

**DR. KOVÁCS ZOLTÁN**TERÜLETI KÖZIGAZGATÁSÉRT FELELŐS ÁLLAMTITKÁR  
MINISZTERELNÖKSÉG**DR. PILZ TAMÁS**FŐOSZTÁLYVEZETŐ  
MINISZTERELNÖKSÉG TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI FŐOSZTÁLY

# A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról

2015. április 1-jével az Országgyűlés és a Kormány döntései alapján jelentős változáson ment keresztül hazánk területi államigazgatása. A következő cikkben megpróbáljuk röviden felvázolni azokat az előzményeket, amelyek az átalakításokat indokolták, valamint a legfontosabb változásokat és hatásait.

## I. A területi államigazgatás 2015. évi integrációjának előzményei

A 2010-ben megalakult Kormány egyik kiemelt célkitűzése volt a közigazgatás hatékonyságának a növelése. Ennek egyik hangsúlyos eleme volt a Kormány területi feladatellátása hatékonyságának és eredményességének megvalósítása. Mindennek eredményeként alakultak meg 2011. január 1-jével a fővárosi és megyei kormányhivatalok – közel 20 éven keresztül tervezett és kormányhatározatokban megjelenő célként megvalósítva – 14 területi államigazgatási szerv integrációjával (ebből összesen 17 szakigazgatási szerv jött létre, a korábban egységes MGSZH négy szakigazgatási szervre szétbontásával). Az integráció eredményeképpen egy horizontális, egyben működési integráció valósult meg, amely biztosította az erőforrások megyénként és a fővárosban egységes szervezetben – egy költségvetési szervben – történő hatékony felhasználását, ugyanakkor fenntartotta a szakmai irányítás gyakorlását és a szakmai döntések önállóságát is. Mindez a kettős irányítás keretében valósult meg: a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, majd 2014 júniusától a Miniszterelnökség gyakorolta a szervezeti és funkcionális irányítást, míg az ágazati minisztériumok – általában központi hivatalok útján – ellátták a szakmai irányítás feladatait.

Az egységes kormányhivatali rendszer ugyanakkor számos intézkedést tett lehetővé területi szinten az ésszerű és költségtakarékos elhelyezés, működtetés, gazdálkodás és létszámgazdálkodás érdekében. Ennek megfelelően számos

kormányhivatalnál megvalósult az ésszerű ingatlan-kihasználás, amelynek során egyes szakigazgatási szervek összeköltöztetésével, valamint felesleges bérleti, illetve használati szerződések felmondásával csökkentek a kifizetendő díjak. A kormányhivatalok jogelődjeként a közigazgatási hivatalok, illetve a területi államigazgatási szervek által kötött szerződések felülvizsgálatra kerültek, hogy aktuális-e azok tartalma, illetve a szolgáltatás mennyiségével arányban áll-e a szerződéses ellenérték. Az indokolatlan szerződések felmondásra kerültek. Az összehangolt munkavégzés keretében jelentős költségcsökkentésre került sor pl. a gépjármű-üzemeltetés területén, bevezetésre került a központi gépjármű-irányítási rendszer, mellyel növekedett a gépjárművek kihasználtsága, a megtett utak optimalizálása, illetve megszűnt a párhuzamos használat.

A hivatali működés tekintetében a kormányhivatalokra jelentős terhelés hárult. Egyik oldalról az integrált szervek egymáshoz illesztésével egy egységes szervezet és működés megteremtésére volt szükség. Másik oldalról az integrált szervek működési költségvetése ún. nullszaldós átcsoportosítással került a kormányhivatalokhoz, azaz a szervezeti irányítást ellátó Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium költségvetésébe. Nem került át ugyanakkor a kormányhivatalokhoz a működési források azon – igen jelentős – része, amely az ún. év közbeni fejezeti kezelésű előirányzatokból eredt. Ez a körülmény a kormányhivatalok gazdálkodását minden évben jelentős takarékosági követelmények elé állította.

A dologi kiadások teljesíthetősége érdekében a kormányhivatalok jelentős súlyt fektettek a legolcsóbb ajánlat megkeresésére. A szakigazgatási szervek igényei esetében a megrendelések – a feladatellátás maximális biztosításával, a gazdasági helyzet figyelembevételével – optimális szintre való csökkentésével kerültek realizálásra. Jelentős megtakarításokat eredményezett az egységes vírusvédelmi beszerzés, az egységes közbeszerzési eljárások lebonyolítása (mobil, gáz-energia, elektromos energia), vagy a biztosítási szerződések (gépjármű-felelősségbiztosítás) egyszerűsítése.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok – mint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei – szervezeti értelemben tartósan bizonyultak az elmúlt közel öt évben, ugyanis a kormányhivatalok feladatai 2015 előtt is folyamatosan bővültek. Ennek eredményeként a 2011. január 1-jén még 23 ezer fős kormányhivatali szervezetrendszer 2014 őszén már 32 ezer főt számlált. A folyamatos bővítés keretében a fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz kerültek a védelmi titkárságok, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivataltól a rehabilitációs szakigazgatási szervek, a mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmazásával összefüggő feladatok, a települési önkormányzatoktól előbb a szabálysértési feladatok, majd 2013. január 1-jével a járási (fővárosi kerületi) hivatalok felállításával a települési önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok fele (közel 10 ezer köztisztviselő átvételével).

A járási hivatalok, Budapesten a kerületi hivatalok 2013. január 1-jétől a területi államigazgatás bázisainak, a fővárosi és megyei kormányhivataloknak a kirendeltségeként működnek. A szervezeti felépítés a kormányhivatalok mintájára került kialakításra, az önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező járási hivatal törzshivatalból és szakigazgatási szervekből áll. Az államigazgatási feladat ellátásával az állam ingyenes használatába került a feladat ellátását szolgáló ingó és ingatlanvagyon is, valamint átvételre kerültek a feladatot ellátó köztisztviselők is. A járási hivatalok kialakításakor a Kormány számára fontos szempont volt, hogy a korábbi ügyintézési helyszínek száma ne csökkenjen és az állampolgárok ne csak a járási hivatalok székhelytelepülésein tudjanak ügyeket intézni. Éppen ezért az állampolgárok számára a járási hivatalok mellett kirendeltségek, valamint települési ügysegédek útján is lehetőségük van hivatali ügyeket intézniük.

## II. Az Államreform Bizottság felállítása és célkitűzései

A Kormány 2014 novemberében döntött az Államreform Bizottság felállításáról, célként meghatározva, hogy az állam működésének részletes felülvizsgálatával és a szükséges változtatások meghozatalával Magyarország Közép-Európa legversenyképesebb államává válhasson, mind az állampolgárok, mind a vállalkozások számára egy a mainál hatékonyabban működő állami környezetet teremtsen. Ennek érdekében Korm. határozatban kerültek meghatározásra azok a főbb területek, amelyekre a felülvizsgálatnak ki kell terjednie.

Az Államreform kiemelt fontosságú területei az alábbiak:

1. az állami humántőke reformja;
2. az állami szolgáltatások reformja;
3. az állami ügyintézés reformja;
4. a területi közigazgatás átalakításának folytatása;
5. a jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálata.

Az Államreform kiemelt fontosságú programjai közül első az állami humántőke reformja, amely kiterjed a fegyveres szervek, illetve az állami szférában foglalkoztatottak életpálya modelljének kidolgozására, valamint a Nemzeti Községi Egység Központjának államtudományi felsőoktatási intézményévé történő átalakítására.

A következő kiemelt program az állami szolgáltatások reformja, amely kiterjed a kormányablakok – mint integrált ügyfélszolgálatok – országos hálózatának kiépítésére, az állampolgárokat és a vállalkozásokat terhelő adminisztratív terhek egyszerűsítésére/csökkentésére, egy új elektronikus közbeszerzési rendszer kialakítására és az európai uniós források felhasználások rendjének újraszabályozására. A bürokráciacsökkentés keretében szükséges gondoskodni a jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálatáról, valamint a területi közigazgatás átalakításáról, amely program keretében két célt határozott meg a Kormány: a területi államigazgatási szerveknek a kormányhivatalokba történő integrációját, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezetének átalakítását.

## III. A területi államigazgatás fejlesztésének koncepciója

A Kormány kiemelt célkitűzése az Államreform programmal a közigazgatás hatékonyságának növelése, az eddigieknél összefogottabban, ellenőrzöttebben és költségtakarékosan működő területi államigazgatás megteremtése. Az államigazgatás átalakításának elsődleges célja a bürokrácia csökkentése, az ügyfélbarát közigazgatás megteremtése, a társadalom cselekvési szabadságának biztosítása a közérdek érvényesítése mellett. Mindezzel tehetünk eleget az állampolgárok azon jogos elvárásainak, hogy a közigazgatás az ügyeiket gyorsan és szervezeten, minél kevesebb adóforint felhasználásával intézze el, kihasználva az informatikai fejlesztésekben lévő lehetőségeket.

A kormányhivatalok feladatainak újraértelmezése ugyanakkor csak a szervezet megújítása mellett volt elképzelhető. A korábbi kormányhivatali szerkezet a kettős irányítás és a szakigazgatási szervek önállóságának követelményei szerint alakult ki, amely teljességgel atipikus a magyar államigazgatás rendszerében. A szakigazgatási szervek önállósága azt jelentette, hogy minden szakterület önállóan működött a kormányhivatalon belül, önállóan látta el a feladatait, a kormányhivatal vezetőjének, a kormány megbízottnak a szerepe ugyanakkor csak a feladatok ellátásához szükséges erőforrások biztosítására korlátozódott. Ugyanakkor a Kormányval szemben a területi szintű feladatok végrehajtásáért a kormány megbízott felelt, illetve az állampolgárok, az ügyfelek és a sajtó felé is a kormány megbízott jelentette meg a kormányhivatal valamennyi szervezeti egységének, így a szakigazgatási szerveknek a munkáját is. Mindez, valamint a kormányhivatalok jelentős létszámú állománya számos olyan megoldásokat eredményeztek, amely a közjogi rendszerbe való illeszkedést és a napi működést is megnehezítette. A napi működési nehézségekre példa a szakmai irányítói érdekek miatt fenntartott mikro (5-6 fős) létszámmal működő főosztályok és a 80-200 fős nagy funkcionális főosztályok együttes menedzselése.

A területi államigazgatás integrációja tehát részben mennyiségi (külső integráció), részben minőségi (belső integráció) változtatásokat takart. A fő cél a kormányhivatali integráció bővítése, melynek a lehető legteljesebb mérték-

ben le kell fednie a területi államigazgatást. A növekedésnek ugyanakkor egy minőségi változás is az előfeltétele. **Egyrészt a kormányhivatalnak alkalmasnak kell lennie a megnövekedett feladat és létszám mellett is az integráns működésre, másrészt a lakossági szolgáltatásokat jelentősen fejleszteni kell.** Mindez egységes kormányhivatali feltételez, mert a méretnövekedésből és az elmúlt ciklusban lezajlott egyéb folyamatokból fakadóan elsősorban ez garantálja a működőképességet.

Mindezen elvek mentén került előkészítésre a **területi államigazgatás fejlesztésének koncepciója 2014 októberében**, amely elméleti megalapozását biztosította a külső és belső integráció lehetséges megvalósításának. A koncepció elkészítésében a Miniszterelnökség munkatársai mellett részt vettek munkabizottság keretében a fővárosi és megyei kormányhivatalok kormány megbízottai és főigazgatói is. **A koncepciót az Államreform Bizottság már az alakuló, november 4-ei ülésén megtárgyalta és elrendelte, hogy albizottság keretében kerüljön egyeztetésre a koncepció tartalma és a külső integrációval érintett területi államigazgatási szervek köre. Az egyeztetésekről külön jelentés került benyújtásra az Államreform Bizottság november 25-ei ülésére, amelyek az egyeztetések eredményeit is figyelembe véve jóváhagyta a módosított koncepciót a területi államigazgatás fejlesztéséről.** Ennek alapján a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet már a november 27-ei, a Kormány a december 3-ai ülésén megtárgyalta és elfogadta az előterjesztést az egyes közigazgatási tárgyú törvények Országgyűléshez történő benyújtásáról, valamint a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához szükséges újabb intézkedésekről szóló 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozatot (a továbbiakban: Korm. határozat).

A Korm. határozat részletesen meghatározta a fővárosi és megyei kormányhivatalokba integrálásra kerülő területi államigazgatási szerveket és átvételre kerülő feladatokat. A környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek, valamint a bányakapitányságok teljes szervezetükkel kerültek integrálásra a kormányhivatalokba. Átvételre kerültek továbbá a Magyar Államkincstár megyei igazgatóságainak családtámogatási és lakáscélú állami támogatásokkal összefüggő feladatai, az OEP területi hivatalainak baleseti megtérítéssel, valamint a keresőképeség és keresőképtelenség vizsgálatával összefüggő feladatai, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal anyakönyvezési feladatai. A Korm. határozat részletesen meghatározta továbbá az egyes tárcák feladatait az integrációval összefüggésben, illetve ezek ütemezését.

#### IV. Az integráció tényleges megvalósítása (2014. december 15. – 2015. április 1.)

A Kormány döntése alapján 2014 decemberében benyújtásra és 2015. március 3-án elfogadásra került az Országgyűlés által az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló T/2329. számú, valamint a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/3115. számú törvényjavaslatok (ez utóbbi benyújtása 2015 február; illetve a törvényjavaslatot

*a köztársasági elnök úr megfontolásra visszaküldte egy alkalommal az Országgyűlésnek*), amelyek az egyes területi államigazgatási szerveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalokba történő integrálásához, a fővárosi és megyei kormányhivatalok belső szervezetének átalakításához szükséges, elsősorban szervezeti változásokat, valamint az ebből a hatósági eljárásokban jelentkező változásoknak megfelelő szabályozás kialakítását alapozták meg. **Az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvénnyel és a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VIII. törvény összesen 62 törvény került módosításra az integráció következtében.**

Az átalakításhoz szükséges kormányrendeletek tekintetében a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkársága koordinálásában egy összefogott előterjesztés készült, amely terjedelme az 1350 oldalt is meghaladta, érintette mind a szervezeti, mind a szakmai szabályozást. Az előterjesztést a Kormány március 18-ai ülése fogadta el, a nagy terjedelem miatt a kihirdetésre 2015. március 30-án és 31-én került sor. A csomag 388 kormányrendeletet érintett, legnagyobb részben módosítás formájában, ugyanakkor 9 önálló kormányrendelet is a csomagban szerepelt. A kormányrendeleti csomag mellett a tárcák részéről megtörtént a miniszteri rendeleteik módosítása is.

Mindezek mellett megyei szinten is megtörtént a külső integráció tényleges megvalósítása. A Miniszterelnökség és a tárcák egyeztetési eredményeként *(a jelzett időszakban összesen 84 szakmai egyeztetésre került sor a tárcákkal/központi hivatalokkal és – a heti kormány megbízotti értekezletek mellett – 20 egyeztetésre a fővárosi és megyei kormányhivatalokkal)* meghatározásra került a területi szervenként és feladatonként átvételre kerülő létszám, valamint átadás-átvételi megállapodás-minták kidolgozására került sor a kormányhivatalok és a területi államigazgatási szervek számára. **Az átadás-átvételi megállapodásokat a kormányhivatalok az érintett területi szervekkel/központi hivatalokkal megkötötték, a 74 megállapodás rendezi a személyi és tárgyi feltételeket, a jogutódlás kérdéseit.** Az átadás-átvételi megállapodások mellett 44 költségvetési megállapodás rendezi a feladatokkal összefüggő 2015. évi időarányos, valamint a 2016. évtől a szintre hozott előirányzat-átadásokat. A jogszabályok és a megállapodások mellett kiadásra került a 7/2015. (III. 31.) MvM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról, valamint kiadásra kerültek a fővárosi és megyei kormányhivatalok új alapító okiratai is.

#### V. A külső integráció szervezeti hatásai

A külső integráció keretében az alábbi területi államigazgatási szervek, illetve egyes területi államigazgatási szervek által ellátott feladatok kerültek átvételre a fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz:

- Környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek
- A 10 környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség a székhelyük alapján 10 megyei kormányhiva-

talhoz (Pest megye, Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár, Vas) került integrálásra.

- Két kirendeltség működött Gyulán, illetve Baján, ezek közül a gyulai kirendeltségből a Békés Megyei Kormányhivatalban – az érintett kormányhivatalok közötti létszám-átrendezéssel – önálló környezetvédelmi és természetvédelmi főosztály került kialakításra (a bajai kirendeltség alacsony létszáma nem tette lehetővé önálló szervezeti egység kialakítását). Összességében tehát 11 kormányhivatalban működik Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály.
- A korábbi megyén belüli (a vízügyi igazgatóságok miatt a vízgyűjtő területekhez igazodó) illetékességi határok a megyei illetékességi határokhoz kerültek illesztésre.
- Valamivel több mint 1000 fő került átvételre a felügye-  
lösségekkel a kormányhivatalok állományába.
- Az integráció eredménye, hogy a Miniszterelnökség irányítása alatt álló, környezetvédelmi hatóságként eljáró **megyei kormányhivatalok azonnal és gyorsan tudtak intézkedni olyan – évek óta húzóó – ügyek megoldásában, mint pl. az Illatos úti veszélyes hulladék elszállítása.**
- **Bányakapitányságok**
  - Egységesen kerültek átvételre a jelenlegi székhelyük alapján 5 megyébe (Pest megye, Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Jász-Nagykun-Szolnok, Veszprém).
  - Közel 100 fő került átvételre a bányakapitányságokkal a kormányhivatalok állományába.
- **Magyar Államkincstár megyei igazgatóságainak családtámogatási és lakáscélú állami támogatási feladatai**
  - **A feladatok ugyan továbbra is fővárosi és megyei szinten kerülnek ellátásra, de a kérelmeket az integráció eredményeként már be lehet adni a járási hivatalokban, a kormányablakokban és az ügysegédeknel is**
  - 19 megyét érint a feladatok átvétele, a Budapesti és a Pest Megyei Igazgatóság egyben kerül átvételre Budapest Főváros Kormányhivatalához.
  - A családtámogatási feladatok esetében megváltozott a másodfokot gyakorló szerv is, a Magyar Államkincstár helyett az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság látja el a másodfokú feladatokat.
  - Közel 800 fő került átvételre országosan a kormányhivatalok állományába.
  - Az integrációt követően a családtámogatási ellátások kifizetése **problémamentesen megtörtént első alkalommal a május 1-jei ünnepre tekintettel időben előrehozva, illetve azóta folyamatosan.**
- **OEP területi hivatalai egyes baleseti megtérítési eljárásokkal, illetve a keresőképesség/keresőképtelenség vizsgálatával, illetve feladatainak átvétele**
  - Az OEP területi hivatalaiban regionális szinten történt a feladatellátás, ez megysítésre került – kivéve Pest megye esetében *(ott Budapest Főváros Kormányhivatala látja el a feladatot).*
  - A keresőképesség/keresőképtelenség vizsgálata megbízási jogviszony alapján történik, a megbízási szerző-

déssel rendelkező orvosokkal kapcsolatos szerződések jogutódlásra kerültek.

- Összesen 123 fő került átvételre a kormányhivatalok állományába.
- **BÁH anyakönyvi feladatainak átvétele**
  - Az átvételre kerülő létszám egységesen Budapest Főváros Kormányhivatalához került.
  - Összesen 55 fő került átvételre Budapest Főváros Kormányhivatala állományába.
  - **A feladatokkal együtt több, mint 200 ezres ügyhátralék is átvételre került a BÁH-tól, amely jellemzően 2014 óta fennálló hátralékot jelent *(ugyanakkor 2012 óta húzóó ügyek is vannak)*.** Ennek feldolgozása jelenleg folyamatban van a kormányhivatalnál, ugyanakkor **egy honosítási ügy nagy átlagban másfél személy ügyét jelenti, azaz a 200 ezres ügyhátralék mintegy 300 ezres ügyszámot és legkevesebb 500 ezer, pótlólag az elektronikus anyakönyvbe bejegyzendő anyakönyvi cselekményt jelent.** A hátralékok rendezése és az anyakönyvezési feladatok kezelése érdekében a **Miniszterelnökség cselekvési tervet dolgoz ki a feladattal érintett minisztériumok közreműködésével.**

## VI. Az integráció szervezeti, személyügyi hatásai

### VI.1. A külső integráció személyügyi hatásai

Az integráció keretében az érintett szervek és feladatok átvételével a **kormányhivatalok szervezetébe kerültek a feladatokat ellátó kormánytisztviselők és munkavállalók is, valamint a feladatok ellátását biztosító infrastruktúra is.** Az integráció keretében közel 2100 kormánytisztviselő került átvételre a kormányhivatalokhoz, akiket a változás személyükben is pozitívan érintett, hiszen **jelentős részüknek (86%-uknak) nőtt az illetménye a területi államigazgatási szervekhez képest (30%) magasabb kormányhivatali illetménykiegészítéssel (35%).**

A feladatokat korábban ellátó kormánytisztviselők átvétele biztosította elsősorban, hogy az átvétel napjától a feladatok ellátása a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezetén belül is változatlanul folyik. Különösen igaz ez olyan területekre, mint a Magyar Államkincstártól átvételre kerülő családtámogatási ellátásokkal (pl. családi pótlék, gyermekgondozási segély) és a lakáscélú állami támogatásokkal összefüggő feladatok. **Az átvételre kerülő feladatokat a munkatársak a már működő informatikai szakrendszerekkel végzik az integrációt követően is, a szakrendszereket a szakmai irányító minisztériumok maguk vagy központi hivatalok útján üzemeltetik a kormányhivatalok számára.**

### VI.2. A felelősségi rendszer megváltoztatása, a szakigazgatási szervek megszüntetése

Az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvénnyel átalakításra és egyértelműsítésre kerül a kormányhivatali rendszeren belül a felelősségi rend,

megszüntetésre kerültek a szakigazgatási szervek és a feladat- és hatáskörök címzettje a kormány megbízott, illetve a járási hivatalvezető lett (megyei, illetve járási szinten valamennyi feladat egyértelmű felelőseként).

A kormányhivatali belső integrációval a vezetői szintek a felére csökkentek, ami a kormányhivatali működés jelentős egyszerűsítését jelentette, biztosítva a hatékonyabb és gyorsabb működést és ügyintézését. Az integrációt követően a 4370 vezetői munkakörből (ebből 2015 márciusában betöltött vezetői létszám 3 340 fő) 2 274 vezetői munkakör maradt, ami a korábbi vezetői munkakörök 52 %-át jelenti mindösszesen. A vezetői létszám csökkenése, illetve a vezetői körben történt illetmény-változások eredményeként országosan éves szinten 1,5 Mrd Ft-os illetmény-megtakarítás lehetkezett a kormányhivatali adatok alapján.

Mindennek eredményeképpen megszűnt az a speciális működés, amelynek eredményeképp a fővárosi és megyei kormányhivatalokon belül a kormány megbízotton kívül még 17 másik szakigazgatási szerv vezetője, míg a járási (fővárosi kerületi) hivatalokon belül a járási hivatalvezetőn kívül további 6 szakigazgatási szerv vezetője rendelkezett saját feladat- és hatáskörrel. Ezzel együtt a szakmailag egyfelől összetartozó, másfelől a szervezetet kiszolgáló, funkcionális feladatokat ellátó egységek összevonásra kerültek, biztosítva a kormányhivatalok részéről az egységes feladatellátást, a vezetői szintek csökkentését, a gyorsabb döntéshozatalt és a költséghatékonyabb működést. A belső szervezeti változásokat a következő tábla mutatja:

Korábbi szakigazgatási szerv (területi államigazgatási szerv)/főosztály	Összevonás utáni főosztály
Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság	Műszaki Engedélyezési és Fogyasztóvédelmi Főosztály
Közlekedési Felügyelőség	
Fogyasztóvédelmi felügyelőség	
Bányakapitányság	
Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatóság	Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény- és Talajvédelmi Főosztály, vagy Élelmiszerlánc-biztonsági és Földművelésügyi Főosztály
Növény- és Talajvédelmi Igazgatóság	
Földművelésügyi Igazgatóság (ahol nincs erdőszet)	
Népegészségügyi szakigazgatási szerv	Népegészségügyi Főosztály
Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerv	Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály
OEP területi hivatalától átvett feladatok	
Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság	
Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv (komplex felülvizsgálat)	
Magyar Államkincstártól átvett családtámogatási feladatok	

Korábbi szakigazgatási szerv (területi államigazgatási szerv)/főosztály	Összevonás utáni főosztály
Szociális és gyámhivatal	Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály
Igazságügyi szolgálat	
Magyar Államkincstártól átvett lakástámogatási feladatok	
BÁH-tól átvett hazai anyakönyvezési feladatok (csak a Fővárosi Kormányhivatalban)	
Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerv	Foglalkoztatási Főosztály
Munkaügyi Központ	
Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv (munkába való visszaillesztéshez kapcsolódó feladatok)	
Környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség	Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály
Földművelésügyi Igazgatóság	Földművelésügyi és Erdőgazdálkodási Főosztály
Erdészeti Igazgatóság	
Földhivatal	Földhivatali Főosztály
Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal	Építésügyi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztály, Budapest Főváros Kormányhivatala esetében Építésügyi és Örökségvédelmi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztály
Törzshivatal Hatósági Főosztály	
Törvényességi Felügyeleti Főosztály	
Oktatási Főosztály	
Törzshivatal Pénzügyi Főosztály	Pénzügyi és Gazdálkodási Főosztály
Informatikai Főosztály	
Vagyongazdálkodási, Üzemeltetési és Beszerzési Főosztály	
Koordinációs, Humánpolitikai és Szervezési Főosztály	Jogi és Koordinációs Főosztály
Jogi és Perképviselői Osztály	

## VII. A belső integráció hatásai a szakmai eljárásokban

### VII.1. Szakmai eljárásokra vonatkozó képesítési követelmények egyszerűsítése

A Kormány kiemelt törekvése, hogy a hatósági eljárásokban – feltétlenül szükséges szakértői kapacitás megtartása, fejlesztése mellett – az általános szabályok alapján végrehajtható, egyedi szakértelmet nem igénylő eljárásokban visszazorításra kerüljön a szükségtelen ágazati specializáció. Mindez biztosítja a meglévő szakképzett emberi erőforrás teljesitmé-

nyének optimalizálását, az egyes területeken megjelenő időszaki ügghátralék rugalmasabb kezelését.

Ennek megvalósítása érdekében a területi integráció keretében módosításra került a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet). A Rendelet egyszerűsítésével és átláthatóbbá tételével a közszolgálati tisztviselők számára lehetséges immár a munkaiügyi átjárhatóság a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek hivatalai, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok között, illetve megszüntetésre került a munkakörök túlzott specializációja. A közszolgálati tisztviselők képesítési előírásainak egyszerűsítése, egységesebbé tétele, a párhuzamosságok felszámolása hozzájárul a követelményrendszer átláthatatlanságának, túlszabályozottságának csökkentéséhez, növeli a szabályozás rugalmasságát. Az egyes szakterületek tekintetében megfelelően rugalmasan kerültek meghatározásra a szükséges szakképesítések, hogy azokat – az eddigiekkel ellentétben – a hasonló szakképesítéssel, végzettséggel bíró kollégák is elláthassák.

### VII.2. Hatósági eljárások egyszerűsítése

Az integráció egyik fontos hatása, hogy egyszerűsítette a hatósági eljárásokat. Az integráció előtt a kormányhivatalok (és a járási hivatalok), túlnyomórészt a szakhatósági modell szerint folytatták le az eljárásaikat, amelyekben az eljáró hatóság és a szakhatóságok együttműködését a túlbürokratizáltság jellemezte. A belső szervezeti integrációval összefüggésben a kormányhivatalok eljárásaiban a szakhatósági modell helyébe a Kormány döntése alapján egy új, egyszerűbb eljárási forma, az integrált eljárási modell lépett.

Az integrált eljárási modellben is vizsgálni kell mindazon kérdéseket, amelyeket a szakhatósági eljárási modell szerint vizsgálni kellett, tehát a hatóságok által védett közérdek nem sérül. A hatósági eljárás azonban mentesül a szakhatósági modellt jellemző bürokratikus formáságoztól, ezzel az ügyintézés egyszerűsödik, a formalizált eljárási cselekmények száma csökken (pl. szakhatóság megkeresése, hivatalos egyeztetések, szakhatósági állásfoglalás, stb.), ezzel a tényleges ügyintézéshez szükséges időtartam is mérséklődik.

Az integrált eljárási modell mind a hatóságok, mind az ügyfelek számára érezhető módon egyszerűsíti és rövidíti a kormányhivatali eljárásokat és biztosítja a megfelelő eljárásrendet a kormányhivatali hatósági eljárások tekintetében az új közigazgatási eljárási törvény elfogadásáig.

### VII.3. A fővárosi és megyei kormányhivatalok szakmai irányítása

A 2015. április 1-jei integrációt követően alapvetően megváltozott a szakmai irányítás rendszere. A kormányhivatalok szakmai munkáját közvetlenül a miniszterek irányítják, ennek megalapozása megtörtént az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvénnyel. Az első két hónap tapasztalatai alapján az látható, hogy a szakmai irá-

nyító minisztériumok elsősorban a minisztériumok államtitkárai útján irányítják a kormány megbízottak munkáját, ugyanakkor még továbbra is magas a középvezetői szintről történő szakmai irányítás a Kormány döntése ellenére.

Mindezek mellett ugyanakkor sok esetben előfordul, hogy a szakmai irányítás keretében a szakmai irányítók nem közvetlenül a feladat- és hatáskör címzettjét, a kormány megbízottat keresik meg, hanem közvetlenül fordulnak a szakmai főosztályhoz/osztályhoz (a korábbi szakigazgatási szervek mintájára). Az informális kapcsolatok és az informális szakmai irányítás a vezetői hierarchiában lefelé menve az ügyintézők felé fokozatosan növekszik.

Az integrációt követően a korábbi szakmai irányító központi hivatalok már nem látnak el szakmai irányítói feladatokat, kizárólag közreműködhetnek a minisztériumok szakmai irányítói feladatainak végrehajtásában.

### VIII. A kormányhivatalokhoz átvételre került szociális és családtámogatási eljárásokról

Az integráció következtében a szociális és a családtámogatási ellátások kapcsán több, mint 1,5 millió állampolgár (a korábban is a járási hivataloknál lévő ellátásokkal együtt közel 2 millió állampolgár) ellátásairól immár a fővárosi és megyei kormányhivatalok gondoskodnak. Az állampolgárok a szociális és családtámogatási eljárások iránti kérelmeiket a megyei kormányhivatalok mellett az integráció következtében már a járási hivataloknál, a kormányablakoknál és a települési ügysegédeknek is benyújthatják, biztosítva ezzel a lakóhelyükhöz legközelebbi ügyintézés lehetőségét.

A járási (fővárosi kerületi) hivatalokhoz került 2015. március 1-jétől a foglalkoztatást helyettesítő támogatás, valamint az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás, mint pénzübeni szociális ellátások. Ennek oka az egységes segélyezési rendszer kialakítása, az állami segélyeket az állam szerveként a járási hivatalok nyújtják, míg a mérlegelés és helyi döntés alapján adható segélyeket a települési önkormányzatok állapíthatnak meg.

A foglalkoztatást helyettesítő támogatásra 2015 májusában országosan 193 977-en, az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatásra 15 219-en voltak jogosultak. Az átvételre került szociális ellátásokat az ügyfelek 42%-a bankszámlára utalással, 58%-a postai kézbesítéssel kapta meg – tekintettel a húsvéti és a május 1-jei ünnepekre – a jogszabályban meghatározott időpont előtt (korábban közel 71 ezer ügyfél részére a települési önkormányzatok házipénztárából történt a kifizetés).

A járási hivatalok a települési önkormányzatoktól átvett kiterjedt adatbázisokat átvizsgálták és számos esetben állapítottak meg hibákat az adatkezelés, a folyósítás és a jogosultságok tekintetében. Ennek következtében összesen 1065 személy esetében szüntették meg a folyósítást jogtalan igénybevétel címén (a jogosultak 5%-a esetében).

Az átvett családtámogatási ellátásokra (pl. családi pótlék, anyasági támogatás stb.) jogosultak száma 1 368 661 fő volt 2015 májusában, esetükben az ellátások 69%-a bankszámlára utalással, 31%-a postai utalással került kifizetésre.

## IX. Kormányablakok és települési ügysegédek fejlesztése

Az integrációval átvett feladatok ellátása érdekében folyamatosan történik az országban a kormányablakok átadása a járásszékhelyeken és más frekvenciált településeken, ezek száma már meghaladja a 100-at és cél, hogy év végére összesen 278 kormányablak kerüljön megnyitásra, segítve az ügyfelek egyablakos ügyintézését.

A kormányablakok mellett kiterjesztésre kerültek országosan a települési ügysegédek szolgáltatásai is, míg 2015. január 1-jén 1960 település, addig 2015. március 1-jétől már 2403 település érhető el települési ügysegéd útján. Ehhez kibővítésre került az ügysegédek létszáma is, 740 főről 900 főre országosan. A bővülő kormányablak és ügysegédi szolgáltatásokhoz tartozik, hogy fokozatosan kiterjesztésre kerülnek a települési ügysegédek által nyújtott szolgáltatások is, hogy minél több, a kormányablakok által biztosított szolgáltatás náluk is elérhető legyen.

Mindezen intézkedések biztosítják, hogy az állampolgárok az ügyeiket a lakóhelyükhöz közel, a járási hivatalokban, a fokozatosan országosan kiépülő kormányablakokban, valamint a kistélepüléseken települési ügysegédek útján intézhessék, biztosítva ezzel nem csak a korábbi önkormányzati szintű ügyintézési helyszíneket, hanem még ki is terjesztve azokat számos kistépülésre.

## X. Az integráció hatásai

A fővárosi és megyei kormányhivatalok az integrációt megelőzően is a magyar közigazgatás legkomplexebb feladatrendszerrel bíró szervezetei voltak, ugyanakkor 2015. április 1-jét követően a kormányhivatali feladatkataszter szinte teljes területi államigazgatási feladatkatasztert jelent.

Az egységes kormányhivatal modellje egységes szervezetet és egységes vezetést igényel mind megyei, mind járási szinten. Mindennek eredményeképpen valamennyi szakmai és funkcionális feladat fő felelőse a kormány megbízott, illetve a járási hivatalvezető lett. Ennek elsődleges eredménye, hogy szakmailag is egyértelművé vált a felelősségi rendszer, a kormány megbízott már nem csak a feladatok ellátásához szükséges feltételrendszer biztosításáért felel, hanem a szakmai feladatok megvalósításáért is. A szakigazgatási szervek integrálódásával az ágazati szakmai irányítással való együttműködés a szakigazgatási szerv vezetője helyett a kormány megbízottnak a felelőssége. A kormány megbízottnak kell elszámolnia az egyes ágazati szakmai irányítók felé a szakmai feladatok ellátásával, és velük szorosan együttműködve megtalálnia az ágazati szempontok optimális találkozási pontját, azt az összkormányzati érdeket, amely a polgárok számára a legtöbbet és legjobbat nyújtja.

Járási hivatali szinten is hasonló koncentráció figyelhető meg azzal, hogy a járási szakigazgatási szervek megszüntetésével valamennyi feladat- és hatáskör címzettje a járási hivatalvezető lett. Mindezzel a járási hivatalvezető hasonló szerepet tölt be a járás életében, mint település-szinten a jegyző, hiszen valamennyi feladat ellátásáról gondoskodnia

kell, ráadásul ezen hatáskörök jelentős része éppen a települési jegyzőktől került át a járási hivatalokhoz. Az egységes feladat- és hatáskör biztosítja ugyanakkor az erőforrások járási szinten történő hatékonyabb felhasználását és az átvett feladatok folyamatos ellátásának biztosítását a járás valamennyi (a legkisebbtől a legnagyobbig) települése számára, ennek eredményeképpen nem merülhet fel problémaként a közszolgálati státuszok betöltetlensége vagy a szükséges szakértelem hiánya.

Az integráció eredményeképpen a kormányhivatali rendszer átalakításával a hatósági eljárások intézésének a gyorsítása figyelhető meg, amely nem az általános ügyintézési időtartam csökkentésével, hanem a bruttó ügyintézés időtartamának csökkenésével valósul meg azzal, hogy pl. megszűntek a kormányhivatali rendszeren belüli szakhatósági eljárások. A szakhatósági eljárások megszüntetése kiterjed mind a kormányhivatali szervezetrendszeren belül működő, jelenlegi szakigazgatási szervekre, mind az integrálásra kerülő szervekre, valamint a kormányhivatalokhoz kerülő egyéb feladatokra is.

A szakhatósági rendszer átalakításának az állampolgárokra, az ügyfelekre nézve számos előnye van. Egyfelől csökkentek az adminisztratív terhek, mivel az ügyeket integráltan egységes eljárás keretében intézhetik az ügyfelek. Egy-egy bonyolultabb, több hatóságot érintő ügy elintézése is egyszerűbbé vált. A szakhatóságok között működő bonyolult eljárásrendet ugyanis felváltotta egy átlátható, ezért jobban irányítható és optimalizálható, szervezeten belüli belső eljárásrend. Ezáltal az ügyintézési idők csökkentek, hiszen a szakhatósági eljárások integráltan kerülnek elintézésre: nincs lehetőség az egyes szakhatóságok részéről külön-külön hiánypótlási felhívás kiadására, az eljárás felfüggesztésére, kiesik a korábban önálló hatáskörben eljáró szakigazgatási szervek közötti postázás, az iktatás, a kiadmányozás ideje, ezek ugyanis mind a belső gyorsabb adminisztráció részét képezik.

Mindezek mellett a szakhatósági rendszer átalakítása – összhangban az Államreform Bizottság célkitűzéseivel – az eljárási költségek csökkentését is eredményezi, mivel az egyes szakkérdések vizsgálatával összefüggő feladatok tovább racionalizálhatóvá válnak. Az állampolgárok számára ez azt is jelenti, hogy a korábban minden esetben kötelező szakhatósági igazgatási szolgáltatási díjak helyett – az alapeljárás díján felül – csak azokat a költségeket kell megfizetniük, amelyek az adott szakkérdés elbírásával kapcsolatban ténylegesen felmerültek. Az ügyfelek tehát csak az általuk ténylegesen igénybevett állami szolgáltatásért fizetnek.

Az átalakítások másik prioritása, hogy az állampolgárok az ügyeiket a lakóhelyükhöz közel, a járási hivatalokban, a fokozatosan országosan kiépülő kormányablakokban, valamint a kistépüléseken települési ügysegédek útján intézhetik, biztosítva ezzel nem csak a korábbi önkormányzati szintű ügyintézési helyszíneket, hanem még ki is terjesztve azokat számos kistépülésre. Kérdésként merülhet fel, mi-  
ben más ez, vagy mi-  
ben több ez annál, mint 2013. január 1-je előtt, amikor az állampolgárok a jegyzőnél, szintén a településen intézheték az államigazgatási ügyeiket.

A minőségi változás abban áll, hogy a járási hivatalok felállításával már nem csak azok az ügyek intézhetőek

helyben is, amelyek a jegyzőktől kerültek át a járási hivatalokhoz (pl. okmányirodai ügyek, szociális igazgatási ügyek, gyám- és gyermekvédelmi ügyek), hanem azok is, amelyeket korábban a megyei kormányhivatalok korábbi körzeti szervei láttak el (pl. kiemelt építésügyek, állat-egészségügyi ügyek vagy népegészségügyi ügyek), kiegészülve továbbá a kormányhivatalokhoz a 2015. április 1-jei integrációval átkerülő és az állampolgárokat különösen érintő családtámogatási ellátásokkal (pl. családi pótlék, gyermekgondozási díj, stb.). Mindez tehát azt jelenti, hogy az állampolgároknak az ügyeik jelentős részében sem a járásszékhelyre, sem a megyeszékhelyre nem kell elutazniuk, hanem helyben, a kormányablakoknál és a települési ügysegédeknel tudják elindítani az ügyeik intézését, mindezzel jelentős időt, költséget és fáradságot megtakarítva az ügyfeleknek. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy az államigazgatási szolgáltatásoknak a kistélepülésekre történő eljuttatása nem áll

ellentétben a Kormány azon törekvésével, amelynek célja az államigazgatás ügyek intézésének elektronizálása. Látni kell, hogy más és más a célcsoportja a helyi szinten történő ügyintézésnek, amelyet elsősorban a kistélepülések időskorú, internet-eléréssel nem rendelkező polgárai vesznek igénybe, míg az elektronikusan bővülő államigazgatási szolgáltatások célcsoportja elsősorban a fiatal és középkorú nemzedék, akik számára jelentős könnyebbséget jelent, ha ügyeik intézéséhez nem kell személyesen megjelenniük a hivatalokban.

Mindezek megvalósítására képessé váltak 2011-es felállitásuk óta a fővárosi és megyei kormányhivatalok – az ágazati típusú ellenérdekeltség mellett is –, biztosítva azt, hogy valamennyi, egymástól gyökeresen eltérő típusú szakmai feladatot ellássanak az ügyfelek érdekében, igazolva a Kormány 2010 szeptemberében és 2014 decemberében hozott döntéseit az integrációkról.

### Ajánló az Új Magyar Közigazgatás következő, 2015. decemberi számából

DR. BOROS ANITA PH.D L.L.M: Európai közigazgatási eljárásjog

DR. LETENYEI RÓBERT: Ügyintézési határidő és az állampolgár

RÉVÉSZ ÉVA ERIKA: Szervezeti szintű teljesítménymenedzsment a hazai közigazgatás ügynökség-típusú szervezeteiben

SZABÓ TAMÁS: A városná nyilvánítás kérdésköre 2015 után

SZMETANA GYÖRGY: A helyi adóztatás lehetőségei és korlátai: helyi adók és települési adó