviseleti szerveknek olyan, az egész társadalomra kiterjedő – törvény alá rendelt – végrehajtó, rendelkező tevékenysége, melyet speciális, erre a célra létrehozott államigazgatás (végrehajtó, rendelkező szervek) útján valósítanak meg*” (Berényi et al, 1984: 70). Ebben a rendszerben is megkülönböztettek általános hatáskörű államigazgatási szerveket – a Kormány és a helyi tanácsok végrehajtó bizottságai –, valamint különös hatáskörű szakigazgatási szerveket.

A helyi igazgatásban minden államigazgatásnak minősült, és érvényesült az integráció jegyében a szakigazgatási szervek kettős, vagyis az általános hatáskörű és az egy szinttel feljebb elhelyezkedő felettes államigazgatási szervek által végzett irányítása.

A helyi és területi igazgatásban meghatározó szerepet betöltő tanácsok jellegét a jogalkotó így határozta meg: „*A tanács és szervei a nép hatalmát megvalósító szocialista államnak, a demokratikus centralizmus alapján működő népképviseleti-önkormányzati és államigazgatási szervei*”.<sup>12</sup> Bár a tanácsrendszer külföldi, szovjet mintaátvételt jelentett, de végrehajtásában támaszkodtak a magyar közigazgatás-történeti hagyományokra is. Általános megoldásként a szakigazgatási, köztük az államigazgatási hatósági hatásköröket a helyi tanácsok végrehajtó bizottságainak szakigazgatási szervei látták el. A konstrukció tehát hasonló volt, mint a magyar polgári közigazgatás kezdetén a vármegyei igazgatáshoz, illetve 2010-től a később tárgyalandó megyei kormányhivatali rendszerhez, azaz a struktúrát szervezeti integráció mellett megvalósuló szakigazgatási szervei önálló hatáskörök rendszerre építette fel.

##### 4.3 A rendszerváltás és a hatósági feladatellátás

###### 4.3.1 Általános jellemzők

A rendszerváltás egyik fő jellemzője volt a helyi önkormányzati saját és az államigazgatási hatósági ügyek merev szét-

<sup>8</sup> Lásd bővebben CCRE-CEMR, 2013.

<sup>9</sup> Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI).

<sup>10</sup> 1876. évi VI. törvénycikk.

<sup>11</sup> Például a 1902. évi III. törvénycikk.

<sup>12</sup> 1971. évi I. törvény 2. § (1) bekezdés.



választására való törekvés. A helyi önkormányzati rendszer és az autonómia túlhangsúlyozása mintegy ellenhatásként jelentkezett a szocialista államigazgatásnak a demokratikus centralizmus jegyében történt, a tanácsrendszerben megnyilvánuló meghaladásaként. Ehhez járult még az is, hogy a szocializmust megelőző magyar polgári közigazgatásban nem az ügyfelekhez legközelebbi szinten lévő települési önkormányzatok voltak a meghatározók, hanem a járások és a törvényhatóságok, így a települési szint megerősítése lényegében minden rendszerváltó erő közös törekvése volt. Ezen prioritásnak pedig majdnem áldozataivá váltak a megyék területi önkormányzatoként, illetve államigazgatási szintekként is, amire a regionálisan szervezett köztársasági megbízotti rendszer volt a legjobb példa.

A rendszerváltáskor végül az egyik legkevésbé hatékony szakmai alternatíva valósult meg a politikai kompromisszumok eredményeként, a dezintegrált és a kistelepeket favorizáló, a megyei közigazgatást háttérbe helyező és a korábbi megyei tanácsi végrehajtó bizottság szakigazgatási szerveit önállósodni hagyó jogi környezetben keresztül az államigazgatási hatóságai szolgáltatásokban is.

E rendszer ügyfelekhez legközelebbi végrehajtási szintjén az általános elsőfokú államigazgatási hatósági hatáskörrel rendelkező települési önkormányzati jegyzők álltak, de korántsem rendelkezett minden jegyző azonos hatáskörrel. A kistelepeleti szerkezet eleve indokolta azt, hogy kisebb lakosságszámú és közigazgatási kapacitással rendelkező települések – a hatósági munkához kiemelten fontos szakmai infrastruktúra biztosítása érdekében – közös hivatali szervezetet működtessenek a körjegyzőségek formájában, amelyek körzeti feladatellátást jelentettek ez időben. A 3.136 települési önkormányzattól 499 körjegyzőségi székhellyel, mintegy 1.388 települési önkormányzat tartozott – az egyébként önkéntesen létrehozható – a körjegyzőségekhez. Ez nagyjából a 700 lakosnál kisebb, és az összes település valamivel több, mint 40%-át kitevő kört foglalta magába (Verebélyi, 1994: 64).

Előbbiek mellett működött még 120 hatósági igazgatási társulás az 1900 települést magába foglaló 400 helyi önkormányzati társulásból.

A tanácsrendszer közös községi tanács társközségi kötelekéből a helyi önkormányzati rendszerben frissen szabadult települések egyébként nem törekedtek a közös feladatellátásra, és saját, önálló feladat- és hatásköreik tekintetében az erre történő kötelezésükre sem volt mód. Az államigazgatási hatósági feladatok ellátásában azonban ilyen korlátok nem jelentkeztek, a hatásköri és illetékességi szabályokat törvényben vagy kormányrendeletben szabadon lehetett alakítani. Ez alapozta meg az úgynevezett jegyzői körzeti feladat- és hatáskörrelátást az egyes ágazatokhoz tartozó államigazgatási hatósági ügyek tekintetében, mint például az építési igazgatás vagy a gyámügy. Így vált a jegyzői államigazgatási hatósági feladatellátás belülről is differenciáltá négy különböző megoldási móddal: jegyzői, körjegyzői, körzetközpont jegyzői. Ehhez jött még kivételes lehetőségként a képviselőtestület hivatala ügyintézőjének államigazgatási hatáskörrelátása, valamint a polgármester, főpolgármester, közgyűlési elnök államigazgatási hatósági jogköre. A hatósági ügyek intézésében azonban települési szinten bele kell számítani

az önkormányzati hatósági ügyeket is, melyek tekintetében a címzett a képviselőtestület volt, a polgármesterre, bizottságra, részönkormányzatra vagy társulásra történő átruházás lehetőségével.

A települési szinten intézett államigazgatási hatósági feladatellátásnak az imént vázolt önkormányzati rendszere sem volt azonban kizárólagos, mivel néhány ágazatban a területi államigazgatási szervek rendszere kivételesen „leért” települési szintig, mint például a földhivatalok vagy az ÁNTSZ városi szervei. Igaz, ezek már eleve több településre kiterjedő hatáskörrel és illetékességgel rendelkeztek, de a települési szint mégis a szervezeti modell oldaláról – ha ezt a gyakorlatban kényszerűen kialakult megoldást egyáltalán rendszerszerűnek lehet minősíteni – így teljes.

A települési szintet meghaladó területi illetékességgel működő államigazgatási szervek rendeltetése az államigazgatási feladatellátásban kettős volt. Egyfelől ez jelentette értelem szerűen a másodfokú hatósági feladatok (jogorvoslat és felügyelet) ellátását, másfelől viszont igen sok, nagyobb szakértelmet igénylő, ritkábban előforduló ügyekben az elsőfokú feladat- és hatáskörgyakorlást is.

A megyei tanácsok végrehajtó bizottságainak egységes szervezeti és működési kereteiből kitört szervek mutatták a legnagyobb gyarapodást a rendszerváltást követően. Számuk rövid idő alatt megháromszorozódott a korábbiakhoz képest. Ennek oka sokrétű volt, de fő okként az általános másodfokú hatóság és koordinációs mechanizmus hiányát említhetnék.

#### 4.3.2 Kísérletek a területi államigazgatás integrációjára

Az előbbiek alapján nem véletlen az, hogy a korabeli kormányok egymástól eltérő politikai színezetük ellenére is azonos következtetésre jutnak<sup>13</sup> abban, hogy vissza kell állítani a területi államigazgatás kormány által irányított egységes szervezeti kereteit, és a számukban radikálisan visszametszett ágazati szerveket ebbe kell integrálni. A nagy kompromisszumok árán és időbeli késéssel felállított fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok<sup>14</sup> létrejötté azonban csak részben tudta megvalósítani az eredeti célkitűzéseket, amelynek okait mára már széleskörű szakirodalom dolgozza fel.<sup>15</sup>

Az ezt követő időszakban a feladatellátásnak ez a szervezeti modellje alapjaiban nem változott, bár nagyjából minden kormány célul tűzte ki a területi államigazgatás integrációját és egyszerűsítését, ám a valódi integrációt és a „kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveit”<sup>16</sup> sem sikerült megvalósítani.

Az államigazgatási hatósági szolgáltatások ellátását illetően azonban egyre sürgetőbbé vált a jegyzői, mint általános államigazgatási hatósági szint felülvizsgálata és annak kezében lévő feladatok legalább egy részének saját kézbe történő visszavétele egy települést meghaladó szinten, mely a települési önkormányzatok által ellátott széleskörű lakossági köz-

<sup>13</sup> Lásd 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat, 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozat.

<sup>14</sup> 191/1996. (XII. 1.) Korm. rendelet.

<sup>15</sup> Így például Józsa, 2011; Vadál, 2012; Barta, 2013 stb.

<sup>16</sup> Magyarország Alaptörvénye 17. cikk (3) bekezdés.

szolgáltatás-ellátás optimalizált szintje is lett volna. Ez volt a kistérség régi-új szintje. Az ebből megvalósult és 2013-ig működő települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulási rendszere<sup>17</sup> mellett ún. „kistérségi közigazgatási hivatalok” tették volna teljessé a rendszert, éppen a jegyzői államigazgatási hatósági feladatok nagy részének átvételével. Ezzel egyidejűleg viszont a területi közigazgatás addigi általános szintjéről – a megyékről – is feljebb kerültek volna az ügyek, az azt meghaladó regionális szintre.

A rendszerváltáskor tapasztalt kiegyensúlyozatlan, a helyi önkormányzatokra koncentrált közigazgatás-fejlesztés ekkorra érte volna utol önmagát, és tudott volna valódi, komplex közigazgatási szolgáltatás-ellátási modellben gondolkodni.

#### 4.3.3 A kistérségi államigazgatási feladatellátás modelljei

Az 1996-ban megalapozott középtávú közigazgatás-fejlesztési program<sup>18</sup> előkészítésének tervszerűsége és professzionalizmusa a 2002-es kormányváltást követően találkozott valódi politikai támogatással is.<sup>19</sup> Kétharmados törvényhozói többség hiányában azonban a helyi önkormányzati feladatellátás térszerkezetét nem lehetett kistérségi és regionális szintre helyezni, az államigazgatásban pedig a regionális államigazgatási hivatali rendszer és igazgatás sem politikailag, sem szakmailag nem tudott meggyökerezni. Ennek egyik lényeges oka volt a jegyzői államigazgatási hatósági szolgáltatások kistérségi szintre történő telepítésének elmaradása.

A jegyzői általános államigazgatási hatósági feladatellátás differenciált rendszerének felszámolására 2007-ben az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium több alternatívát is kidolgozott. A koncepció abból indult ki, hogy a jegyzői államigazgatási feladatellátás önmagában nem problémás megoldás, mert az államigazgatási hatáskörök ellátásában az önkormányzatok minden ország közigazgatásában részt vesznek. Ez azért is jó, mert vannak olyan ügyek, melyeket a lakosságtól nem célszerű távolabbi szintre vinni, de az sem járható út, hogy minden településen különüljön el szervezetenként az önkormányzati és az állami igazgatás. A koncepció a probléma kezelése érdekében a világ fejlett közigazgatással rendelkező országaiban kialakult megoldásokra hivatkozott, amikor kiindulópontjaként rögzítette azt, hogy az államigazgatási feladatok egy jól behatárolható körét nem minden települési önkormányzat által, hanem körzetenként egy-egy, több településre kiterjedő illetékességgel, azaz körzeti módon szükséges ellátni. Ez a megoldás azokban az országokban terjedt el, melyekben hasonlóan szétaprózott a településszerkezet, mint nálunk.

Fontos, hogy a körzeti feladatellátás illetékességi területének meghatározásához legyenek stabil viszonyítási pontok. Így például lényeges, hogy előbbi feladatellátás elsősorban a közigazgatási területi beosztáshoz kapcsolódjon (járás, kistérség, városkörnyék stb.) és legyen általános (minden ágazatra kiterjedő) jellegű. Ezen túl pedig jelenjen meg a településkategóriák (község, nagyközség, város, nagyváros stb.) közti különbség az általuk ellátott funkciókban is.

Ezekre az alapokra építve a következő megoldási alternatívák kerültek kidolgozásra:

- egy-egy kiemelt jegyzői államigazgatási feladatok kistérségi székhelytelepülés jegyzőjére történő telepítése,
- kistérségi közigazgatási hivatalok létrehozása,
- speciális jogállású kistérségi jegyzői státusz felállítása.

Az államigazgatási hatósági szolgáltatások ellátási modelljeit érintő korábbi elképzelések felidézése azért is szükséges, mert ezekre épül a jelenleg hatályos rendszer összes előnyével és hátrányával.

#### 4.4 A 2010-es kormányváltás államszervezeti megoldásai és a „jó állam” keresésének hatása a hatósági feladatellátásra

A területi államigazgatást érintő változásoknál is később született a közigazgatás reformját vezérlő Magyary Program, ami a 2012-es államszervezeti megoldások irányára mégis egyértelmű hatással volt. Eszerint a „jó állam” keresésének jegyében „a modern államot már úgy kell látnunk és ábrázolnunk, hogy nemcsak az állami, államigazgatási szerveket mutatjuk, hanem azt a kisugárzást, vagy éppen hűsítő árnyékot is, amit hozzá képest függetlenül, vagy autonómiával működő szervekre az államilag garantált feladatok kapcsán vet”.<sup>20</sup> Ez a hitvallás meg is valósult az államigazgatási hatósági feladatellátásban akkor, amikor sor került az államigazgatás integrációjára, amely nem csupán kevesebb és nagyobb területet átfogó miniszteri feladatköröket eredményezett, hanem ezen felül az egyes szakigazgatási területek ágazati integrációja is megvalósult. Az integráció mellé a központi közigazgatás irányításának centralizációja is társult, ami a Miniszterelnökség és főleg a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kormányzati munka összehangolásában a többi tárca felé kapott többletjogosítványain keresztül manifesztálódott, és melyek a miniszteri szervezetalkítási szabadságot éppúgy korlátozzák, mint a személyzeti jogköröket. Ehhez járult még a területi államigazgatás nagyobb részének a fővárosi és megyei kormányhivatalokba történő integrálása, ami a szakigazgatási szervi, hatásköri önállóság ellenére lényegében megfosztotta a tárcákat saját végrehajtó mechanizmusaiktól. A jegyzői államigazgatási feladatok járási hivatali rendszerbe történő fokozatos – bár a tervezettnél kevésbé radikális – integrálása pedig betetőzi a teljes államigazgatási koncentrációt, ami nagy lehetőségeket jelent az erős állam cselekvését megvalósító állam igazgatása számára.

Hogy ezzel megvalósul-e a „jó állam”, azt még nem lehet tudni, de az államigazgatási hatósági szolgáltatások szervezési modelljei közül *egyértelmű és tudatos* értékválasztás történt. Mindkettő nagy erény a rendszerváltástól számított reformelképzeléseket visszaidézve, mert egyidejűleg e kettő eddig még soha nem valósult meg. Ugyanakkor a megvalósított koncepciónak egyetlen olyan közigazgatási eleme sincs, ami korábban már ne merült volna fel. A területi államigazgatás

<sup>17</sup> 2004. évi CVII. törvény.

<sup>18</sup> 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat.

<sup>19</sup> Mindenekelőtt az ún. IDEA program keretében.

<sup>20</sup> Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0) <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyar%20kozisg%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf> (2014.05.30)

integrációja minden korábbi kormány programjában szerepelt, de csak igen korlátozottan valósult meg. A jegyzői államigazgatási feladat- és hatáskörök visszavétele pedig a megelőző balliberális kormányok egyik fő célkitűzése volt – igaz, nem járásinak, hanem kistérségeinek nevezett szinten, bár a két egység területi lehatárolása számottevően nem tér el. E tekintetben az új rendszer bőven épít a múlt próbálkozásaira, de történelmi hagyományainkra is.

Az egyetlen igazán új elem, a fővárosi és megyei kormány-megbízotti rendszer, mely a minisztériumokhoz hasonló politikai változó és szakmai állandó elemekre bontja a hivatalokat, de sokan látják ebben is az egykori főispánok reinkarnációját. Külön dicsérendő a végrehajtás gyors és következetes jellege, amire szintén nem volt eddig példa, igaz, ilyen arányú parlamenti többség és lojalitás sem volt még a rendszerváltás óta. Ha pedig ez a helyzet, akkor mi lehet az államigazgatási hatósági szolgáltatások új szervezeti modelljével, ami ettől esetleg eltérő koncepció újragondolását igényelheti?

### Következtetések

Az államigazgatási hatósági szolgáltatások ellátásának több modellje alakult ki és érvényesül Európában, de a válság hatására sem jöttek létre olyan megoldások, amelyek egyfajta egységesítés irányába mutatnának. Ha mégis jellemző tendenciákat próbálunk beazonosítani, akkor ezek közt említhető az, hogy az államigazgatási hatósági szolgáltatások helyi önkormányzatokra történő telepítése vagy a közvetett közigazgatás felé történő kiszervezése mára már jellemző. Az újonnan jelentkező vagy a már létező hatáskörök hatékonyabb ellátása az államigazgatás rendszerén belüli racionalizálással és az elektronikus ügyintézés adta új keretek közt történik inkább. E tendenciákhoz pedig formailag illeszthető a hatályos hazai megoldásunk is, tartalmilag azonban éppen a racionalitás és a hatékonyság az, mely számon kérhető az eredmények elemzése kapcsán.

Bár eredetileg valóban az volt a cél, hogy a jegyzők által ellátott államigazgatási feladatok teljes köre a járásokhoz kerüljön,<sup>21</sup> de végül ez nem valósult meg, hanem csak a hatáskörök 46, illetve 65%-a, és az összes ügy csupán 40,5%-a került át.

A Magyar Program azonban nemcsak elvesz a jegyzői államigazgatási hatáskörökből, hanem sajátos módon, a kormányablakokon keresztül, a kirendeltségek útján – közreműködő hatóságként<sup>22</sup> – be is hatol a települési önkormányzati szervezetbe, ahol ügysegédek könnyítik meg az ügyfelek zömében elektronikus ügyintézését. Az államigazgatási hatósági szolgáltatások új modellje tehát egy centralizált és integrált államigazgatási szervezetrendszer takar, mely kevésbé épít települési szinten az önkormányzatokra, illetve azt más módon teszi.

A modell pozitívuma, hogy a korábbi igen széles jegyzői államigazgatási feladatellátáson könnyít, ezáltal a jegyzői igazgatási kapacitás nagyobb része szabadul fel a helyi közigazgatás intézésére. A jegyző pedig, mint a helyi önkormányzat

szerve kaphat a testülettől átruházott hatáskörként saját, önkormányzati hatáskört is. Ugyanakkor az ügyfélközeltség is érvényesül, hiszen perspektivikusan az egyablakos ügyintézés megvalósító kormányablakok, mint a járási hivatalok kirendeltségei, folyamatosan kiépültek és rendelkezésre állnak.

Hátránya az új modellnek, hogy az nem érvényesül következetes módon, és keverednek benne a meghaladni szándékozott korábbi modell egyes elemei, ezáltal a rendszer nehezen áttekinthető. Az államigazgatási hatósági szolgáltatások intézésében például az eddigi egy helyett két általános elsőfokú hatóság működik: a jegyzők és a járási hivatalok. Azonban még ennél is bonyolultabb a rendszer, mert egyes szakigazgatási hatáskörök ellátása – különösen az építésügyi igazgatásban – megoszlik a jegyzők, a járási hivatalok, valamint a fővárosi és a megyei kormányhivatalok közt.

A reform tehát nem egyszerűsítette a szisztémát, így az egyes modellek előnyei sem tudnak egyértelműen érvényesülni. A világviszonylatban is egyedülálló<sup>23</sup> gigahivatalok létrehozása – ne feledjük, hogy a járási hivatalok, illetve kerületi hivatalok is a megyei, fővárosi kormányhivatalok részei – óriási adminisztratív kapacitást és hatalmat jelent, mely élén politikusok állnak. A közigazgatási racionalitás helyébe inkább a kormány területi politikájának erőteljesebb érvényesíthetősége lépett, ide értve a helyi önkormányzati autonómia visszaszorítását is.

A modell csak látszólag jelenti a korábban, így különösen az 1995-ben már felmerült koncepció<sup>24</sup> késői megvalósítását. Egyrészt, mert közel húsz évvel ezelőtt még lett volna realitása a tanácsrendszerhez hasonló nagyságú szakigazgatási integráció visszaállítására, ami nem jelentett volna megyénként többezres gigahivatalokat. Másfelől az 1995-ös koncepció nem érintette volna a jegyzői általános államigazgatási hatósági rendszert, és nem hozta volna vissza a járásokat, hanem a jegyzői államigazgatási hatásköröket mindenekelőtt a deregulációval kívánta csökkenteni. A palackból kiszabadult szellemet azonban már nem lehetett visszatessékelni. A későbbi reformelképzelések nem is számoltak szervezeti integrációval (Balázs-Bércesi, 2006), mert olyan nagygyá vált a területi államigazgatás szervezete és személyzete, hogy annak egy szervezetbe történő integrációja irracionálisnak látszott.

Mindez nem jelenti azt, hogy a reformnak ne lettek volna igen hasznos elemei, így különösen az egyablakos ügyintézési pontok általánossá tétele, illetve az erre irányuló törekvések kiszélesítése.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a magyar területi államigazgatás reformjával kapcsolatos aggodalmak beigazolódnak látszanak, hiszen az államreform keretében meghirdetésre került és már meg is történt a 2010 óta kialakított rendszer korrekciója<sup>25</sup>.

A területi államigazgatás un. külső és belső integrációjának folytatása azonban egy teljesen új rendszert jelent nemzetközi összehasonlításban is olyat, melyben egy egyfokozatú államigazgatási fórumrendszer válik általánossá az önálló ha-

<sup>21</sup> A T/4864. számú törvényjavaslat benyújtott első változata nem tartalmazta a jegyzői államigazgatási hatáskörrelátást.

<sup>22</sup> 2004. évi CXL. törvény 38/A. §

<sup>23</sup> Esetenként helytelenül a francia típusú prefektúrákkal szokták összehasonlítani a rendszert, de a prefektúrák nem integrált szervezetek, hanem a legkisebb területi szervek közé tartoznak, mivel a területi államigazgatási szervek a minisztériumok külső szolgálatai, a prefektusok pedig nem politikai kinevezettek, hanem köztisztviselők.

<sup>24</sup> Lásd a már hivatkozott 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozatot.

<sup>25</sup> Lásd a 2015. évi VI. törvényt és a 66/2015. (III. 30.) Korm. rendeletet

táskörű területi államigazgatási szervek számának radikális csökkentésével. Ez pedig ellehetetleníti a jelenlegi közigazgatási hatósági eljárás rendes jogorvoslati rendszerét, amire logikus lépésként bevezetésre kerülhet a kétfokozatú és teljes megváltoztatási jogkörrel rendelkező közigazgatási bírászkodási rendszer, melyben az igazságszolgáltatás fő szabályként dönt a közigazgatás helyett, elvonva egy más hatalmi ág funkcióját és hatáskörét<sup>26</sup>.

A területi államigazgatás ilyen nagyfokú integrációja ezen felül az önálló hatáskörű szakigazgatási szervek megszüntetésével megkérdőjelezi magának a szakigazgatásnak, mint elvnek az érvényesülését is

A tanulmánynak azonban nem közvetlen tárgya a hazai újabb közigazgatási reformhullám<sup>27</sup> intézkedéseinek kritikai elemzése, hanem azok – nem lebecsülve persze azok messze mutató jelentőségét – inkább az elvi jellegű megállapítások alátámasztására kerültek megemlítsékre.

## Felhasznált irodalom

- AUBY, Jean-Bernard-DUTHEIL DE LA ROCHÉRE, Jacqueline (2008): *Droit administratif Européen*.  
<http://www.apr-strasbourg.org/detail-document-211-.html>
- BALÁZS István-BÉRCESI Ferenc (szerk.) (2006): *A területi államigazgatás reformja*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- BALÁZS István (2012): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BALÁZS István (2006): A központi szint alatti közigazgatás az egyes EU-tagállamokban. In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Budapest: Unió Kiadó. 401–423 old.
- BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- BERÉNYI Sándor-SZAMEL Lajos-BARACKA Róbertné-IVANCSICS Imre (2014): *Magyar Államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest: BM Könyvkiadó.
- CCRE-CEMR (2013): *La décentralisation à la croisée des chemins. Réforme territoriale en Europe en période de crise*.  
[http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE\\_broch\\_FR\\_complet\\_low.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_FR_complet_low.pdf)
- CODACCIONI, Olivia-HUMBERT, Aline (2011): *Existe-t-il un modèle européen d'administration locale?* Limoge: CNFPT-INET. pp. 1–15.
- DAVEY, Kenneth (2012): *Gouvernance locale en temps critiques: des politiques pour la crise, le redressement durable*.  
[http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Local\\_Government\\_in\\_critical\\_times\\_FR.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Local_Government_in_critical_times_FR.pdf)
- FAZEKAS Marianna-FICZERE Lajos (2006): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest: Osiris Kiadó.
- JÓZSA Zoltán (2011): *Változó közigazgatás*. Szeged: JATEPress.
- LÓPEZ, Alba Nogueira (2007): *Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales*.  
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1364569&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- RIVERO, Jean (1990): *Droit administratif*. Paris: Dalloz.
- SZAMEL Katalin-BALÁZS István-GAJDUSCHEK György-KOI Gyula (szerk.) (2011): *Az Európai Unió tagállamai közigazgatása*. Budapest: Complex Kiadó.
- VADÁL Ildikó (2012): A területi államigazgatás rendszere a közigazgatás-korszerűsítési kísérletek szemszögéből. In: *Új Magyar Közigazgatás*. 5. évf. 2 sz. 11–20. old.

## Felhasznált jogszabályok és anyagok:

- Magyarország Alaptörvénye
1876. évi VI. törvénycikk a közigazgatási bizottságról
1902. évi III. törvénycikk a vármegyei számvevőségek és pénztárak államosításáról
1971. évi I. törvény a tanácsokról
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2010. évi CXXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával összefüggő törvények módosításáról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2012. évi XCIII. törvény a járásek kialakításáról, valamint ezzel összefüggő törvények módosításáról
- 191/1996. (XII. 1.) Korm. rendelet a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról
- 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítéséről
- 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervek reformjának főbb irányairól
- 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat a közigazgatás reformjáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról, HL L 376., 2006.12.27., 36. o.
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP11.0). <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf>
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP12.0). <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf>

<sup>26</sup> Lásd az 1352/2015. (VI. 2) Korm. határozatot, valamint a koncepciókat; <http://www.kormany.hu/download/a/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20perrendtart%C3%A1sr%C3%B3l%20sz%C3%B3l%C3%B3%20tv%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9vel%20%C3%B6sszef%C3%BCgg%C5%91%20feladatokr%C3%B3l.pdf#!DocumentBrowse> 2015 07 02

<sup>27</sup> Lásd; 1052/2015. (II. 16) Korm. határozat a Közigazgatás – és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020-ról.