

DR. CSONKA ERNŐ

ÜGYVÉD

DR. CSONKA ERNŐ ÜGYVÉDI IRODA

TANÁRSEGÉD – NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM



# A területi államigazgatás új irányvonalai

## Felvezető alapvetések

A területi államigazgatás küldetésének, feladatrendszerének, szervezeti struktúrájának, működésének újragondolása, átalakítása határozott irányvonalakkal 2010-ben kezdődött el és napjainkban is zajlik. Az átalakítás koncepcionális elemeit a kormány programja<sup>1</sup>, a végrehajtás koncepcionális elemeit tartalmazó kormányhatározat<sup>2</sup> és a Magyar Program<sup>3</sup> vetítette előre.

A kormány egyértelmű akarata volt, hogy területi szinten erős jogkörökkel felruházott, a kormány döntéseit határozottan és ellenőrizhető módon végrehajtó szervezet kezdje meg működését (*új küldetés*). A területi államigazgatás szervezeti integrációjának eredményeként a fővárosi és megyei kormányhivatalok (továbbiakban: kormányhivatal) 2011. január 1-jén jöttek létre. A rendszer fontos eleme volt, hogy a kormány általános hatáskörű szerve – az első- és másodfokú hatósági ügyek mellett – erős ellenőrzési (területi államigazgatás, helyi önkormányzatok) és koordinációs (megyei államigazgatási kollégium) jogosítványokat gyakoroljon. A portfólió később a megyei védelmi bizottságok, majd a megyei önkormányzatok által fenntartott intézmények átvételével és működtetésével tovább szélesedett (*komplex feladatrendszer*). Az alapvető irányítási modell – hasonlóan a jogelőd fővárosi, megyei közigazgatási hivatali modellhez – továbbra is az ún. kettős irányítás (szervei és szakmai irányítás) rendszereként került kialakításra. A szervezeti integráció vezérelve az ún. funkcionális integráció volt, ennek megfelelően a szervezet két meghatározó egysége az elsősorban funkcionális feladatokat ellátó törzshivatal és az ágazati, szakmai feladatokat ellátó szakigazgatási szerv (*osztott szervezeti struktúra*). A kormányhivatalok hatékony működtetése új, többszintű vezetői struktúra létrehozását igényelte (kormány megbízott – főigazgató – igazgató – szakigazgatási szerv vezetője). Meghatározó működési tényezőként, új jogintézményként jelent meg a magyar államigazgatásban a kormány megbízott, mint a kormányhivatal vezetője (*új működési-vezetési modell*).

A fent ismertetett legfontosabb koncepcionális elemeket a kormány közel négy év működési tapasztalatainak birtokában áttekintette (Államreform Bizottság felállítása), az irányvonalakat továbbfejlesztette, újrahangolta. A területi államigazgatás hatékonyabb, összefogottabb megteremtése érdekében hatályba lépett két új törvény<sup>4</sup>, valamint végrehajtásra hivatott Korm. rendeletek<sup>5</sup>, amelyek az új tendenciákat szabályozzák. Teljes kép a szervezeti és működési szabályzatok elfogadásával bontakozott ki, de a keretrendelkezések ismeretében néhány lényegi és új irányvonal már felvázolható. *Tanulmányom célja* ezen új irányvonalak bemutatása, elemzése.

## A komplex feladatrendszer bővülése (külső integráció)

A 2011. évi kormányhivatali szervezeti integráció nem volt totális, első lépcsőben 15 területi államigazgatási szerv<sup>6</sup> becsatlósítására került sor, de továbbra is számos területi szerv maradt a kormányhivatalok szervezeti keretein kívül. Az integrációból kimaradt szervezetek egy része nem kifejezetten hatósági tevékenységet látott el (pl. a Központi Statisztikai Hivatal területi szervei), a megyei szintre szervezett területi államigazgatáshoz nehezen illeszthető atipikus illetékességi területtel bírtak (pl. bányakapitányságok), vagy a hagyományos értelemben vett államigazgatástól idegen nyomozati jogkörrel rendelkeztek (pl. rendőrség, NAV).

A kormányhivatalok feladat-portfóliója megalakulásukat követően számos új feladattal bővült, színesedett. A hivatalok új államigazgatási feladatok befogadó intézményei lettek (pl. közfoglalkoztatási, rehabilitációs feladatok), a járási hivatalok kialakításával hatásköröket vettek át a jegyzőktől (pl. okmányirodai feladatok). A kormányprogramban meghirdetett szolgáltató állam (Jó Állam) új ügyfélszolgálati helyszínek formájában, a Kormányablakokban testesült meg, amelyek a kormányhivatalok szervezeti egységeiként funkcionálnak.

<sup>1</sup> A Kormány programjáról szóló 27/2010. (V. 29.) OGY határozat.

<sup>2</sup> A területi államigazgatás szervezeti rendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről szóló 1191/2010. (IX. 4.) Korm. határozat.

<sup>3</sup> Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10.

<sup>4</sup> 2015. évi VI. törvény egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról, 2015. évi VIII. törvény a területi államigazgatási szervezeti rendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról.

<sup>5</sup> Különösen: a 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról.

<sup>6</sup> 1191/2010. (IX. 4.) Korm. határozat 3. pont.

A megyei önkormányzatok konszolidációjának részeként a hivatalok egy ideig intézményfenntartói feladatot is elláttak (Megyei Intézményfenntartó Központ), az Alaptörvény pedig a kormányhivatalokhoz delegálta a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

A 2015. évi VIII. törvény már címében (és különösen indokolásában) is jelzi, hogy jelentős változások következnek a területi államigazgatás feladatrendszerében, szervezetében, működésében. A jogalkotó jól látható szándéka a területi államigazgatás szervi integrációjának bővítése: újabb területi szervek és újabb feladat- és hatáskörök kerülnek a kormányhivatalokhoz (ún. *külső integráció*).

A külső integráció alapján átvételre kerültek a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek, bányakapitányságok. Új feladatként jelentkeznek a Magyar Államkincstártól átvett családtámogatási eljárások, új elem továbbá a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár területi szervei által ellátott feladatok egy részének áttelepítése. Ezeken túlmenően a jövőben állami főépítési hatáskörében a kormányhivatalok látják el a területrendezési hatósági eljárással összefüggő hatósági feladatokat.

A külső feladatok áttelepítése az államigazgatási feladat ellátásához szükséges erőforrások (személyzet, tárgyi eszközök) átvételét is jelenti a kormányhivatali rendszerbe.

A törvények indokolása<sup>7</sup> a *külső integráció hatásaként* egyszerűbb és gyorsabb hatósági eljárásokkal számol: a bruttó ügyintézés időtartama csökkeni fog azzal, hogy pl. megszűnnek a kormányhivatalon belüli szakhatósági eljárások.

A kormányhivatalok feladatrendszerének további bővítése egyértelműen jelzi, hogy az ilyen típusú államigazgatási intézményrendszerre szükség van, a közel négy esztendő működési tapasztalatai a *szervi integráció eredményességét, hatékonyságát és szükségszerűségét* igazolják.

### Az osztott szervezeti struktúra változásai (belső integráció)

A *legjelentősebb változás* a kormányhivatalok szervezeti modelljét érinti. A statuáló törvény<sup>8</sup> alapján a kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett törzshivatalból, a szakigazgatási szervekből és a járási hivatalokból állt. A törzshivatal a szervezet egészét kiszolgáló funkcionális feladatok mellett (pl. gazdálkodás, informatika, jogi képviselet) egyes szakmai feladatokat is ellátott (pl. törvényességi felügyelet, oktatási ügyek). A szakigazgatási szerv ágazati államigazgatási ügyek intézésére létrehozott szervezeti egység, amely önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezhet. Látható, hogy a kormányhivatalban a szakmai és funkcionális feladat- és hatáskörök címzettje kettős.

Az új logika, az új szabályozás olvasatomban ezt a determinációt próbálja finomítani a következő intézkedésekkel.

<sup>7</sup> T/2329 és T/3115 törvényjavaslatok indokolása.

<sup>8</sup> 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvény módosításokról.

A kormányhivatalokban a szakigazgatási szervekre és a törzshivatalra történő felosztás megszűnik, az önálló szakigazgatási szervek és a törzshivatali szervezeti egységek integrált funkcionális és szakmai szervezeti egységekbe olvadnak össze (ún. *belső integráció*). Ezzel egyidejűleg a szakmai és funkcionális feladat- és hatáskörök címzettje a kormány megbízott és a járási hivatalvezető lesz.

A legjelentősebb szervezeti változás, újdonság a törvény indokolásából olvasható ki<sup>9</sup>. A kormányhivatalok kialakításának egyik vezérelve a funkcionális integráció tétele volt. Ezen elv azt jelentette, hogy a törzshivatalok egységes funkcionális szervezeti egységként segítették a szakigazgatási szervek munkáját, vagyis a szakigazgatási szervek funkcionális feladatot nem láttak el. A javaslat indokolása viszont azt jelzi, hogy *egységes funkcionális és szakmai szervezeti egységek jönnek majd létre*, áttörve ezzel a funkcionális integráció teóriáját. Az új modell a módosított szervezeti és működési szabályzatokban látható egyértelműen.

A belső integráció a szervezeti egységek, a vezetői állások számának csökkentésével gyorsabb döntéshozatalt és olcsóbb működést vetít előre.

### Az irányítás új elemei

A kormányhivatalok irányítási rendszere kettős. Főszabályként a funkcionális feladatellátáson a szervi irányító, a szakmai feladatellátáson az ágazati irányító meghatározó befolyása érvényesül. A szakmai irányító jogkörét közvetlenül a szakigazgatási szerv felé gyakorolhatta, figyelemmel a kormányrendeletben rögzített tájékoztatási előírásokra<sup>10</sup>.

A rendszer *előnye*, hogy a szakmai döntésekhez szükséges ágazati szuverenitás, ágazati felelősség fennmarad. Ugyanakkor a rendszer *kockázata*, hogy a szervi irányító felelőssége a rendszer működési finanszírozása (a szakmai fejezeti kezelésű előirányzatokon kívül), amely problémát okozhat például évközi többletfeladat elrendelése esetén<sup>11</sup>. Jogon kívüli megoldást az irányító szervek közötti szoros együttműködés, folyamatos egyeztetés jelenti.

Az előző fejezetben kifejtettek szerint a belső integráció eredményeként a szakigazgatási szervek megszűnnek, a szakmai hatáskörök címzettje a kormány megbízott lesz. Ez azt is jelenti, hogy a szakmai irányító jogkörét a kormány megbízotton keresztül gyakorolja. A törvény kimondja, hogy a szakmai irányító miniszter által irányított feladatok ellátásával összefüggő ágazati és szakpolitikai kérdésekben a szakmai irányító miniszter egyedi utasítást adhat a kormány megbízottnak<sup>12</sup>. Ez a modell valóban *biztosíthatja a rendszer egyszerűsítését* és az információs szintek csökkentésének eredményeként a *gyorsabb információáramlást, döntéshozatalt*.

<sup>9</sup> T/2329. törvényjavaslat általános indokolása.

<sup>10</sup> 288/2010. (XII. 21) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, 6. § (4) bekezdés.

<sup>11</sup> DR. ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA–DR. VIRÁG RUDOLF: A területi államigazgatás integrációja. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2013, 243–244.

<sup>12</sup> 2010. évi CXXVI. törvény 6. § (1) bekezdés.

Az irányítói felelősségi körök egyértelműbb elhatárolása iránti igény fogalmazódik meg a szervezeti és működési szabályzatok elfogadási rendjének új szabályozásában. A régi szabályozás szerint a szervi irányító miniszter adja ki a szabályzatot, a szakmai irányító miniszter véleményének kikérésével. Az új szabályok a szakmai irányító véleményezési jogát fenntartja azzal a megkötéssel, hogy e jogosítványát kizárólag az irányított feladatok tekintetében gyakorolja<sup>13</sup>. Ez szintén lényegi és új elemnek tekinthető a kormányhivatalok szervi szabályozásának körében.

Szintén új elemként definiálja a törvény a *szakmai irányító miniszter fogalmát*, mely személy alatt a kormány statútum-rendeletében meghatározott feladatkörrel rendelkező minisztert kell érteni<sup>14</sup>.

### A működési-vezetési modell változása

A működési-vezetési modell legfontosabb változását a *kormány megbízott szerepének, feladat- és felelősségi körének növelése, rendszeren belüli mélyítése*, valamint a szakigazgatási szerv vezetői szint megszűnése jelenti.

A kormány megbízotti feladatkör és jogállás új elemei:

- új feladat- és hatáskörök (külső integráció);
- a szakigazgatási szerv vezetők szakmai hatásköreinek átvétele (belső integráció);
- a szakmai irányító miniszter utasítási joga;
- munkáltatói joggyakorlás kiterjesztése;
- politikai felelősség a miniszterelnök felé;
- eskü a miniszterelnök előtt.

A fenti felsorolás jogállási elemeiből a következő lényegi determinációk láthatóak. A szakigazgatási szervek megszűnésének következménye, hogy a volt szakigazgatási szervi kormánytisztviselők és munkavállalók felett a munkáltató jogokat a kormány megbízott gyakorolja<sup>15</sup>. A jogkör kiterjesztését mutatja, hogy a kormány megbízott a járási hivatalok tekintetében egyes munkáltatói jogokat – feltételhez kötötten – a hivatalvezető helyett gyakorolhat (pl. rendkívüli munkaidő elrendelése)<sup>16</sup>.

Törvény a kormány megbízott közjogi jogállását egyértelműsíti, a kormány megbízott politikai felelősségét deklarálja a miniszterelnök felé. Ennek megfelelően a kinevezett kormány megbízott nem a köztársasági elnök előtt, hanem a miniszterelnök előtt tesz esküt<sup>17</sup>. Ezen rendelkezések *jogszabályi szinten és rendszerszerűen* illesztik be a kormány megbízott intézményét az államigazgatás struktúrájába.

### Változások a járási hivatalok szervezetrendszerében

A járási hivatalok nem önálló jogi entitásként, hanem a kormányhivatalok szervezeti egységeként működnek, ezen az új szabályozás sem módosított. Új és lényegi szabályozás, hogy a törvény szerint a járási hivatal hatáskörét önállóan gyakorolja, egyedi ügyben nem utasítható<sup>18</sup>.

A járási hivatalok új feladatai (külső integráció):

- környezetvédelmi és természetvédelmi feladatok;
- bányafelügyelet;
- családtámogatási eljárások.

A belső integráció elve mentén a járási hivatalokban is megszűnik a korábbi törzshivatali, szakigazgatási szervi struktúra (belső integráció). Egyúttal a szakmai és funkcionális feladat- és hatáskörök címzettje a járási hivatalvezető lett. A járási hivatalvezető munkáltatói jogkörét a törvény célhoz és feltételhez kötötten korlátozta a kormány megbízott javára.

Kiolvasható, hogy a jogalkotó az új irányvonalakat a járási hivatalok szervezetében és működésében is érvényesítette, biztosítva ezzel az egységes kormányhivatali rendszer kereteit. Ugyanakkor a végrehajtott belső és külső integráció jelenti a járási hivatal – és a járási hivatalvezetői pozíció – szerven belüli *nagyobb önállóságot és erősödését*.

### Az új irányvonalak

A területi államigazgatás rendszerének 2015. évi változásai a következő új irányvonalakban foglalhatóak össze.

- A kormányhivatali szervi integráció kiterjesztése további területi, ágazati államigazgatási szervek felé (külső integráció).
- További államigazgatási feladatok koncentrációja a kormányhivatali rendszerbe (külső integráció).
- A szervezet és működés további egyszerűsítése, hatékonyabbá tétele (belső integráció).
- A funkcionális integráció elvének áttörése.
- A kettős irányítás rendszerének „finomhangolása”.
- A kormány megbízott jogköreinek növelése, elmélyítése.
- A járási hivatalok, a járási hivatalvezetői pozíció erősödése.

A vázolt irányokból a kormány területi államigazgatásra vonatkozó stratégiája egyértelműen kibontakozik. A kormányhivatali integráció beváltotta a hozzá fűződő politikai és szakmai elvárásokat, ezért szükségszerű és indokolt a szervi integráció kiterjesztése és elmélyítése. A kormányhivatalok feladatrendszerének bővítése és a hozzá igazodó szervezeti-működési módosítások biztosítják az egységes rendszer kialakítását, amely záloga az olcsóbb, hatékonyabb, összefogottabb államigazgatási működésnek. Ügyféloldalról pedig jelenti a gyorsabb, egyszerűbb hatósági ügyintézkést, amely a kormányprogramban felvállalt szolgáltató állam legfontosabb jellemzője.

<sup>13</sup> 2010. évi CXXVI. törvény 4. §.

<sup>14</sup> 2010. évi CXXVI. törvény 1. § 3. pont.

<sup>15</sup> 2010. évi CXXVI. törvény 15. § (1) bekezdés.

<sup>16</sup> 2010. évi CXXVI. törvény 20/C. §.

<sup>17</sup> 2010. évi CXXVI. törvény 10. § (4) bekezdés.

<sup>18</sup> 2010. évi CXXVI. törvény 3. § (2) bekezdés.