

DR. BARTA ATTILA PHD

EGYETEMI ADJUNKTUS

DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK



# A területi államigazgatást érintő 2015. évi integrációs folyamatok

## 1. Röviden az előzményekről

Ma már alapvetően mindenki egyetért abban, hogy az euro-atlanti pénzügyi válság, és annak utóhatásai újraforgalmazták a kétezres évek első évtizedének társadalmi és gazdasági folyamatait, átalakították az államok belső, valamint nemzetközi viszonyait.<sup>1</sup> Az olyan elhúzódozó közösségi krízisek és traumák, mint a terrorfenyegetettség, környezeti katasztrófák, illegális migráció, valamint az Európában általánosan tekinthető előregedés pedig csak szaporítja a modern államok előtt tornyosuló kihívások körét. Ez az elmúlt években szinte mindenhol az állami és közigazgatási szerep újragondolásához vezet(ett).<sup>2</sup> *Magyarország esetében azonban további problémát jelentett a rendszerváltás óta eltelt időszak adminisztratív útkeresése. Az elmúlt negyed század állam- és közigazgatás-fejlesztése hazánkban ugyanis korántsem nevezhető egyenes vonalúnak, az sokkal inkább kilengésekkel, irányváltásokkal terhelt zajlott.* Megjegyzem, a közép-kelet európai régió országaira általánosságban igaz, hogy a demokratikus transzformációt követően nem alakult ki letisztult koncepció az állam szerepét, rendeltetését illetően.<sup>3</sup>

Álláspontom szerint ezek együttese hatott oda, hogy 2010-től az állam revitalizálása, versenyképességének fokozása meghatározó politikai törekvéssé vált. Mivel az állam cselekvését a közigazgatás jelenti, a fenti kihívások kapcsán pedig cselekvőleg kell fellépni, a magyar közigazgatás megújítása ugyancsak nélkülözhetetlen volt, hiszen a válság pillanataiban az már nem volt kortárs a megoldandó feladatoknak.

A jogalkotó ennek a folyamatnak szerves részeként hozta létre a fővárosi, megyei (másképp területi, vagy középszintű)

kormányhivatalokat, amelyek felállításuk óta már több jelentős változtatáson átesetek. Csupán a legfontosabb mérföldköveket említve:

- 2011. január 1-jén (alig három hónap leforgása alatt), a területi széttagoltság csökkentése érdekében a restaurált közigazgatási hivatalok, valamint tizennégy különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szerv egy egységbe forrasztásából létrejöttek a területi kormányhivatalok.
- 2012. január 1-jétől Magyarország Alaptörvénye a Kormány általános hatáskörű területi szerveként nevesíti az intézményt,<sup>4</sup> mely az Mötv.-ben részletezett módon törvényességi felügyeletet gyakorol a helyi önkormányzatok irányába. A területi léptékű folyamatok eredményesebb befolyásolása érdekében ugyanebben az évben kaptak kulcsszerepet a kormány megbízottak (későbbiekben röviden KMB) a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások összehangolása terén.
- 2013. január 1-jétől vertikálisan bővültek a középszintű kormányhivatalok. 175 járási, míg Budapesten 23 kerületi hivatallal egészült ki szervezetük. Felkészítésükkel a jogalkotó célja a meglehetősen eklektikus képet mutató alsó-középszint<sup>5</sup> uniformizációja, valamint az önkormányzatokra átruházott államigazgatási feladatok minél teljesebb visszavezetése volt.
- 2014-ben tovább zajlott a megyei-járási adminisztráció fejlesztése, az államigazgatási ügyintézési pontok számának növelése. A kormányablakok, mint integrált ügyfélszolgálatok terebélyesedő hálózatát járási kirendeltségek és ügyegedek egészítették ki.
- 2015. március 1. óta – a szociális rendszer megújítása jegyében – az állam által kötelezően nyújtandó szociális ellátásokat (lényegében a korábbiak mellett új elemként az aktív korúak ellátását is) a járási hivatalok állapítják meg a települési önkormányzatok helyett.
- 2015. április 1-től átalakul a területi kormányhivatal modellje. A jogalkotó a struktúra belső homogenizálása

<sup>1</sup> Vö. G. FODOR GÁBOR–STUMPF ISTVÁN: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érték*, 2008/3. 5–26. Továbbá Drechsler, Wolfgang: *The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management, The Central and Eastern European Perspective*. Halduskultuur, 2005/6. 94–108.

<sup>2</sup> Lásd pl. RANDMA-LIIV, TIINA: *New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe*. [http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227\\_TED1\\_RandmaLiiv\\_NPMvsNWS.pdf](http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_RandmaLiiv_NPMvsNWS.pdf) 4. (2014. július 22-i letöltés). Továbbá érdemes még a napjainkban zajló közigazgatási reformokat is áttekinteni, így pl. a szlovák, ukrán, vagy olasz adminisztratív elképzeléseket.

<sup>3</sup> PETERS, B. GUY-PIERRE, JON (ed.): *The SAGE Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd., 2012. 597.

<sup>4</sup> Magyarország Alaptörvénye 17. cikk (3) bek.

<sup>5</sup> KÉKI ZOLTÁN: A kistérségi és a körzeti igazgatás. In: CSEFKÓ FERENC (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, Kódex, 2008. 233.

mellett döntött, továbbá újabb szakigazgatási feladatokat, egyes esetekben pedig különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szerveket olvasztott a Kormány területi hivatalaiba.

A fent röviden vázolt intézkedés-sorozat, amit az államigazgatás átfogó reorganizációjának is nevezhetünk, illeszkedik a magyar közigazgatásban 2010 óta zajló intenzív feladatköri átrendezéshez. A kormányhivatalok legutóbbi, 2015. áprilisi átalakítása ennek az öt éve indult adminisztratív reformnak jelenti szerves folytatását. *Meglátásom szerint a kormányzati kapacitás-építés újabb stádiumáról van szó, ami Magyarországon a középszint államigazgatási oldalának erősítésével valósult meg.* Tekintettel arra, hogy a dekoncentrált államigazgatás 2015 előtti eseményeit – többek között pont az Új Magyar Közigazgatás lapjain – számos korábbi munka feldolgozta már,<sup>6</sup> a továbbiakban csak a 2015. április 1-jei újításokkal foglalkozom.

## 2. Területi államigazgatásunk metszete 2015. közepén<sup>7</sup>

### 2.1. Középszintű kormányhivatalok 2.0.<sup>8</sup>

A magyar közigazgatás összképe az elmúlt fél évtizedben olyan értelemben nem változott, hogy a mezoszint továbbra is osztott.<sup>9</sup> Egyrészt mellett működnek a rendészeti szervek dekoncentrált egységei, a területi önkormányzatok (igaz, immár különös hatáskörű intézménnyé alakítva),<sup>10</sup> valamint az államigazgatás általános és különös hatáskörű területi szervei.

Utóbbiak kapcsán a reform folytatásának szándékát, valamint annak irányát a kormányzat már 2014 végén egyértelművé tette. A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről szóló 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozatból kiolvasható volt, hogy a 2014-es választásokon győztes politikai erők tovább kívánnak haladni az állami (pro)aktivitást fokozó közigazgatás-fejlesztési úton, ahol egyébiránt a területi kormányhivatal, mint a középszintű államigazgatás „motorja”, integratív kötő-

pontja jelenik meg. Ennek ideológiai kereteként azonban már nem a Magyar Program szolgál, hanem a magyar közigazgatás középtávú fejlesztési dokumentuma, a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (röviden KKFS), amely egyértelműen épít a meglévő megyei-járási apparátusra, mint ahogy az integrált ügyintézési pontok konstrukcióját is továbbfejlesztésre érdemes elemnek tekinti.<sup>11</sup>

A Szolgáltató Állam ideáját hirdető dokumentum legfontosabb hívószavai a – válság utáni korszak legmeghatározóbb technokrata fogalmai, így a – hatékonyság és hatásság, valamint a gyors döntéshozatal.<sup>12</sup> A stratégia 2020-ra irányozza elő a valamennyi elemében megújított ügyfélbarát közigazgatást. Tekintettel arra, hogy a közigazgatáshoz hasonló nagy rendszerek racionalizálása nem lehetséges egy politikai ciklus alatt, magam is úgy vélem, hogy indokolt volt egy hosszabb időtávban gondolkodó stratégia elkészítése.<sup>13</sup> *Rámutatnék ugyanakkor arra, hogy bár az EU-s fejlesztési időszakhoz igazított tervezés és végrehajtás mellett sok minden szól, a javasolt átalakítások ütemezése valószínűleg így is a választási ciklusokhoz fog igazodni, azaz zömét 2016-ban, de legkésőbb 2017-ben végre kívánja hajtani a kormányzat.*

Az elkövetkező hét év első lépései két, egymás komplementerének tekinthető törvényben kaptak helyet. Míg a szervezeti korrekciókat, a külső integráció továbbvitelét elsődlegesen az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvény (a továbbiakban: Módtv1.) határozta meg, addig az ezekhez szorosan kapcsolódó hatósági eljárási szabály-változásokat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VIII. törvény (Módtv2.) tartalmazta.

A Módtv1. rendelkezéseit áttekintve látható, hogy abban számos jogtechnikai, illetve deregulációs rendelkezés helyet kapott (pl. határidő eltelte miatt valamely szabály hatályon kívül helyezése),<sup>14</sup> de vannak kifejezetten a „kormányhivatali kódex”, a 2010. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: Khtv.) szakaszait átíró passzusok is. Végül vannak olyan előírások, amelyek valamely ágazat feladat-átrendezés miatti szabályait érintik (pl. kincstár helyett a járási hivatal átvezetése a vonatkozó jogforrásokban).<sup>15</sup>

Témánk miatt én csak az újrakodifikált Khtv.-t, valamint a Khtv.-t részletező, a megyei (fővárosi), valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Khr.) vizsgálom.<sup>16</sup> *Ezek rendelkezéseiből kiderül, hogy a döntéshozó alapvető törekvése volt az egy szervezetté kovácsolt elemek összhangjának erősítése, más-képp fogalmazva, a belső integráció fokozása. Az újrarájzolt kormányhivatali struktúra lényege a polarizált belső felosz-*

<sup>6</sup> Lásd az Új Magyar Közigazgatás 2012/2., valamint 2014/7. tematikus számait. Továbbá Zöld-Nagy Viktória – Virág Rudolf: *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2013., valamint Barta Attila: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat, 2013.

<sup>7</sup> A tanulmány lezárásakor, 2015. június 30-án még nem lehet teljes pontossággal meghatározni, hogy az év második felében, illetve a kormány-ciklus hátralevő részében milyen további konkrét átalakítások várhatók. Emiatt valamennyi megállapítás az eddig az időpontig megismert tényeken alapul.

<sup>8</sup> Ezzel összefüggésben lásd még: BARTA ATTILA: Területi kormányhivatalok 2.0.? A középszintű államigazgatás továbbfejlesztése 2015-ben. *Kodifikáció és Közigazgatás* 2015/1., 39-47. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/16-2015-evi-i-szam> (2015. június 23-i letöltés).

<sup>9</sup> PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Területi közigazgatás-szervezés és dekoncentrált szervek. *Comitatus*, 1993/2., 4-16., valamint Peters – Pierre: *i.m.* 513.

<sup>10</sup> Pálné Kovács Ilona: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013. *MTA Law Working Papers*, 2014/2., 6-7. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_02\\_Palne\\_Kovacs\\_Ilona.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf) (2015. június 24-i letöltés).

<sup>11</sup> [http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%3C3%B6zigazgat%3C3%A1s\\_feljeszt%3C3%A9si\\_strat%3C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%3C3%B6zigazgat%3C3%A1s_feljeszt%3C3%A9si_strat%3C3%A9gia_.pdf) (2015. június 30-i letöltés). 41-52. oldalak. A stratégia fejlesztéspolitikai testvérprogramja a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program.

<sup>12</sup> Randma-Liiv: *i.m.* 11.

<sup>13</sup> Pl. a közigazgatáshoz kapcsolódó állampolgári bizalmi viszonyok újralkotása olyan szociológiai kérdés, ami legalább 8-10 évet vesz igénybe, ha nem többet.

<sup>14</sup> Módtv1. 5. §.

<sup>15</sup> Módtv1. 10. §.

<sup>16</sup> A fentiekben túl számos miniszteri rendelet noválása is megtörtént, ezekkel azonban terjedelmi okokból most nem foglalkozom.

tással való szakítás. A továbbiakban nincs elkülönült törzshivatal,<sup>17</sup> mint ahogy a 2011-ben beolvasztott különös hatáskörű dekoncentrált szervek „árnyékának” tekinthető ágazati szakigazgatási szervek is megszűnnek.<sup>18</sup> *Helyettük a megyei kormány megbízottakhoz, illetve a járási hivatalvezetőkhez koncentrálja a jogalkotó a feladat- és hatásköröket, a hivatalokon belül pedig csak főosztályok,<sup>19</sup> illetve osztályok működnek.* Mivel a szervezeti integrációhoz hatásköri fúzió is társult, a továbbiakban a szakigazgatási szervek vezetőire vonatkozó utalásokkal nem találkozhatunk a joganyagban.<sup>20</sup> A szervezeti és szakmai irányítás újradefiniálása miatt került sor az irányító miniszter (a jelenlegi kormányzati struktúrában a Miniszterelnökséget vezető Miniszter, röviden MvM), valamint a többi szakminiszter irányítási, felügyeleti és ellenőrzési jogosítványainak pontosabb lehatárolására.<sup>21</sup> Kiterjedt szabályozás jellemzi a kormányhivatal által végzett, valamint a rá irányuló ellenőrzéseket is.<sup>22</sup>

A „Khtv. Novella” nyomán a kormányhivatali kódex számos, a KMB-t érintő részletszabállyal (pl. fegyelmi felelősség kapcsán, szabadságra és jubileumi jutalomra vonatkozó, valamint vagyonynyilatkozat-tételi előírásokkal) egészült ki, melyek logikai kapcsolódásuk miatt kerültek át a Kttv.-ből.<sup>23</sup> *A kormány megbízott járási hivatalok irányába gyakorolható kivételes „munkáltatói jogkör-elvonási” jogosítványa ugyancsak korrigálásra került. A pontosított szabályok alapján az intézmény egyértelműen az atipikus élethelyzetek gyors és hatékony kezelését hivatott biztosítani.* A kérdés már csak az, hogy mennyi idő alatt kivitelezhető a gyakorlatban az eltérő munkakörben foglalkoztatott tisztviselők „csereszabotosságának” megteremtése?

Az áprilisi integráció külső oldalára térve megállapítható, hogy:

- az egyes esetekben bizonyos szakigazgatási feladatok és az ezekhez kapcsolódó személyzet, valamint infrastruktúra asszimilációját jelentette:
- a Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságaitól (lakáscélú állami támogatásokkal, valamint családtámogatásokkal összefüggő feladatok kerültek a járási hivatalokhoz),
- az Országos Egészségbiztosítási Pénztár ún. Területi Hivatalaitól (amelyek a baleseti megtérítéshez és a keresőképeség vizsgálatához kapcsolódnak),
- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivataltól (hazai anyakönyvezéssel összefüggésben).
- két esetben viszont komplett szervezetek beolvasztásán keresztül realizálódott, ezek:

- a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségek,
- valamint a Bányakapitányságok.

A belső szerkezetváltozás és a külső integráció lényegének megértéséhez vihet közelebb a lenti, 1. számú táblázat, amely bemutatja, hogy az elmúlt öt évben mi zajlott le a „motorháztető alatt”, azaz a Kormány középszintű hivatalainak szakigazgatási feladatokat ellátó egységei milyen fejlődési utat jártak be.

*Az eddig leírtakból látható, hogy a területi kormányhivatalok megújítása nem pusztán szervezeti kérdés volt.* Megszűnt, illetve átalakult a korábbi osztott irányítási mechanizmus, megváltoztak a kinevezés és felmentés szabályai, de szükségképpen átalakultak azok a hatósági eljárási szabályok is, ahol a kormányhivatal eljárásában valamely ágazati szakigazgatási szerv szakhatósági pozícióban volt.<sup>24</sup> Ezt a Módtv2. vitte át az egyes szakigazgatási területekre pl. szociális, munkavédelmi, egészség- és építésügyi eljárási rendelkezések mentén. A hatósági eljárásjog 2015 végén, 2016 elején újabb jelentős változtatásoknak néz elébe. Ezeket azonban már nem a fent taglalt törvények, hanem az új közigazgatási rendtartásról és perrendtartásról szóló jogszabályok fogják megadni.<sup>25</sup>

*A jogszabályok áttekintése után úgy vélem egyértelmű, hogy a területi kormányhivatalok új generációjáról van szó. A Kormány területi hivatalainak belső szervezete összeírleltebb, irányítása centralizáltabb, vezetése dinamikusabb lett az eredeti konstrukcióhoz képest.* A 2011-ben létrehozott „kormányhivatali korpusz” alkalmasnak bizonyult arra, hogy 2015-ben újabb szerveket és feladatokat fogadjon be, és ez a tendencia – értsd a területi szint „államosítása”, a kormányhivatalok horizontális bővítése – várhatóan a jövőben is folytatódik majd.

Mindez persze nem jelenti azt, hogy ne maradtak volna megoldandó kérdések. Ha csak a napi működést vesszük, egy ekkora szervezetben önmagában a kiadmányozási rend meghatározása igen komoly feladat, nem beszélve arról, hogy a jelenlegi felépítésben egy főosztályként (járási hivatalokban osztályként) megjelölt egységek dolgozói nem ritkán egymástól távol eső telephelyeken dolgoznak, ami megnehezíti a kapcsolattartást és a munka gördülékenységét ellen hat. A Fővárosi Kormányhivatal pl. több mint 130 telephelyen üzemel, ami már 2015. április 1. előtt felvetette a telephely-racionalizáció szükségességét.<sup>26</sup>

## 2.2. 2015 lenne az új 2011?

A kérdés kétféleképpen is értelmezhető. Egyrészt utal arra, hogy 2015-ben legalább olyan fontos átalakításokra került sor, mint 2011. január 1-jén, amikor a kormányhivatalok létrejöttek. *Másrészt viszont az elmúlt években tapasztalt jelentős államigazgatási szervezeti integráció mellett valójában látni dezintegráció is zajlott, emiatt pedig ma a dekoncentrált állam-*

<sup>17</sup> Lásd pl. a Khtv. régi 15. § (1) bekezdését.

<sup>18</sup> Khtv. régi 3. §, 20/A. § (3) bek.

<sup>19</sup> Lentebb láthatjuk, hogy az így létrejött szervezeti egységek többsége szakigazgatási, kisebb része pedig funkcionális feladatot lát el.

<sup>20</sup> Pl. Khtv. megváltozott 17. § (2) bekezdése.

<sup>21</sup> Khtv. 6. §, valamint a részletszabályokat rendeleti szintre utaló 21. § c) pont. Khr. 4-6. §. Az új szabályozás kapcsán további érdekes adalékokkal szolgál Papp Dorottya írása: [http://www.arsboni.hu/hatekony\\_kozigazgas\\_de\\_milyen\\_aron.html](http://www.arsboni.hu/hatekony_kozigazgas_de_milyen_aron.html) (2015. március 26-i letöltés).

<sup>22</sup> Khr. 2. melléklet.

<sup>23</sup> Lásd a Khtv. 11/A-11/C. §-okat.

<sup>24</sup> Lásd a Módtv1. által a Ket.-be iktatott 14. § (5) bekezdést!

<sup>25</sup> 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról.

<sup>26</sup> Van ugyanakkor példa már működő „kormányhivatali negyedre” is. Lásd a Somogy Megyei Kormányhivatal elhelyezését.

1. táblázat

Szervezeti változások a középszintű államigazgatásban az integrációs folyamat előrehaladtával <sup>27</sup>		
2010/11-es szervezeti fúzióban érintett dekoncentrált államigazgatási szervek	A törzshivatal és az ágazati szakigazgatási szervek, valamint a második körös integrációban érintett különös hatáskörű dekoncentrált szervek és szakigazgatási feladatok 2015. április 1-ig	A területi kormányhivatalok belső szervezete 2015. április 1. után
Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Regionális Felügyelősége	Fogyasztóvédelmi Felügyelőség	Műszaki Engedélyezési és Fogyasztóvédelmi Főosztály (5 hivatalban bányászati osztállyal)
Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatósága	Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság	
Nemzeti Közlekedési Hatóság Regionális Igazgatósága	Közlekedési Felügyelőség	
	<i>Bányakapitányságok (2015-ben, 5 db országosan)</i>	
Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal	Növény- és Talajvédelmi Igazgatóság	Élelmiszerlánc-biztonsági Növény- és Talajvédelmi Főosztály
	Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatóság	
	Földművelésügyi Igazgatóság	Földművelésügyi és Erdőgazdálkodási Főosztály
	Erdészeti Igazgatóság	
Regionális Egészségbiztosítási Pénztár	Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerv	Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály
Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság	Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság	
	Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv (2012. július 1-től, több szakigazgatási szerv feladataiból utólagosan létrehozva)	
–	Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságaitól átvett feladatok	
–	OEP Területi Hivatalaitól átvett feladatok	
	Szociális és Gyámhivatal (már a szervezeti integrációt megelőzően is szakigazgatási szerv volt)	Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály
Területi Igazságügyi Hivatal	Igazságügyi Szolgálat	
Regionális Munkaügyi Központ	Munkaügyi Központ	Foglalkoztatási Főosztály
Regionális Munkaügyi Felügyelőség	Munkaügyi és Munkavédelmi Szakigazgatási Szerv (belülről osztott struktúrával)	
Regionális Munkavédelmi Felügyelőség		
	<i>Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségek (2015-ben, 10 db országosan)</i>	<i>Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály (10 hivatalban)</i>
Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Regionális Intézete	Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv	Népegészségügyi Főosztály
Földhivatal	Földhivatal	Földhivatali Főosztály
Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Regionális Irodája	Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal (az Állami Főépítész már a szervezeti integrációt megelőzően is szakigazgatási szerv volt)	Építésügyi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztály
	<i>Bevándorlási Állampolgársági Hivataltól átvett feladatok<sup>28</sup></i>	
Oktatási Hivatal Regionális Igazgatósága (némi átmenetet követően a törzshivatalba tagozódott)	Törzshivatal (több különböző főosztálya)	Pénzügyi és Gazdálkodási Főosztály
Fővárosi, Megyei Közigazgatási Hivatal (kivéve a két szakigazgatási szervét, lásd fentebb!)		Jogi és Koordinációs Főosztály

<sup>27</sup> Egyes hivatalok (pl. Pest Megyei Kormányhivatal, Budapest Főváros Kormányhivatala) belső tagozódása a táblázatban foglaltaktól eltérhet, mivel nem minden megyében jelentkeznek azonos feladatok, továbbá van ahol a főosztályok, osztályok a létszámkorlátok miatt sorszámozással is el vannak látva. A táblázat alapvetően illusztráló jellegű, elkészítése során a legelterjedtebb megoldást vettem alapul.

<sup>28</sup> A BÁH-tól átvett feladatok tekintetében a külföldön élő magyarok családi eseményeinek anyakönyvezését országos hatáskörrel a Fővárosi Kormányhivatal végzi.

igazgatási szervezeteknek lényegében ugyanannyi fajtája működik Magyarországon, mint 2011-ben (lásd a 2. számú táblázatot).

2015 közepén – az irányítást/felügyeletet ellátó tárca szerinti bontásban – a következő szervezeteket sorolom ide:

- *Földművelésügyi Minisztérium:*
  - Nemzeti Földalapkezelő Szervezet dekoncentrált egységei,
  - Nemzeti Park Igazgatóságok,
  - Országos Meteorológiai Szolgálat területi szervei, az ún. Regionális Központok,<sup>29</sup>
  - Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei,
  - Nemzeti Környezetügyi Intézet Kirendeltségei,
- *Nemzetgazdasági Minisztérium:*
  - NAV közép- valamint alsó fokú szervei,
  - Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságai,
- *Miniszterelnökség:*
  - KSH atipikus területi lehatárolású egységei
- *Belügyminisztérium:*
  - Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Igazgatóságai,
  - Vízügyi Igazgatóságok,
- *Emberi Erőforrások Minisztériuma:*
  - OEP Területi Hivatalai, mint „álcázott” dekoncentrált szervek,<sup>30</sup>
  - Állami Egészségügyi Ellátó Központ Térségi Igazgatóságai,<sup>31</sup>
  - Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Tankerületei,
  - Szociális és Gyermekvédelmi Igazgatóságok.

A felsorolás rávilágít arra, hogy a korábbiakhoz hasonlóan ma is az agrár-igazgatásnak, valamint a humánügyekkel (munkanélküliséggel, oktatással, egészségügyel) foglalkozó tárának működik a legtöbb dekoncentrált szerve középszinten. Utóbbi magyarázata az, hogy 2010 után a középfokú humányszolgáltatásokért a megyei önkormányzatok helyett az államigazgatási szervek egy részét (az intézményfenntartással, valamint az adóügyekkel foglalkozó szervek tipikusan nem tartoznak ide) a későbbi reform „várományosának” tekinthetjük, mivel a középtávú fejlesztési elképzelések további redukciójukat irányozza elő.

### 3. Merre tovább?

#### 3.1. Csupán egy maradhat?

A mögöttünk álló öt évben a középszintű közigazgatás osztott struktúrája ugyan fennmaradt, azonban annak államigazgatási oldala kétségtelenül integráltabbá vált. *A kormány-*

*zat kevesebb államigazgatási szervevel kívánja megvalósítani ugyanazt, illetve növekvő feladathalmazzal.* A Kormány területi képviseletét ellátó hivatal státusza megerősödött, folyamatos funkció-bővítése miatt egyértelműen az újragondolt középszint legfontosabb adminisztratív aktora lett. A területi kormányhivatal horizontális bővülésével hatékonyabbá válhat a fenntartás, csökkenhet a területi államigazgatás működtetésre fordított összeg,<sup>32</sup> ugyanakkor a működési integráció, a koordináció egyre inkább jelentőségét veszti, hiszen ha a tervek megvalósulnak, szépen lassan elfogynak azok a dekoncentrált szervek, amelyek ebbe a körbe tartoznak (ne feledjük, a várhatóan megmaradó NAV és a rendészeti szervek már most számos jogosítvány alól kivételt képeznek).<sup>33</sup>

Tekintettel arra, hogy a közigazgatás monopol helyzetben van, nehéz annak megítélése, hogy egy-egy közigazgatási reform, illetve beavatkozás mennyire sikeres, hatékony, esetleg fenntartható. Az bizonyos, hogy amennyiben képes az ügyfelek, a társadalom elégedettségének fokozására, az már eredményként könyvelhető el. A mögöttünk álló évek eseményei ennek az elégedettségnek a javítását tüzték zászlajukra. *Emiatt van az, hogy a magyar közigazgatás már fél évtizede folyamatos mozgásban, átalakulásban van, és ez várhatóan középtávon sem lesz másképp. Ugyanakkor figyelemmel kell lenni arra, hogy a permanens reform megnehezíti a konszolidációt, ellene hat az igazgatási környezet stabilizálódásának, a kiszámítható ügyvitelnek, hiszen az állandó átalakítások – ha csak időlegesen is – de mindig megakasztják, felborítják a közigazgatás rendszer működését.* A fővárosi, megyei, járási kormányhivatalok belső konszolidációját, a szervei irányítás mellett a szakmai irányítás területi szintre koncentrációját magam is szükségyszerű lépésnek tekintem. Ugyanakkor meggyőződésem, hogy az optimális megoldások kialakítása érdekében a további reform-lépések előtt elengedhetetlen lenne modell-kísérletek folytatása.

Úgy vélem, *ma már alapvetően nem az a kérdés a kormányzat számára, hogy integrálni kell-ellehet-e a dekoncentrált államigazgatás kormányhivatalokon kívüli szereplőit vagy sem. Nem is az, hogy megyei-járási szinten valóban csak egy állami hivatal működjen-e a jövőben. Sokkal inkább az, hogy ezt milyen ütemben lehet végrehajtani?* Ezzel magyarázható, hogy 2010 óta a magyar közigazgatás fejlesztése féloldalas, mivel annak elsődlegesen az államigazgatás képezi tárgyát.<sup>34</sup> Miután pedig az államigazgatás végrehajtó szintjét – amivel az ügyfelek is legnagyobb számban kapcsolatba kerülnek – a dekoncentrált szervek jelentik, *a kormányzat célja egy olyan multifunkciós adminisztratív platform, másképp szolgáltató területi hivatal kialakítása, ahol a legtöbb államigazgatási hatósági ügy helyen intézhető.*<sup>35</sup>

<sup>29</sup> A Khtv. 1. § 1. pontja szerint a 2010. évi XLIII. törvény hatálya alá tartozó központi államigazgatási szerv bármely jogállású területi szerve ebbe a körbe sorolandó. Az OMSZ központi hivatal, így területi egységei az előbbi szakasz hatálya alá tartoznak. A gondolatmenetet erősíti az is, hogy a 2020-ig tartó KKFS ugyancsak a területi államigazgatási szervek között nevesíti.

<sup>30</sup> Az OMSZ területi szerveihez hasonló okfejtésre alapozva.

<sup>31</sup> Jogállásukat tekintve az OEP Területi Hivatalaihoz hasonló tulajdonságokkal rendelkeznek.

<sup>32</sup> Ilyen lehet többek között a beszerzések egységesítése, közös gépjármű-park üzemeltetése és újszerű vezénylési rend bevezetése, a jogi képviselet összevonása, vagy az energiahatékonysági fejlesztések központosított lebonyolítása.

<sup>33</sup> Vö. Khtv. 16-20. §-ig.

<sup>34</sup> Ez a KKFS-ben is visszaköszön. A civil közigazgatás másik nagy alrendszerének, a helyi önkormányzatoknak a kérdéseit a stratégia nem tartalmazza részletesen.

<sup>35</sup> Érdekességképpen jegyzem meg, hogy jelenleg is többmillió ügyforgalmat bonyolítanak a hivatalok évente.

## 2. táblázat

A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek számának alakulása fajták szerint (2010–2015)		
Vizsgált év	Szervek száma fajták szerint	A változás iránya és legfontosabb oka
2010	25	<b>Stagnálás</b> Bár újonnan jött létre a Nemzeti Földalapkezelő, aminek dekoncentrált egységei is működnek, de ugyanebben az évben az NMHH felállításával a Nemzeti Hírközlési Hatóság területi államigazgatási szervei kikerültek ebből a körből.
2011	14 <sup>36</sup>	<b>Eleinte erős csökkenés, majd növekedés</b> Az év elején tizennégy különös hatáskörű dekoncentrált szerv, valamint a korábbi közigazgatási hivatalok összeolvasztása miatt csökkent az érintett szervek száma. Ezzel párhuzamosan viszont megtörtént a Nemzeti Külgazdasági Hivatal Regionális Irodáinak felállítása. „Álcázott dekoncentrált szervekként” 2011. május 1-jén a GYEMSZI Térségi Igazgatóságainak létrehozása, illetve ugyanebben az évben az OEP ún. Területi Hivatalainak felállítása.
2012	15	<b>Növekedés</b> Létrejötték a Nemzeti Környezetügyi Intézet területi szervei.
2013	17	<b>Növekedés</b> A korábban önkormányzatokhoz tartozó fenntartói feladatok állami abszorpciója új dekoncentrált intézményrendszert hívott életre 2013-ban. Ekkor álltak fel a KLIK területi szervei, valamint a Szociális és Gyermekvédelmi Igazgatóságok.
2014	16	<b>Csökkenés</b> A Nemzeti Külgazdasági Hivatal a továbbiakban nem államigazgatási szerv, így dekoncentrált egységeit sem kell ide számítani.
2015	14	<b>Csökkenés</b> Az áprilisi integráció keretében a Bányakapitányságok, valamint a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségek területi kormányhivatalokba olvasztása.

Nem túlzás tehát azt állítani, hogy az utóbbi években az állam teljesítőképességének, a közigazgatás hatékonyságának fokozására (vagy, ahogy az széles körben elterjedt: „a közigazgatási rezsicsökkentésre”) törekvő kormányzati beavatkozások fókuszában a területi szint,<sup>37</sup> a középszintű kormányhivatalok, valamint a járási kormányablakok álltak. *A területi kormányhivatal az újradefiniált közigazgatási középszint gravitációs központja lett, a kormányzat rajta keresztül kívánja a rendszerváltás nyomán szilánkosra hasadt területi államigazgatást egy egységbe gyúrni.* A nemzetközi összevetésben is példátlanul tekinthető vállalkozás<sup>38</sup> grandiózus jellegét jól tükrözi, ha utalok arra, hogy míg 2011-ben nagyságrendileg 20 000 tisztviselő tartozott a húsz kormányhivatal állományába, addig 2015 márciusában ez a szám megközelítőleg 31 600 fő volt. Az április 1-jén végrehajtott külső integráció nyomán pedig valamivel több, mint 3000 új munkatárssal bővült a kormányhivatali tisztviselők száma. Nem meglepő, hogy a központi költségvetésből kifejezetten a kormányhivatalok számára nevesített támogatások összege is megemelkedett.

<sup>36</sup> Mivel az OEP Területi Hivatalait, valamint a GYEMSZI (jelenlegi ÁEEK) Térségi Igazgatóságait nem mindig tették vizsgálat tárgyává, a szervezeti nagysága eltérést mutathat különböző szakanyagokban.

<sup>37</sup> BALÁZS ISTVÁN: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011. 190–193.

<sup>38</sup> SZAMEL KATALIN–BALÁZS ISTVÁN–GAJDUSCHEK GYÖRGY–KÖI GYULA (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex, 2011. A kormányzat láthatóan törekszik a „magyar út” nemzetközi megosztására. Lásd a területi közigazgatási reform eddigi eredményeit, valamint jövőbeli irányait taglaló, 2015 elején megszervezett nemzetközi szimpóziumot. [http://radioorient.hu/adasok/2015-01-15\\_nemzetkoziszipozium](http://radioorient.hu/adasok/2015-01-15_nemzetkoziszipozium) (2015. június 10-i letöltés).

Amíg 2011-ben ez az összeg 88,4 Mrd Ft-ot jelentett, addig 2015-ben 114,7 Mrd Ft volt, és a 2016-os büdzsében is ehhez konvergál.<sup>39</sup>

### 3.2. Elektronizálás és generalista tisztviselők, de milyen ütemezéssel?

*Az eddig leírtakra alapozva álláspontom szerint a területi kormányhivatali rendszer integrációjának fokozása során az egyik legfontosabb szempont az, hogy a létszámban, valamint feladataiban felduzzasztott területi hivatalok vezetőit olyan helyzetbe lehessen hozni, hogy a szervezet folyamatait naprakészen átláthassák.* Az elektronizálás, az ún. vezetői információs rendszerek (VIR) kiépítése és működtetése ehhez komoly segítséget jelenthet azért, hogy a fejlett informatikai megoldások becsatornázásának köszönhetően az intézményi döntéshozatal megalapozottabbá és gyorsabbá válhat. Hasonló a helyzet a hivatalokból kifelé irányuló informatikai szolgáltatásokkal, az e-ügyintézésrel is. Nem vitatom, hogy a közigazgatási folyamatok elektronizálása a jövő útja, és bár az elmúlt években kétségtelenül koordináltabbak és célzottabbak lettek ezen a téren a fejlesztések, talán pont a kérdéskör „keresztülfekvő” jellege miatt, összességében azt még ma is meglehetősen sporadikusnak vélem. Éppen ezért véleményem szerint több lépcsőben, előbb a legnagyobb forgalmú ügyek mentén kellene lefolytatni az elektronizálást azzal, hogy tudomásul

<sup>39</sup> Összevetésképpen írom, hogy az átalakítások előtt, 2010-ben a teljes területi államigazgatás éves működési kiadása nagyságrendileg a jelenlegi kormányhivatali kör költségvetésének három, illetve három és félszerese volt.

kell venni, a személyes megjelenést igénylő ügyeken túl mindig lesz a magyar lakosságnak egy olyan, jellemzően idősebb korosztálya, akik jobbnak érzik a személyes ügyvitelt, illetve kifejezetten igénylik a hatóság előtti megjelenést.

Mivel az ügyfelek számára hatósági ügyeik intézéséhez a preferált belépési pont egyre inkább a járási adminisztráció lesz, így röviden erre is kitekintéssel kell élnem. Tekintettel arra, hogy az önkormányzati rendszerből az államigazgatási karakterű feladatok egy része már visszavezetésre került, legvalószínűbbnek az államigazgatáson belüli, vertikális feladatmozgatást gondolom (ahogy az pl. a szabálysértési jogkör, vagy a szociális ellátások esetében is történt). Ezen felül valószínűsíthető még néhány állami szolgáltatás járásokhoz koncentrációja, így pl. közművekkel összefüggő ügyintézés, vagy államkötvények értékesítése.

A kérdés úgy is megfogalmazható lenne, hogy milyen legyen az ideális járás? A felvetés fontossága nem vitatható, hiszen a járási rendszer újraélesztésével a központi kormányzat legközvetlenebb megjelenési formájává, mondhatni „arcává” ez az intézmény, valamint a kormányablak vált. A járási rendszer finomhangolása elengedhetetlen, azonban 2018-ig nem látom annak esélyét, hogy maradéktalanul megvalósuljon minden járásban a szakigazgatási feladatok ellátása, illetve más egységek betagozása (egy ettől terjedelmesebb, a KKFS-ben felvetett, amolyan humán-közszolgáltató járási szisztéma létrehozása pedig meglátásom szerint még több időt venne igénybe). Különösen fontos lenne modellezni azt, hogy milyen irányokba lehetne/kellene az alsó-középszintet fejleszteni, és az ezekből nyert eredményekre támaszkodva levezényelni a „következő generációs” járási adminisztráció kialakítását. Annak azonban nem látom akadályát, sőt, inkább ezt vélem az ügyfél-orientáltsággal jobban összeegyeztethetőnek, hogy a kormányablakok, mint fix ügyfélkapcsolati pontok számának növelésével szinkronban,<sup>40</sup> a járási ügysegédek, mint mobil kapcsolattartási pontok előtt intézhető/indítható ügyek körét a jogalkotó amennyire csak lehet, kibővítsék.<sup>41</sup>

A fenti nagyléptékű elképzelések és tervek ellenére sem szabad elfelejteni, hogy a hivatalok, a közigazgatás mit sem ér szakképzett és elhivatott tisztviselők nélkül. Az egy egységgé forrasztott kormányhivatalok személyi állománya ma még szükségképpen magában hordozza a jogelőd szervek ágazatfüggő szaktudását. Az „állami humántőke reformjának” egyik sarokpontja a specialista helyett valamennyi területen „bevethető” generalista kormányhivatalnok. Úgy gondolom, hogy ez, valamint a szükséges munkaköri átjárhatóság megteremtése még pár évet minden bizonnyal várhat magára. Az azonban elvitathatatlan, hogy a több tízezer tisztviselő, aki a magyar közigazgatás állományába tartozik, minden tiszteletet megérdemel,

hiszen odaadó munkájuk nélkül az eddigi eredmények nem jöhettek volna létre.

Amennyiben középtávon sikerül a közigazgatás szervezete, valamint működését stabilizálni, és azt a karrier rendszer legelőnyösebbnek tekintett elemeivel ötvözni (pl. fix előmenetel, kiszámíthatóság, megfelelő illetményezés), biztos vagyok benne, hogy olyan közigazgatás alakítható ki, ami képes a tanulmány elején felvillantott, és a Magyar Állam előtt is tornyosuló modern kihívások megválaszolására.

## Felhasznált irodalom

- BALÁZS ISTVÁN: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011. BARTA ATTILA: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat, 2013.
- BARTA ATTILA: Területi kormányhivatalok 2.0. ? A középszintű államigazgatás továbbfejlesztése 2015-ben. *Kodifikáció és Közigazgatás* 2015/1., 39–47.
- DRECHSLER, WOLFGANG: *The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management, The Central and Eastern European Perspective*. *Halduskultuur*, 2005/6. 94–108.
- G. FODOR GÁBOR – STUMPF ISTVÁN: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érték*, 2008/3. 5–26.
- Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia*
- KÉKI ZOLTÁN: A kistérségi és a körzeti igazgatás. In: CSEFKÓ FERENC (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, Kódex, 2008.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013. *MTA Law Working Papers*, 2014/2., 6–7.
- PAPP DOROTTYA: *Hatékony közigazgatás – de milyen áron?* [http://www.arsboni.hu/hatekony\\_kozigazgatás\\_de\\_milyen\\_aron.html](http://www.arsboni.hu/hatekony_kozigazgatás_de_milyen_aron.html)
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Területi közigazgatás-szervezés és dekoncentrált szervek. *Comitatus*, 1993/2., 4–16.
- PETERS, B. GUY–PIERRE, JON (ed.): *The SAGE Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd., 2012.
- RANDMA-LIIV, TIINA: *New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe*. [http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227\\_TED1\\_RandmaLiiv\\_NPMvs-NWS.pdf](http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_RandmaLiiv_NPMvs-NWS.pdf) 4.
- SZAMEL KATALIN–BALÁZS ISTVÁN–GAJDUSCHEK GYÖRGY–KOI GYULA (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex, 2011.
- Új Magyar Közigazgatás 2012/2.
- Új Magyar Közigazgatás 2014/7.
- ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA–VIRÁG RUDOLF: *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tanácsügyi kiadó, 2013.

<sup>40</sup> Erre vonatkozik a KÖZOP-2.5.0-09-11-2013-0003, „Állomásfejlesztési és integrált ügyfélszolgálat fejlesztési program 25 helyszínen” c. kiemelt projekt.

<sup>41</sup> Június végén pl. a 156/2015. (VI. 25.) Korm. rendelet bővítette tovább a kormányablakokban benyújtható kérelmek, bejelentések és panaszok felfogadását.