

II. Fejezet

A területi államigazgatás

*Barta Attila**

Jelen fejezet a közigazgatás középszintű intézményei közül az úgynevezett területi (másképp dekoncentrált) államigazgatási szervekkel foglalkozik. A közigazgatás végrehajtó szintjéhez tartozó intézmények jellemzőinek bemutatása érdekében a fejezet *nyolc szerkezeti egységre bontva ismerteti a területi államigazgatási szervekkel összefüggő kérdéseket*. Elsőként azt érdemes megvizsgálni, hogy az államigazgatás területi szerveinek melyek a legfontosabb *ismertetőjegyei*, valamint milyen, a fejlődésüket meghatározó főbb folyamatok azonosíthatók be. Ezt követően a magyar dekoncentrált államigazgatás *történeti előzményeinek* áttekintése következik. A harmadik nagy szerkezeti egységben *a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének*, a fővárosi, megyei kormányhivatalnak a fejlődéstörténete olvasható. A fentieket a *járási adminisztráció* (az alsó-középszintű államigazgatás) bemutatása követi. Jelen fejezet ötödik pontja a megújult középszintű államigazgatás ügyfélszolgálati tevékenységét ismerteti. Ezután a dekoncentrált államigazgatás *különös hatáskörű szerveinek* feldolgozása következik. A fejezet utolsó előtti pontjaként elhelyezett *kitekintés* keretében az Európai Unió néhány tagállamának területi államigazgatásáról alkotható kép. Zárásként a történeti, a hatályos magyar, valamint a nemzetközi jellemzők alapján megfogalmazott *következtetések* olvashatók.

A fejezet keretében kifejezetten építke a középszintű államigazgatás jellemzőinek megismerésére irányuló korábbi kutatások megállapításaira. Ugyanakkor a *fejezet elsődleges célja az, hogy értő áttekintését adja a területi szinten lezajlott eseményeknek*. A kötetet megalapozó kutatások időtartamával összhangban a területi államigazgatásról szóló fejezet alapvetően 2018 első harmadáig dolgozza fel a releváns eseményeket, ugyanakkor bizonyos pontokon tartalmazza a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXXV. törvény által bevezetett új fogalmakat is.

* Barta Attila egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

Vákát oldal

1. Bevezetés. Az államigazgatás területi szerveinek alapvető jellemzői, valamint a fejlődésüket meghatározó főbb folyamatok

1.1. A szervcsoport főbb jellemzői

Munkámban a közigazgatás-tudomány konvencionális megközelítésével összhangban az államigazgatás területi szerveit *a központi közigazgatás középszintű egységeinek tekintem*. Figyelemmel arra, hogy a legtöbb országban a közigazgatás középső/területi (másképp mezo) szintje többszereplős, azaz a területi államigazgatás mellett a rendészeti igazgatás is rendelkezik dekoncentrált szervekkel, valamint az önkormányzatok területi típusa is megjelenhet, indokolt rámutatni azokra a *jellemzőkre, amelyek mentén a fejezetcímben szereplő szervcsoport elhatárolható az előbbi szervtípusoktól*.

Legfontosabb tulajdonságaik közzé sorolható, hogy az idetartozó közigazgatási szervek hivatali formában működnek, és *egyszemélyi vezetés* alatt állnak. *Területi kötődésük* gyenge, mivel az államigazgatási hierarchiába betagozódva, a központi szervek kihelyezett egységeiként látják el feladataikat. Pontosan emiatt többnyire az *országosan egységes intézést igénylő* szakigazgatási kérdésekben járnak el (például adó- és kincstári igazgatás, vízügy, állami intézményfenntartás). További közös jellemző a vizsgált szervcsoport esetében, hogy általában *közhatalmi* elemmel bíró feladatokat valósítanak meg (hatósági nyilvántartásokat vezetnek, hatósági ellenőrzéseket végeznek). A rendszertanilag idetartozó szervek működési területe több esetben szükségképpen eltér az általános *területbeosztástól*, mivel az általuk ellátott feladat jellege számos esetben csak területközi lehatárolással valósítható meg eredményesen (például természetföldrajzi okok miatt vízgyűjtő területekhez vagy bányászati tevékenységhez igazodó módon). Jellemzőiket a lenti táblázat foglalja össze.

1. táblázat

A területi államigazgatási szervek legfontosabb jellemzői

Szempont	Jellemző
Központi közigazgatáshoz való viszony	Központi szervek dekoncentrált egységei
Területi kötődés	Gyenge
Vezetés módja	Egyszemélyi vezetés
Rendeltetés	Jellemzően közhatalmi elemmel bíró szakosított feladatok ellátása
Működési terület	Speciális lehatárolás is lehetséges (például régiós, megyeközi, járási)
Intézett ügyek jellege	Többnyire országosan egységes intézését igénylő ügyekben járnak el

Forrás: a szerző szerkesztése

Az eddig írtakra tekintettel – a fejezet későbbi részeiben ismertetendő magyar jogszabályi definícióktól némileg eltérően, ugyanakkor a nemzetközi gyakorlatra is figyelemmel – *területi államigazgatási szerveknek kizárólag azokat a közigazgatási szerveket tekintem, amelyek közhatalom birtokában a központi államigazgatás végrehajtó funkcióját látják el, középszinten működnek, és tevékenységüket a felettes szerv irányítása, felügyelete és ellenőrzése mellett, végrehajtási önállósággal végzik.*¹

A fenti körülírás kellően rugalmas ahhoz, hogy – az egyes országok és korszakok szükségszerű eltérései ellenére is – a vonatkozó szervcsoport alapvető elemeit megjelenítse. Erre szükség is van, hiszen a társadalom, a gazdaság és a közigazgatás közötti viszonyrendszer időszakosan átalakul, amit nem ritkán olyan jelentős események kényszerítenek ki, mint amilyen legutóbb a pénzügyi-gazdasági válság volt.² Ez, valamint további közösségi kihívások (például előregedő társadalom, környezeti csapások) sok helyen rávilágítottak arra, hogy nélkülözhetetlen a közintézmények és a kormányzás megerősítése,³ ami *az állami szerep és a végrehajtó hatalom újrachangolásához, ezen keresztül pedig a mezoszint államigazgatási oldalának korrekciójához vezetett.* Jelen fejezet 7., az Európai Unió néhány tagállamának területi államigazgatásával foglalkozó pontja is megerősíti, hogy a középszintű államigazgatás struktúrája kapcsán napjainkban *az uralkodó kép sokkal inkább a diverzitás, semmint a konvergencia.*⁴

1.2. A dekoncentrált államigazgatás fejlesztését meghatározó folyamatok

Az önálló karakterisztikájú nemzeti közigazgatások ellenére abban szinte valamennyi állam megegyezik, hogy az elmúlt és a soron következő években olyan adminisztratív megoldásokat keresnek, amelyek segítségével a mostani, forrásszűkével rendelkező időszakban is eredményesen megvalósíthatók a felvállalt feladatok. Nincs ez másként az államigazgatás területi szervei kapcsán sem. A továbbiakban a nemzetközi folyamatok⁵ és a hazai fejlesztési dokumentumok (Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program [röviden MP],⁶ valamint a *Közigazgatás és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia* [röviden KKFS, illetve Stratégia]⁷) alapján azokat a folyamatokat tekintjük át, amelyek közép- és hosszú távon a dekoncentrált államigazgatás fejlesztési pályáját kijelölik.

A megváltozott pénzügyi és gazdasági kondíciók miatt számos országban egyre jelentősebb szerepre tesznek szert az úgynevezett technokrata értékek, mint – amilyen a potens állam kialakítása érdekében a Magyary-programban is visszatérően hangoztatott – haté-

¹ Vö.: ÁRVA et al. 2014, 136.

² Vö.: G. FODOR – STUMPF 2008.

³ *Kormányzati Körkép 2017.* 9. www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en#page1 (A letöltés dátuma: 2017. 10. 26.).

⁴ PETERS–PIERRE 2012, 541.

⁵ KETTL 2015; CHAKRABARTY–CHAND 2012; RAADSCHELDERS–VIGODA–GADOT 2015.

⁶ <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 12. 05.).

⁷ www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf 31., 41–53. (A letöltés dátuma: 2017. 12. 05.).

konyság, vagy a gyors döntéshozatal iránti igény.⁸ A közigazgatás nagy alrendszerei (így az államigazgatás dekoncentrált szervei) ezeket akkor képesek biztosítani, ha az általuk gyűjtött és feldolgozott adatok nemcsak pontosak és relevánsak, de azok átfordíthatók az összefüggéseket visszatükröző értékelésekké. Azaz *kellő rálátást* kell biztosítaniuk a döntéshozóknak, hiszen csak ezt követheti helyes megállapítás és adekvát cselekvés.

A közelmúlt társadalmi-gazdasági folyamatai arra is rávilágítottak, hogy a 21. századi közigazgatás reagálóképességét mindenképpen fejleszteni kell. A megakrízisek utáni (úgynevezett poszt-NPM) közszolgáltatás- és közigazgatás-fejlesztési irányzatok éppen emiatt alapvetően nem zárkóznak el attól, hogy a klasszikus hatósági eszközök mellett – meghatározott körben – teret engedjenek a versenyszféra egyes bevált megoldásainak a végrehajtó apparátus hatékonyságának fokozásáért.

Az előbbi gondolathoz szorosan kapcsolódik a *digitalizáció* igénye és követelménye. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a továbbiakban: OECD) egyik közelmúltbeli kiadványa, a *Kormányzati Körkép* 2017-es kiadása⁹ is hangsúlyozza, hogy a jelenlegi szociológiai és ökonómiai folyamatok alakulása mögött jelentős mértékben már technológiai változások állnak. Ahogy azt a KKFS is kiemeli, az új technológiák által remélhetőleg *optimalizálható a közigazgatási működés* (például a dekoncentrált szerveken belüli folyamatokban, illetve a hivatalok közötti kapcsolattartásban is erős törekvés mutatkozik a tisztán elektronikus megoldások alkalmazására). Legalább ennyire meghatározó az e-ügyintézés terjesztése, vagyis az, hogy az ügyfeleknek minél kevesebb esetben kelljen személyesen felkeresni az eljáró hatóságot (ezt egyébként nemcsak az ügyfelek kényelme indokolja, hanem az állami kiadások csökkentésének igénye is). A fizikai biztonság mellett legalább ennyire hangsúlyos az *informatikai (másképp kiber-) biztonság* megteremtése és megőrzése. Emiatt nélkülözhetetlennek tűnik az *e-közigazgatási ellenállóképesség* fokozása.

A 2010 utáni átalakítások eszmei bázisát jelentő Magyary-program is úgy foglalt állást, hogy a közigazgatást nem lehet pusztán szelvényeiben megújítani. A feladatok revíziója és az eljárások racionalizációja mellett legalább ennyire fontos a közigazgatási szerkezet (jelenül a területi államigazgatás) megújítása, a középszint koherenciájának fokozása. Ugyanakkor az elmúlt évtizedek rávilágítottak arra is, hogy az előbbieken jelzett törekvések értelmezhetetlenek megfelelő *humán erőforrás* hiányában. Pontosan emiatt tartja megkerülhetetlennek szinte minden fejlesztési irányzat, így az MP nyomdokain haladó Stratégia is a közigazgatás (például a járási hivatalok) személyzetének megerősítését és megtartását.

A fent taglalt elképzelések végpontjában a közigazgatás *polgár- és ügyfélközpontú működésének fokozása áll.* Ez komplex eszközökkel biztosítható, amit a KKFS rendelkezései is visszatükröznek, amikor a központi kormányzat által nyújtott szolgáltatások ügyfelekhez közelítése, valamint a centralizáció miatt megnövekedett feladatok arányos szétterhelhetősége érdekében az integrált ügyfélszolgálatok mellett például az eMagyarország pontok fejlesztésére is kitér, továbbá a postahivatalok bevonásának lehetőségére is egyes eljárási cselekmények lebonyolítása kapcsán.

A fejezet hátralevő részeiben ezeket a fenti intézményeket és elképzeléseket is részletesen be fogom mutatni.

⁸ A folyamat már a 2000-es években megindult, azonban ezek a szempontok a pénzügyi-gazdasági válság nyomán még markánsabbak lettek.

⁹ A korábbi lábjegyzetek között már jelzett dokumentumon túl egyes országok kapcsán ábrákkal kiegészített gyorstényeket közöl ez az oldal: www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm (A letöltés dátuma: 2017. 10. 26.).

2. A mai magyar dekoncentrált államigazgatás előzményei

A magyar közigazgatás működésének és struktúrájának alakulására a történeti előzményeknek jelentős hatása van. Miután pedig a rész osztja az egész sorsát, ez a megállapítás a területi államigazgatás fejlődését illetően is helytálló. A történeti visszatekintés jelentősége nehezen vitatható, ha figyelemmel vagyunk arra, hogy a mai magyar területi államigazgatási szisztémát megelőzően több, eltérő logika mentén építkező időszak is megkülönböztethető hazánkban. Ezek megismerése hasznos a középszintű államigazgatásban jelenleg zajló folyamatok megértéséhez.

A fejezet soron következő részének időhorizontja alapvetően 1867-től 2010-ig terjed. A folyamatok könnyebb áttekinthetősége érdekében, valamint a terjedelmi korlátokat is szem előtt tartva, ezt a majd' másfél évszázados időszakot – valamint a területi szinten működő államigazgatási apparátus lényegét – két jól elkülöníthető részben ismertetem:

- az első a rendszerváltás előtti eseményekkel foglalkozik,
- a második az 1989/90-es demokratikus transzformációra, valamint a rá következő 20 éves időtartamra fókuszál.

2.1. A magyar területi államigazgatás alakulásának főbb mérföldkövei a polgári korszakban és a tanácsrendszer idején

Habár a magyar közigazgatás-történetből több olyan kísérlet és intézkedés¹⁰ is kiemelhető, amelyek kifejezetten a végrehajtó apparátus területi szintjét célozták meg, ezek még nem irányulhattak a mai értelemben vett területi államigazgatásra. Emögött az áll, hogy a központi államigazgatási szervek dekoncentrált egységei lényegében a 19. század második felében jelennek meg Magyarországon. Erre ugyanis logikailag csak azt követően van mód, hogy (a korábbi úgynevezett dikasztériális szervek helyett) a polgári/polgárosodó állam központi közigazgatása kialakult, valamint alacsonyabb szinten elvált egymástól az állami és az önkormányzati típusú igazgatás.¹¹ Magyarországon ezekre a lépésekre – az 1848-ban kimunkált reformváz alapulvételével, de – az 1867-es kiegyezés¹² nyomán került sor.

¹⁰ Például II. József az 1784. évi rendeletében a nemesi vármegyék helyére úgynevezett kerületeket állított. A reformkorban is visszatérő (mondhatni napi) témának számított a közigazgatás modernizálása, amiről jó áttekintést nyújt: MARTONYI 1948.

¹¹ SZAMEL et al. 2011, 730.

¹² A témakörrel részletesen foglalkozik a *Magyar Tudomány* 178. évf. 12. sz. 1523–1583.

2.1.1. Gondolatok az 1867–1949 közötti időszak területi (állam)igazgatásának főbb sajátosságairól és alapintézményeiről

A vizsgált korszakot, tekintettel annak társadalmi és gazdasági folyamataira, polgári korszaknak, közigazgatását pedig polgári közigazgatásnak nevezik a jog- és közigazgatás-történeti munkákban. *A magyar közigazgatásnak ebben a periódusában az egyik legmeghatározóbb szervezési elve a (fokozódó) centralizáció volt.* Ez érthető, ha figyelembe vesszük, hogy a társadalmi átalakulás (polgárosodás), valamint a gazdasági folyamatok (iparosodás) az állami feladatok markáns növekedéséhez vezettek, amelyek között számosat országosan, egységesen kellett intézni.

Ugyanakkor a központi közigazgatás önmagában képtelen lett volna egy ilyen mértékben felduzzadt feladattömeg ellátására. Habár Magyarországon már rége visszamenőleg adott volt egy területi igazgatási egység (az úgynevezett vármegye, illetve a későbbiekben a törvényhatóság intézménye), amelynek hatásköre hosszabb-rövidebb időn át, de a korabeli közigazgatás valamennyi ágára kiterjedt,¹³ területi kötődése miatt a központi akarat megjelenítésére érthető módon nem volt maradéktalanul alkalmas, ellentétben a kizárólag csak a főhatóságoktól függő dekoncentrált államigazgatási egységekkel. Utóbbiakra (mint amolyan „külső” szervekre) az emberekkel (ügyfelekkel) való könnyebb kapcsolattartás miatt is szükség volt.

A középszintű közigazgatás két nagy alrendszerének (értsd: területi típusú önkormányzatok, valamint területi államigazgatási szervek) egymáshoz való viszonya tehát folyamatosan bontakozott ki, aminek irányát és intenzitását a fent jelzett centralizatív és államalapító törekvések kövezték ki.¹⁴ Ennek tudható be az is, hogy, látszólag paradox módon, de, az államigazgatás középszintű intézményeinek több meghatározó szabályát a korabeli területi önkormányzati törvények hordozták a vizsgált korszakban (tekintettel arra, hogy átfogó és elkülönült törvény a dekoncentrált szervek kapcsán ekkoriban nem volt). A részletek taglalása nélkül utalok itt a főbb jogszabályi csomópontokra, így az 1869. évi IV. törvényekre, valamint a későbbiekben néhány alapintézmény miatt kitérek még az úgynevezett törvényhatósági törvényekre (1870. évi XLII. tc. és 1886. évi XXI. tc.), illetve általános-ságban a két világháború közötti időszak sajátos szabályozására.¹⁵

Ezek a jogszabályok azon túl, hogy új karakterrel ruházták fel a vármegyéket és egyes városokat (lényegében közigazgatási rendeltetésű törvényhatósággá alakítva azokat), a teljes területi közigazgatásnak megadták a vázát. Mindezt pedig úgy valószínűzték meg, hogy a magyar középszintű végrehajtó apparátus egészen a 20. század közepéig megőrizte a közigazgatás két nagy alrendszerének elválasztását (igaz, a központi szervektől való függés biztosítása mellett). A továbbiakban a fenti jogszabályok néhány alapvető intézményét mutatom be, amelyek meghatározónak bizonyultak a területi államigazgatás fejlődése kapcsán.

Elsőként a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló *1870. évi XLII. törvény*cikket (első törvényhatósági törvénycikket, továbbiakban röviden I. Ttc.-t) érdemes kiemelni, amely

¹³ MAGYARY 1942, 62. és 209.

¹⁴ SARLÓS 1976, 9.; valamint SZAMEL 1981, 79–80.

¹⁵ Terjedelmi okokból kifolyólag az 1929. évi XXX. tc.-t részletesen nem taglalom, ahogy a községekről szóló jogszabályokat sem.

a polgári korszak első, közigazgatást átfogó igénnyel szabályozó törvénye volt.¹⁶ A törvény-cikk dekoncentrált államigazgatási feladatellátásra gyakorolt jelentőségét csak fokozza a tény, hogy ez idő tájt (azaz a kora dualizmus idején) a központi államigazgatásnak – néhány sajátos kivételtől eltekintve – még nem voltak kifejezetten csak tőle függő középfokú szervei. A területi szinten mindazt, amit ma államigazgatási, illetve önkormányzati feladatnak neveznénk, egy szervezettípus bázisán valósult meg, azokat a törvényhatóságok intézték, amelyek ennek megfelelően az általános hatáskörű szervei voltak a korabeli magyar középszintű igazgatásnak.¹⁷ A törvényhatóságok közül a vármegyék alsó-középszintű egységekkel is rendelkeztek. A korabeli járások kétségtelenül hozzájárultak ahhoz, hogy a vármegyei igazgatás megkerülhetetlen legyen számos szakigazgatási kérdésben. A járás intézményével a 4. pontban külön foglalkozom, az ismételtek elkerülése érdekében ott mutatom be részletesen.

Az I. Ttc. azért sem tekinthető kizárólag önkormányzati joganyagnak, mert több olyan intézményt is bevezetett, amelyek a középszintű önkormányzati egységek kontrollálását, a hathatós kormányzati befolyás megteremtését/fenntartását célozták.¹⁸ Ahogy arra munkájában Ladik Gusztáv is rámutatott, a látszólag széles mozgástér sok esetben beszűkült amiatt, mert a döntések jelentős része a központi közigazgatás jóváhagyásához volt kötve.¹⁹ A változatos eszközök közül most témánk szempontjából a legfontosabb az úgynevezett *főispáni intézmény, amely a többi kontrolleszközzel egyetemben az állami közigazgatás gördülékeny közvetítését biztosította*. Ennek hiányában a korabeli magyar központi szervek megfelelő végrehajtó apparátus nélkül maradtak volna, hiszen – ahogy azt fentebb is jeleztem – ez idő tájt az úgynevezett járási adminisztráció is a vármegyékhez kapcsolódott. Azaz a középszintű önkormányzatok és dekoncentrált egységeik nélkül a központi akaratot nem lehetett sikeresen alacsonyabb szintre transzformálni.²⁰

A fenti helyzettel tisztában voltak a korabeli jogalkotók is, és *viszonylag rövid idő alatt kezdetét vette a „hiányzó” területi államigazgatás szervezeti kiépítése*. Ez a folyamat olyan tempóban (és koncepciótlanul) zajlott, hogy néhány év leforgása alatt már komoly problémaként jelentkezett az, hogy az egymásra tekintet nélkül fejlődő szakigazgatási ágak gyarapodó dekoncentrált egységei nem tudtak maradéktalanul együttműködni a középszint többi szereplőjével. *Részben a területi közigazgatásban kialakult viszonyok rendezése érdekében állították fel 1876-ban az úgynevezett közigazgatási bizottságokat (röviden KB).*²¹

A paritásos alapon szerveződő testület (amelynek tagjai között megtalálhatók voltak állami hivatalnokok, törvényhatósági tisztviselők és a törvényhatóság által titkosan választott tagok, a bizottság élén pedig a főispán elnökölt), bizonyos mértékű korrekciók mellett, de egészen 1929-ig része volt a magyar középszintű közigazgatásnak.²² A bizottság alkalmas eszköznek tűnt a fragmentált területi közigazgatás összefogására, amely az 1880-as évek közepére már meglepően sok különös hatáskörű területi államigazgatási szerv részvéte-

¹⁶ Részleteit lásd: STIPTA 1995b. A jogszabály (és a többi, történeti rész keretében hivatkozott jogszabály) elérhető itt: <https://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5448> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 03.).

¹⁷ Lásd a törvény 1. §-át.

¹⁸ Lásd például a törvény 3., 54–55. §-ait, vagy az 58. § d) és e) pontjaiban írtakat.

¹⁹ LADIK 1941, 9., 11.

²⁰ LADIK 1941, 177–178.

²¹ A közigazgatási bizottság hatalompolitikai szerepével részletesen foglalkozik SARLÓS 1976, 124–130.

²² SZOLGABÍRÓ 1937, 101.

lével működött (például pénzügyigazgatóságok,²³ népiskolai hatóságok állami szervei,²⁴ államépítészeti hivatalok,²⁵ földadó-nyilvántartás területi szervei²⁶ vagy az úgynevezett folyammérnöki hivatalok).²⁷ A helyzetet csak bonyolította az, hogy a szakágak sokszor egészen járási szintig kiépített intézményrendszert hoztak létre, ezek azonban nem mindig követtek ugyanolyan lehatárolást. Ezért fogalmazhatott úgy Magyary Zoltán, hogy ekkorra „a törvényhatóságok csak azokra az ügyekre nézve tekinthetők általános közigazgatási hatóságoknak, amelyek nem tartoznak a különös hatóságok valamelyikének a hatáskörébe”.²⁸

A felsorolt szervezeteket később számos másik követte, ami eklektikus képet eredményezett. A tárcák alapvetően nem törekedtek arra, hogy az államigazgatási feladatokat a vármegyei (törvényhatósági) keretekbe integrálva lássák el.²⁹ Ehelyett a könnyebben irányítható és kontrollálható területi államigazgatási szerveket favorizálták, egyúttal elfogadva azt, hogy az érintett dekoncentrált szervek irányába a közigazgatási bizottságoknak koordinációs – és idővel egyéb más – jogosítványai is voltak.³⁰

A középszintű közigazgatási szervek trichotóm (értsd: törvényhatóságok, dekoncentrált államigazgatási szervek és lényegében harmadik kategóriaként a közigazgatási bizottságok mint testületi formában működő területi szervek) viszonyrendszerében az 1886. évi XXI. törvénycikk (II. Törvényhatósági törvénycikk, röviden II. Ttc.) eszközölt módosítást azáltal, hogy a területi közigazgatás aktorainak befolyásolásához a bizottság helyett alkalmasabbnak tekintette az egyszemélyi tisztségviselőt, jelesen a főispáni intézményt.³¹ Tette ezt amiatt, mert a főispáni állás sokkal operatívabb volt a testületi működéshez viszonyítva, ráadásul, ahogy arra több szakíró is rámutatott, „politikai elvei biztosítják számára állását”,³² azaz egyértelműen a központi akarat területi megjelenítőjeként funkcionált.

A fenti jogszabály a főispánt a középszintű közigazgatás kiemelkedő szereplőjévé tette. Felügyeleti, kinevezési, fegyelmi eszközei mind mennyiségileg, mind pedig minőségileg megváltoztak az I. Ttc.-ben foglaltakhoz képest, sokkal nagyobb mozgásteret biztosítva számára a törvényhatóságon belül, sőt, az alsó fokú közigazgatás irányába is.³³ Nem volt ez másképp a területi államigazgatás kapcsán sem. Igaz, hogy már 1876-tól, a közigazgatási bizottságok felállításától kezdve voltak jogosítványai a dekoncentrált szervek irányába, ezeket azonban a testület elnökeként és nem egyszemélyben látta el. Ezen változtatott az 1886-os szabályozás, mivel ettől kezdve a dekoncentrált szervektől bármely ügyre vonatkozóan felvilágosítást kérhetett (az érintett miniszternek jelentést tehetett), sőt, személyi kérdésekben is javaslattételi jogot kapott.³⁴ A főispán tehát a középszintű közigazgatás

²³ 1876. évi XV. tc.

²⁴ 1876. évi XXVIII. tc.

²⁵ 1877. évi XXIV. tc.

²⁶ 1885. évi XXII. tc.

²⁷ 1885. évi XXIII. tc.

²⁸ MAGYARY 1942, 210.

²⁹ A ritka esetek egyike volt a közegészségügyi terület. Lásd: 1876. évi XIV. tc.

³⁰ STIPTA 1995a, 3.

³¹ EGYED et al. 1928.

³² BALOGH 1944.

³³ EREKY 1908, 264.

³⁴ 1886. évi XXI. tc. 57. § A.

mindkét nagy alrendszere felé direkt befolyásolási eszközökre tett szert, ami egyszersmind előrevetítette a közigazgatási bizottságok fokozatos visszaszorulását.

A 19. század végén, 20. század elején tovább gyarapodott az államigazgatási karakterű feladatok köre, amelyeket területi szinten vagy a vármegyék szervezete útján kellett ellátni, vagy (ami elterjedtebb volt) a feladatra önálló különös hatáskörű területi államigazgatási szervet hoztak létre. Előbbire példa az iparfelügyelői hálózat létrehozása,³⁵ vagy a m. kir. gazdasági felügyelőségek kialakítása,³⁶ míg utóbbira az állatorvosi szolgálat felállítása,³⁷ illetve az úgynevezett vármegyei számvevőségek intézményesítése.³⁸ Összességében a középszintű államigazgatásra heterogenitás volt jellemző, mivel összkormányzati szemlélet hiányában közigazgatásunk ezen szegmense alapvetően tárcaérdekek mentén formálódott. Bár elszigetelt reformok megvalósultak, ezek hatása partikuláris maradt.³⁹

Amit azonban semmiképpen nem lehetett figyelmen kívül hagyni, az a két világháború volt. Az 1900-as évek elejét több országban, így hazánkban is, a háborús készülődés határozta meg, ami a központosításnak kedvezett.⁴⁰ A háborús évek alatt a vármegyék élére úgynevezett kormánybiztos főispánokat neveztek ki, akik immár a (civil) közigazgatás személyzete mellett a rendészeti szervek közegeivel is rendelkezhettek. *A magyar közigazgatás centralizatív és államosító jellegét a vesztes háború sem tompította.* A fokozatosan kibontakozó gazdasági világválság a korábbi berendezkedés szabályainak szigorítását (lásd például a közigazgatás – lényegében önkormányzatok – rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikket), a törvényhatóságok és községek fölötti kontrolljogosítványok kiszélesítését sürgette. A továbbiakban kifejezetten csak a közigazgatási bizottság, a főispán és a különös hatáskörű területi államigazgatás rendszerében bekövetkezett változásokra fókuszálók, hogy megismerhessük a két világháború közötti dezintegrált rendszer főbb jellemzőit.

A két világháború között a közigazgatási bizottság jogosítványai egyre jobban megfogyatkoztak.⁴¹ A központi akarat területi megjelenítőjeként eljáró főispán ugyancsak változásokon esett át. Ekkoriban már az államfő által kinevezett személy és közvetlenül a belügyminiszternek volt alárendelve. Emiatt Ladik Gusztáv szerint már nem is tartozott a vármegyei tisztviselők közé.⁴² A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek sem maradtak statikusak. Lendületesen gyarapodtak a szakágak kihelyezett egységei, ami látványosan paradox, hiszen a területelcsatolások miatt a magyar közigazgatás méreteinek is csökkennie kellett volna. Azonban a negatív társadalmi-gazdasági jelenségek (például szociális, munkaügyi, közegészségügyi kérdések), valamint a trianoni határokon visszaáramló hivatalnokok foglalkoztatása mind a közigazgatási gépezetet növelte. *Mivel a közigazgatási bizottságok megyei szinten elvesztették integráló szerepüket, az alsó-középszinten pedig eleve nem is rendelkeztek ilyennel, hiányzott a szisztematikus koordináció.*

A korábban létrejött dekoncentrált egységek mellett (vagy azok átalakításával) ebben az időszakban többek között olyan területi államigazgatási szervek működtek,

³⁵ 1893. évi XXVIII. tc.

³⁶ 1912. évi XXIII. tc. 1–2. §.

³⁷ 1900. évi XVII. tc.

³⁸ Lásd az 1902. évi III. tc. rendelkezéseit.

³⁹ Ezzel kapcsolatban lásd többek között: MESZLÉNYI 1914.

⁴⁰ Lásd például: 1912. évi LXIII. tc.

⁴¹ PAPP 2012, 1–11.

⁴² LADIK 1941, 173.

mint például a m. kir. erdőigazgatóságok és erdőfelügyelőségek, az ipari munkaügyi felügyelőségek, a bányakapitányságok⁴³ vagy az ügynevezett mértékhitelítő hivatalok.⁴⁴ Az 1920-as és 1930-as években területi államigazgatásunkat a tárcák vagy ügynevezett kerületekhez, vagy a törvényhatóságokhoz igazodó módon szervezték meg, de volt példa járási keretekbe illesztett dekoncentrált szervekre is. A gond ezzel az volt, hogy a lehatárolások sokszor nem voltak egymással szinkronban, kialakításukat a tervezettség helyett az esetlegesség jellemezte. Ez nem elvont kérdés, hiszen a személyes megjelenést igénylő ügyeknél az állampolgárok/ügyfelek számára valódi nehézségeket okozott, az ügyintézés folyamatában pedig annak elhúzódásához vezetett.⁴⁵

A fenti defektusok ellenére is hangsúlyozni kell, hogy a magyar közigazgatás államigazgatásának területi szintje a vizsgált időszakban alapvetően a kor színvonalán állt. Habár külső hatások is érték, fejlődését elsősorban belpolitikai tényezők alakították, amelyek olyan *sui generis* intézményeket hívtak életre, mint a főispán vagy a közigazgatási bizottság. *Az előbb irtak mellett azonban látni kell, hogy közigazgatásunk feladatbeli és szervezeti rendezetlenségén túl legalább ekkora gondot jelentett a szisztematikus fejlesztések hiánya, a végrehajtásra vonatkozó adatok mozaikossága,⁴⁶ valamint a joganyag elburjánzása.* A kialakult összkép, miután szerves kapcsolatban állt a korabeli társadalmi és gazdasági folyamatokkal, az 1940-es évek végéig már nem módosult érdemben, akkor azonban az egész államigazgatás új útra lépett.

2.1.2. Új úton. A tanácsrendszer alapvető jellegzetességei és területi szintje

Annak ellenére, hogy ma már evidenciának tekintjük, 1945 után nem volt magától értetődő a tanácsrendszer adaptációja. Bár az öröklött közigazgatási struktúrával szembeni elégedetlenség általános volt, a reform/átalakítás tekintetében a fordulat évéig (1948-ig) nem kristályosodott ki domináns koncepció. Ezt követően azonban rövid időn belül egyértelművé vált, hogy az új típusú politikai és állami berendezkedés a korábbiaktól eltérő igazgatási megoldásokat kíván. *Olyanokat, amelyekkel a burzsoá állam közigazgatása és annak két-pilléres adminisztrációja nem volt kompatibilis.*⁴⁷

Az 1949. évi Alkotmány V. fejezete (valamint a lentebb ismertetendő ügynevezett tanácstörvények) nyomán tartalmában megújított igazgatási apparátus legfontosabb szervezőelvei (a részletek taglalása nélkül) a hatalom egysége, a demokratikus centralizmus és az államigazgatás egységessége voltak. *Az előbbieket miatt a tanácsi típusú igazgatás szakított a polgári közigazgatás osztott struktúrájával, ugyanakkor bizonyos kereteket és jegyeket mégis megőrzött belőle.* A hazai szovjetrendszer középszintjének a következő főbb jellemzői emelhetők ki.⁴⁸

⁴³ Lásd például: 1933. évi XXII. tc. 1. §., 1935. évi VII. tc. 2. §.

⁴⁴ 1907. évi V. tc.

⁴⁵ HANTOS 1931, 7.

⁴⁶ A korabeli közigazgatás szervezeti rendszerének ábrája megtalálható itt: <http://teruletikozig.blogspot.hu/2018/01/uj-konyvfejezet.html> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 06.).

⁴⁷ KOVÁCS 1985; továbbá BÁLINT 1984, 4.

⁴⁸ A kérdéskör korabeli megítélése kapcsán érdekes adalékokkal szolgál még: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3246/1/1979_beszteri_belane_2.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 22.).

A Magyar Népköztársaság államigazgatása, amely napi kapcsolatban állt a politikai szférával, struktúrájában alapvetően monista, szervezetileg pedig erősen centralizált és hierarchizált volt.⁴⁹ Rövid időn belül az is egyértelművé vált, hogy a területi szint a polgári korszakhoz hasonlóan továbbra is meghatározó a feladatok ellátásában, így a tanácsrendszer domináns elemévé a megyei tanácsok váltak.⁵⁰ A tanácsok feladatairól és szervezetéről három tanácstörvény rendelkezett. Ezek mentén tekintem át az 1949/50 és 1989/90 közötti négy évtized fontosabb változásait.

A paternalista állam teendőit eredményesen kiszolgálni képes új igazgatási struktúra alapjait a helyi tanácsokról szóló *1950. évi I. törvény* (I. Tanácstörvény, röviden I. Tt.) fektette le, amelyet (tekintettel a felmerült problémákra és hiányosságokra) nem sokkal később újabb követett. Lényegében az *1954. évi X. törvény* (II. Tanácstörvény, röviden II. Tt.) nyomán differenciálódott érdemben az egyes tanácsi szintek hatásköre, így például a megyei tanácsoké is ekkor bővült ki látványosan. A belpolitikai és gazdaságirányítási viszonyok átformálásával összefüggően 1965-ben döntés született a tanácsok továbbfejlesztéséről, ami az utolsó (III.) tanácstörvényben, az *1971. évi I. törvényben* (röviden III. Tt.) öltött testet. *A magyar tanácsrendszer tehát csak a felszínen tűnt mozdulatlanak, belső viszonyait tekintve fokozatosan nyerte el végleges karakterét, több esetben célzott kutatások eredményeire támaszkodva.*

A tanácsrendszer a polgári korszak középszintjének működési kereteit (értsd megyei és járási szintet) megőrizte ugyan, az eltérő ideológiából fakadóan azonban azokat szükségképpen új tartalommal töltötte meg, amit az egységes, osztatlan hatalmi berendezkedés miatt monista szervezettel vitt át a napi gyakorlatba. Ennek az integrált, hierarchikus és a politikai szférával napi kapcsolatban álló szervezetnek az I. Tt. rakta le az alapját, amelynek a legfontosabb építőelemei a(z):

- *tanácstestület* mint választott népképviselői szerv,
- *végrehajtó bizottság* (röviden VB) mint általános hatáskörű végrehajtó-intézkedő szerv (kifejtését lásd a következő bekezdésben),⁵¹ valamint
- *úgynevezett szakigazgatási szervek* voltak, amely utóbbiak lényegében (osztályokként megszervezve) speciális hatáskörben intézték az egyes ágazatokhoz tartozó szakkérdéseket (részletes ismertetésüket lásd később).

*A tanácsok kezdettől fogva hierarchikus kapcsolatban álltak egymással.*⁵² Ezt nem csupán a marxista-leninista filozófia indokolta, hanem az ezzel szorosan összefonódó társadalom- és gazdaságirányítási modell is, amely erőteljes központosítást kívánt meg, valamint az állampárt befolyásának biztosítását igényelte.⁵³ *Ehhez szükség volt olyan integratív kötőpontokra, amelyek képesek garantálni a rendszer egyes elemei közötti folyamatos és kellő összhangot. Ennek volt az egyik biztosítéka a fentebb megjelölt végrehajtó bizottság (direktórium) intézménye.* A VB-k ugyanis azon túl, hogy általános hatáskörben közhatalmi

⁴⁹ PÁLNÉ KOVÁCS 2017.

⁵⁰ A teljes képhez hozzátartozik, hogy a mintaadó Szovjetunió kiterjedéséből fakadóan kezdetektől fogva a középszintre koncentrálna a hatalmat, ami a magyar hagyományokkal is összeegyeztethetőnek bizonyult.

⁵¹ KÖKÉNYESI 1987, 172.

⁵² I. Tt. 20. §.

⁵³ SZOBOSZLAI 1973, 64.

jogosítványokkal rendelkeztek, (elvben) összehangolták a szakigazgatási területek munkáját, valamint alkalmasak voltak a politikai szempontok megjelenítésére az államigazgatási munkában.⁵⁴

Valódi szerepük azonban jelentősen túlmutatott ezen. Olyan politikailag motivált szervezetek voltak, amelyek nem csupán a saját tanácstestületüknek voltak alárendelve, hanem a felettes tanács VB-jének is. Ezzel az úgynevezett kettős alárendeltséggel, ami a tanács-testületektől és a szakigazgatási szervektől eltérően a bizottságoknál egészen a rendszerváltásig fennmaradt (valamint néhány további formális és informális eszköz által)⁵⁵ biztosított volt a központi akarat alacsonyabb szinten való megjelenítése.

Az 1960-as években kormányhatározatok és törvényerejű rendeletek útján több elemét is újragondolták az I. Tanács törvénnyel felállított, majd a II. Tanács törvénnyel áthangszerelt konstrukciónak. Elvégezték többek között az ágazati szakigazgatási szervek hatásköri revízióját,⁵⁶ a községekben működő végrehajtó bizottsági feladatok racionalizálását (ettől fogva a kis lélekszámú településeken a bizottság titkára is elláthatta azokat),⁵⁷ illetve, ha szükségesnek mutatkozott, akkor további, a meglevő jogszabályoktól eltérő, új megoldások kipróbálására is lehetőség nyílt.⁵⁸

A III. Tt. egyértelműen épített a korábbi évtized tudományos és empirikus eredményeire.⁵⁹ Nem pusztán a joganyag novélását valósította meg, hanem szabályai nyomán részleges modellváltás is történt. *Témánkat illetően a legfontosabb rendelkezések most az ágazati szakigazgatási szervekre vonatkoznak, miután az 1949/50 előtt működő dekoncentrált államigazgatási szervek (illetve törvényhatóságok) feladatainak jelentős hányadát tulajdonképpen ezek vették át. A speciális ismeret igénylő ügyek intézése alapvetően (de mint később látni fogjuk nem kizárólagosan) általuk realizálódott.*

Az 1971. évi tanács törvény amellett, hogy deklarálta, egyes szakigazgatási feladatokat jogszabály a tanács testületének, illetőleg a végrehajtó bizottságnak a hatáskörébe utalhat, alapvetően úgy foglalt állást, hogy ezeket elsődlegesen a VB ágazati szakigazgatási szerveinek kell ellátniuk.⁶⁰ Feladataik sokszínűek voltak, így például köz- és kommunális szolgáltatások szervezésével, tanácstestületi döntések előkészítésével és végrehajtásával, intézményirányítással, vállalatok felügyeletével foglalkoztak.⁶¹ *A középszinten intézendő*

⁵⁴ Az akkori állami berendezkedésnek (és így a tanácsok egységeinek és egymáshoz való viszonyuknak is) jó áttekintését adja MEZEY 2003. Az általa készített ábrát lásd itt: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_mezey_magyar_alkotmanytor/ch06s03.html (A letöltés dátuma: 2018. 02. 02.). Az ábra elérhető továbbá kutatói blogomon is: <http://teruletikozig.blogspot.hu/2018/02/uj-konyvfejezet-ii.html> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 02.). A kérdés kapcsán hasznos adalékokkal szolgál még: DEZSŐ–RÁCZ 1977, 58–60.

⁵⁵ VEREBÉLYI 1987, 320.

⁵⁶ További részleteket taglal SZÜCS 1961.

⁵⁷ 1027/1965. (XI. 28.) Korm. határozat.

⁵⁸ 1965. évi 8. törvényerejű rendelet.

⁵⁹ Ennek egyik bázisintézménye az Államigazgatási Szervezési Intézet volt. Számos munka még most is beszerezhető. Lásd többek között: www.odrportal.hu/kereso/index.php?stype=published&q=%22%C3%81llamigazgat%C3%A1si+Szervez%C3%A9si+Int%C3%A9zet%22 (A letöltés dátuma: 2018. 01. 09.).

⁶⁰ III. Tt. 62. §.

⁶¹ A megyei tanácsoknál, ahol valóban indokolt volt a tagolt szakigazgatási struktúra, először a 160/1950. (VI. 14.) MT sz. rendelet, majd a második tanács törvény nyomán a 8/1955. (II. 13.) MT. sz. rendelet sorolta fel a kötelezően létesítendő osztályokat.

és meglehetősen változatos teendőket a jogalkotó a megyei tanácsok többféle szervezeti egysége között osztotta meg. Többek között:

- Pénzügyi Osztály,
- Tervosztály,
- Igazgatási Osztály,
- Ipari Osztály,
- Kereskedelmi Osztály,
- Mezőgazdasági Osztály,
- Oktatási és Népművelési Osztály,
- Egészségügyi Osztály, valamint
- Munkaügyi Osztály működött.⁶²

Ez a fajta (látszólag letisztult) konstrukció lehetővé tette, hogy a tanács szervi és működési kérdésekben is egységesen járjon el. Ráadásul a tanácsi szintek száma is idővel csökkenni kezdett, mivel az 1970-es évektől kezdve a jogalkotó a járásokat fokozatosan kivezette a területi államigazgatásból (ennek részleteit a járásokról szóló 4. pontban ismertetem). Az összkép azonban még így is árnyalt volt. Nem csupán amiatt, mert a szakigazgatási tevékenységek köre folyamatosan változott, hanem azért is, mert már az 1960-as évekre kialakult a feladatoknak egy olyan altípusa (alapvetően szociális, egészség- és művelődésügyi kérdések kapcsán), amelyet nem lehetett a fent taglalt keretek között intézni. *Lényegében a tanácsi hatáskörbe tartozó szakigazgatási feladatok jelentős része olyan intézmények útján realizálódott, amelyekről maga a tanácstörvény nem is tett említést.*

A tanácstörvényen kívüli intézményeknek három nagy kategóriája működött a rendszerváltást megelőzően:

- az államigazgatási szervek, amelyek bár maguk is szakigazgatási feladatokat láttak el, mégsem képezték részét a tanácsnak,
- az úgynevezett szakigazgatási intézmények, valamint
- a háttérintézmények.

Viszonylag ritka volt az, hogy valamilyen államigazgatási szerv a tanácsok szervezetén kívül működjön, ugyanakkor már a II. Tanácstörvény óta akadtak rá példák. Az ide sorolható szervek:

- vagy természetföldrajzi okok miatt működtek elkülönülten (például Vízügyi Igazgatóságok, Bányakapitányságok, Természetvédelmi Igazgatóságok),
- vagy amiatt mert rendészeti teendőket láttak el, és legálisan alkalmazhattak fizikai kényszert is,
- illetve a pénzügyi szervek is önállósodhattak, ahogy az az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatallal történt.

A tanácsok és egyéb államigazgatási szervek „holdudvaraként” működtek a *szakigazgatási intézmények*, amelyek egyes esetekben maguk is gyakoroltak hatósági jogosítványokat (például illetékhivatal), sokszor azonban szolgáltató feladatokat is elláttak (például ahogy

⁶² Szűcs 1961, 13–15. Valamint http://hbml.archivportal.hu/id-615-megyei_tanacs.html (A letöltés dátuma: 2018. 01. 08.).

az állategészségügyi állomás, vagy a tűzoltó-parancsnokság), ami megnehezítette a tanácsokkal, valamint az ágazati szakigazgatási szervekkel fennálló viszonyuk egzakst meghatározását. A háttérintézmények kapcsán még nehezebb volt biztos igazodási pontokat találni. Habár alapvetően megyei szinten működtek és intézeti, valamint vállalati formában a szakigazgatási szervek adminisztratív tehermentesítését látták el, tevékenységük annyira szerteágazó volt, hogy ehelyütt én is csupán néhány példa megemlítésére vállalkozom. 1990 előtt idetartoztak többek között a művelődési központok, az úgynevezett gondnokságok (például Középfokú Oktatási Intézmények Gondnoksága), az intézményirányító részjosztványokat gyakorló szervezetek, mint amilyenek a kiemelt kórházak voltak, végezve azokat a tanácsi irányítás alatt álló vállalatok, amelyek valamilyen hatósági feladatot láttak el (például víz- és csatornamű vállalatok).

Áttekintve a tanácsokra vonatkozó főbb rendelkezéseket (például végrehajtó bizottságok rendeltetése, ágazati szakigazgatási szervek sajátosságai), valamint a tanácsokon kívül tevékenykedő különös hatáskörű területi államigazgatási szervek, a szakigazgatási intézmények és a tanácsi háttérintézmények jellemzőinek megismerése után úgy vélem, egyértelmű, hogy *a magyar tanácsrendszer megoldásaiban nem csupán differenciált volt, de lényegesen meghaladta a törvényben lefektetett kereteket.*⁶³ Mindez azonban nem veszélyeztette a középszintű államigazgatás (értsd megyei tanácsok) jelentőségét, sőt, bizonyos mértékű megyecentrizmus mindvégig áthatotta államigazgatásunkat, ami csak a rendszerváltás környékén változott meg, akkor viszont drasztikusan.

2.2. Újratervezés? Az államigazgatás területi szintje a demokratikus átalakulást követő két évtizedben

A fejezet korábbi részeiben igyekeztem hangsúlyozni, hogy az 1989/90-es átalakulást megelőzően Magyarországon mindkét igazgatási korszak nagy hangsúlyt helyezett a centralizációra (igaz, egyik alapvetően fokozta, a másik idővel oldotta azt) és ezzel szinkronban a területi államigazgatásra, miután ennek intézményein keresztül jelenítette meg a központi akaratot alacsonyabb szinteken. És bár egyértelműen eltér egymástól a polgári korszak duális közigazgatása, valamint a monista tanácsigazgatás, ettől még a Kormány (Minisztertanács) és a szakigazgatási területek képviselőinek középszintű intézményeit mindkét vizsgált korszakban markánsnak tekinthetjük. *Ez a helyzet érdemben változik a rendszerváltás nyomán, amelynek kapcsolódó eseményeit – a fejezet belső koherenciájának megtartása érdekében – ehelyütt csak koncentráltan ismertetem.*

A plurális polgári demokrácia kiépítésének folyamatában a korábbi államigazgatás átalakításának meghatározó jelentősége volt. A sikeres átmenet érdekében a végrehajtó hatalmat új alapokra kellett helyezni. A folyamat ugyanakkor nem volt probléma- és hézagmentes, ami a végeredményre is kihatással bírt. Magyarországon egy olyan közigazgatási rendszer jött létre, amely elemeket átemelt ugyan a korábbi igazgatási korszakokból, számos megoldással azonban szakítani kívánt.⁶⁴ A konkrétumok listázása nélkül kijelenthető, hogy az adminisztratív rendszerváltás központi kérdései a közigazgatás centrumban elhelyezkedő

⁶³ ANTAL 2009.

⁶⁴ TORMA 2004, 713.; VERHEIJEN 2001, 32.

szervei, a közigazgatás személyzete, valamint a helyi önkormányzatok témakörei mentén kristályosodtak ki, és meglehetősen gyorsan kellett azokra válaszokat adni.⁶⁵ A területi államigazgatás érthetően elsősorban ezek sodorvonalán jelent meg, nem pedig önálló kérdésként.

Az osztott közigazgatási sruktúra (újbóli) kialakításához meg kellett bontani a tömbszerű tanácsrendszert, amit szervezeti értelemben az alkotmánymódosítás és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény vitt át a gyakorlatba.⁶⁶ Ugyanakkor a folyamat több problémát is felvetett, amelyeket lentebb ismertetek. A közigazgatás összképe ekkoriban az integrált szisztémától egy dezintegráltabb, többszereplős modell irányába mutatott, ahol a helyi önkormányzatok és az államigazgatás együtt alkotják a civil közigazgatást. *Ugyanakkor az átalakítások során – érthető módon – mindvégig törekvés mutatkozott az önkormányzatiság erősítésére, valamint a történelmi hagyományaink miatt túlzottan hangsúlyosnak tekintett területi igazgatás jelentőségének csökkentésére.*

Ennek tudható be az, hogy nem csupán a markáns (és ekkorra már kifejezetten antidemokratikusnak tekintett) megyei tanácsokat nem akarta megőrizni a jogalkotó, hanem a történeti előképek közül a főispán, valamint a közigazgatási bizottság konstrukciójának az újra-intézményesítésétől is elzárkózott. *A területi igazgatás korábbi integratív kötőpontjai hiányában (amit a lentebb ismertetésre kerülő köztársasági megbízotti hivatal sem tudott maradéktalanul pótolni) a középszint evolutív fejlődésnek indult. A megyei tanácsok utódsszervei egységes logika nélkül kezdték el belakni a rendelkezésre álló adminisztratív teret.*⁶⁷ A területi államigazgatási szervek négy nagy csoportból álltak össze:

- egyik része már a rendszerváltást megelőzően is működött, csak éppen a tanácsok mellett (például APEH, Bányakapitányságok);
- másik része viszont a fenti események sodrásában formálódott, méghozzá a *korábbi tanácsai szakigazgatási szervekből* (például fogyasztóvédelmi felügyelőségek, TÁKISZ-ok);
- *harmadik csoportja 1990 előtt még mint szakigazgatási intézmény működött* (például KÖJÁL és Földhivatalok); végezetül
- *az előbbieken túl a középszinten kialakult vákuum számos további olyan – bizonytalan jogállású – szervezetet hívott életre* (például ifjúsági- és sporttanács, regionális fejlesztési és képzési bizottság), amelyek az 1990 előtti berendezkedésből visszamaradt mezoszintű feladatokat vontak magukhoz.⁶⁸

Az 1991. évi XX. törvény (hatásköri törvény), amely a helyi önkormányzatok és a területi államigazgatási szervek feladat- és hatásköreiről szól, nem tudta maradéktalanul rendezni a kérdést. Átfogó kormányzati szemlélet és vezénylés hiányában a tárcák önérdeke és erőviszonyai voltak azok, amelyek megformálták közigazgatásunk ezen szegmensét.⁶⁹ A továbbiakban – a könyvnyebb áttekinthetőség érdekében – az 1990 és 2010 közötti időszak dekoncentrált államigazgatását két részletben ismertetem. Előbb a Kormány területi szervének történetét dolgozom fel, majd a különös hatáskörű középszintű államigazgatási szervekét.

⁶⁵ SIVÁK 2005, 5.

⁶⁶ ROMSICS 2014.

⁶⁷ PÁLNÉ KOVÁCS 2008, 188.

⁶⁸ IVANCICS–VIRÁG 2006, 54.

⁶⁹ VIRÁG 1994, 12.

2.2.1. A rendszerváltástól 2010-ig terjedő időszak legfontosabb eseményei a Kormány területi szervének szemszögéből

A korábban írt gondolatok egyértelművé teszik, hogy az 1989–1990-es közjogi és közigazgatási átalakulás sodrásában nem alakul(hatot)t ki átfogó koncepció a területi államigazgatás kapcsán. *A figyelem partvonalára került dekoncentrált szervcsoport a szisztematikus kapacitásépítés helyett evolutív módon fejlődött.* Nem meglepő, hogy a magyar területi államigazgatás – amelynek egyébként a közigazgatás egyik legstabilabb részének kellett volna lennie – folyamatos reformnyomás alatt állt. A (túl) sok szereplőből álló középszint államigazgatási oldala maga is meglepően heterogén volt, a szektor koherenciájának fokozása még megoldásra várt.

Sorban az első intézmény, amelyet ebben a körben meg kell említeni, a köztársasági megbízott (illetve annak hivatala) volt, amelynek – habár államigazgatási szervről beszélünk, mégis – az 1990. évi önkormányzati törvény alapozta meg létét.⁷⁰ Tette mindezt amiatt, mert a szerv egyik legfontosabb rendeltetése a helyi önkormányzatok fölötti törvényességi ellenőrzés gyakorlása volt. Ezen felül ez az intézmény volt a felettes szerv a (fő)polgármester, a (fő)jegyző, a képviselő-testület hivatalának köztisztviselője és a megyei jogú város kerületi hivatala vezetőjének hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben.⁷¹ Az átalakítások gyorsabb levezénylése érdekében létrehozott köztársasági megbízotti hivatalok sajátos, nyolc régióhoz illeszkedő lehatárolásáról országgyűlési határozat rendelkezett,⁷² míg jogállásukról és feladataik egy részéről az 1990. évi XC. törvény.⁷³ Utóbbi meglepő rövidséggel fejtette ki az intézményre vonatkozó szabályokat, ami jól visszatükrözte a jogalkotó óvatosságát, miután – a korábbi főispánság, illetve megyei tanácsok „reinkarnációjától” tartva – többen is kritikusan foglaltak állást a szerv rendeltetésével összefüggésben.⁷⁴

Ugyanakkor témánk szempontjából a leghangsúlyosabb most az, hogy a dekoncentrált államigazgatási szervek irányába a megbízottak koordinációs jogosítványokat gyakoroltak, illetve ellátták azokat a feladatokat, amelyeket a Kormány – más megoldás nem lévén – idő közben még hozzájuk utalt. *Ezekre az elszaporodó szakigazgatási szervek miatt volt szükség, mivel a korábbi megyei tanácsokból levált köztársasági megbízotti hivatalokkal párhuzamosan zajlott a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek önállósódása.* A kapcsolódó feladatok részletes szabályait a 77/1992. (IV. 30.) Korm. rendelet adta meg. Ez alapján a területi államigazgatás működési integrációjának fokozása érdekében a köztársasági megbízott többek között:⁷⁵

- véleményezte a(z):
 - területi államigazgatási szerv illetékességi területére, valamint
 - szervezet vezetőjének kinevezésére vonatkozó döntést,
 - hatósági ügyintézésre vonatkozó belső szabályzatokat, utasításokat, általános érvényű döntéseket,

⁷⁰ Lásd részletesebben a törvény 98–100. § és a 103. § (3) bek.

⁷¹ 1957. évi IV. tv. 94. §.

⁷² 66/1990. (VIII. 14.) OGY határozat. <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=990h0066.OGY> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 13.).

⁷³ Lásd: <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99000090.TV> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 13.).

⁷⁴ AGG 1994, 188.

⁷⁵ Lásd részletesebben: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/788/1/Kovacs_Eva.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 13.).

- ágazati szervek ügyfélfogadási idejének megállapítását, illetve azok
- képzési-továbbképzési tervét;
- elemezhetette az államigazgatási feladatok ellátási feltételeit;
- információkat kérhetett a dekoncentrált államigazgatási szervek működéséről;
- koordinációs értekezletet hívhatott össze.

A fenti jogosítványok megemlézése amiatt fontos, mert azok a későbbiekben is fel-felmerülnek középszinten, hiszen arra az esszenciális igényre reagálnak, amely szerint területi szinten (amennyiben az strukturálisan széttagolt) szükség van a folyamatok bizonyos mértékű összehangolására, azonos irányba terelésére. *Az áttekintésből látszik, hogy a köztársasági megbízotti hivatalok az osztott közigazgatási modell mindkét alrendszere irányába rendelkeztek jogosítványokkal, ugyanakkor nem válhattak integrátorává a középszintű igazgatásnak.* Ennek egyik oka az intézménnyel szembeni bizalmatlanság volt, így az önkormányzati törvény 1994-es módosítása kivette azt a középszintről.

A jogalkotó a 161/1994. (XII. 2.) Korm. rendelettel jogutódként a megyék és a főváros területéhez illeszkedve – alapvetően a helyi önkormányzatok fölötti törvényességi ellenőrzés ellátására belügyi szervként – húsz úgynevezett közigazgatási hivatalt állított fel. Az eltérés azonban nem csak a darabszámban keresendő (egyébként a működőképesség érdekében már a köztársasági megbízotti hivatalok is a régiókból tovább tagozódtak megyei hivatalokra). *A második kormányzati ciklustól kezdve területi szinten elvált egymástól a – köztársasági megbízottaknál még hátrányként megfogalmazott – szakmai és politikai szerepkör.* Előbbi a közigazgatási hivatalok köztisztviselőnek minősülő hivatalvezetője testesítette meg, utóbbit a megyei önkormányzatok politikusnak minősülő közgyűlési elnöke.⁷⁶

A közigazgatási hivatal mint elnevezés utalt arra, hogy az intézmény napi tevékenysége során nemcsak az államigazgatáshoz, de a helyi önkormányzatokhoz is kötődik. A hivatalok 2010-ig terjedő története bizonyos értelemben visszatükrözi az egész magyar területi államigazgatás fejlődési pályáját, amely nem mentes a vargabetűktől. Lássuk, hogy miről is van szó pontosan!

Az 1990-es évek közepén egyértelmű szakmai törekvések mutatkoztak a területi államigazgatás széttagoltságának mérséklésére. A magyar közigazgatás megreformálásának részeként a középszintű államigazgatás továbbfejlesztéséhez a rendszerváltás utáni évek számos hasznos tapasztalattal szolgáltak, ami előrevetítette, hogy a dekoncentrált szervcsoport defektusait csak differenciált eszközökkel lehet felszámolni.⁷⁷ Ennek egyik központi eleme a közigazgatási hivatalok jogállásának megújítása volt. A 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendeletben a jogalkotó a közigazgatási hivatalokat explicite a Kormány területi államigazgatási szerveiként határozta meg. Középszinten elfoglalt pozíciójuk tehát megváltozott, ugyanakkor az utólag betoldott jogállást nehéz volt helyzetbe hozni, így a jogalkotó sem helyezte őket hierarchikus viszonyba a többi dekoncentrált szervvel.⁷⁸

Elkerülendő a retrospektivitást, kiemelném, hogy az 1990-es évek közepén tervezett átalakítások – napjainkkal összevetve – egészen más körülmények és lehetőségek között

⁷⁶ A hivatalok közigazgatásban elfoglalt helyét illetően jó áttekintést ad az alábbi ábra: <http://teruleतिकozig.blogspot.hu/2018/03/uj-konyvfejezet-iii.html> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 05.).

⁷⁷ Lásd az 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat rendelkezéseit.

⁷⁸ Lásd még: ÁRVA 2017, 129–131.

merültek fel. A feladatait tekintve racionalizált és szervezetében is megújítandó államigazgatási végrehajtó szint tulajdonképpen a közigazgatási hivatalok köré épült volna fel úgy, hogy a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek közül:

- több ágazati szakigazgatási egységként beépült volna a hivatalokba;
- azok irányába, amelyek nem integrálódtak, a közigazgatási hivatalvezető erős koordinációs és ellenőrzési jogokat gyakorolt volna;
- néhány pedig teljes mértékben elkülönülten működött volna a közigazgatási hivataloktól.

Ez a háromlépcsős megoldás – a korabeli viszonyok között – már középtávon is olcsóbb és hatékonyabb működést eredményezett volna azáltal, hogy a betagozni tervezett szakigazgatási szervek közössé váló úgynevezett törzskari funkciói (például beszerzések, képviselői, ügyfélszolgálati feladatok, informatikai és ügyiratkezelési háttér) kapcsán a párhuzamosságokat felszámolja. A kívül maradt dekoncentrált szervek irányába (a közársasági megbízotti hivataloknál már felmerült) koordinációs eszközökkel ruházta volna fel a jogalkotó, a Kormány a közigazgatási hivatalokat (például fővárosi, megyei államigazgatási kollégium), ezzel támogatva a területi államigazgatás hatékonyabb működési integrációját. Hosszabb távon a fenti konstrukció elkerülhetővé tette volna az indokolatlan szervszaporítást, miután a közigazgatási hivatalok képében olyan területi intézmény létesül, amelyhez bármelyik tárca további szakkérdéseket dekoncentrálnak (a különös hatáskörű szervekről szóló részben még visszatérek ezekre a kérdésekre).

A fenti koncepció ebben a tiszta formájában nem ment át a gyakorlatba.⁷⁹ A sikertelenség hátterében részben az áll, hogy a kormányzati ciklus végéhez közeledve sem az idő, sem pedig a figyelem nem kedvezett a szektor kérdéseinek. Nem meglepő hát, hogy az integrált szakigazgatási szervek konstrukciója csak szűk körben vert gyökeret, ahogy a koordinációs jogosítványok is mérsékelt eredményeket hoztak. Annak ellenére, hogy a közigazgatási hivatalok a következő kormányzati ciklusban két évig (1998–2000 között) a BM-től a Miniszterelnöki Hivatal alárendeltségébe kerültek, az alaphelyzet és a középszintű államigazgatásban a kétezres évek elejére kialakult (erő)viszonyok érdemben nem módosultak. Ezen kívánt változtatni a jogalkotó az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk utáni években.

A 2006 és 2010 közötti időszak különösen eseménydús volt a Kormány területi intézménye vonatkozásában. Nem csupán azért, mert ez idő tájt szervezték át regionálisan a középszintű államigazgatási szervek egy részét (a különös hatáskörű dekoncentrált szervek kapcsán a részleteket valamivel később ismertetem), hanem azért is, mert ekkoriban következett be az, hogy 20 hónapos időtartamra a közigazgatási hivatalok jogi szabályozása is megkérdőjeleződött (részleteit lásd lentebb). 2010-ben pedig hiába „reaktíválta” a jogalkotó az újból fővárosi, megyei beosztás szerint működő hivatalokat, visszaállításukat csak átmeneti megoldásnak szánta. Az alábbiakban ezzel összefüggésben ismertetem a legfontosabb eseményeket.

Az 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozattal útjára indított reformfolyamat alapvető törekvésként fogalmazta meg a dekoncentrált szervek redukcióját, valamint a regionalizációt, amelyek más korábbi döntésekkel⁸⁰ összhangban az optimális szervezeti méretek kialakítását

⁷⁹ Ugyanakkor az 1996-ban papírra vetett elképzelések közül – az adott időszak kihívásai és lehetőségei függvényében – több is visszaköszön későbbi reformok részeként.

⁸⁰ 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat.

és az indokolatlan párhuzamosságok felszámolását célozták. A közigazgatási hivatalok vonatkozásában ez – a helyi önkormányzatok fölötti törvényességi ellenőrzési funkció miatt – az önkormányzati törvény, valamint a közigazgatási hivatalokra vonatkozó kormányrendelet megújítását igényelte. Az önkormányzati törvény kapcsán lentebb részletesen írok még, itt a 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelettel összefüggésben azt emelem ki, hogy a régiós szervekké alakított hivataloknak a korábbiakhoz képest *markánsabb ellenőrzési és koordinációs jogokat állapított meg*.⁸¹ A teljesség igénye nélkül mutatok rá arra, hogy a rendelet:

- széles körű véleményezési jogkört adott a dekoncentrált államigazgatási szervek átalakítása, valamint egyes, a vezetőikkel összefüggő kérdések vonatkozásában; továbbá
- megnyitotta a lehetőségét annak, hogy államigazgatási feladatokkal összefüggésben informálódjon a hivatal (például döntések bekérése, tájékoztatáskérés, illetve iratbetekintés útján);
- a fent írtakkal összefüggésben a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek kötelezettségévé tette a közigazgatási hivatallal való együttműködést.

A hivatalok belső struktúrája is megváltozott, miután a hét régiós beosztást a jogalkotó úgy érte el, hogy a korábbi hivatalok közül a régió székhelyén⁸² működött törzshivattallá, míg a beolvasztott közigazgatási hivatalokat egyszerűbb struktúrával (megyei) kirendeltségekké alakította. A törzshivatal tovább bomlott a hivatalvezető vezetése alatt álló szervezeti egységekre és személyekre (amelyek lényegében innentől kezdve a régióba tartozó többi megye felé is elláttak törzskari funkciókat), valamint a hivatalba integrált szakigazgatási szervekre. Utóbbiak – annak ellenére, hogy a bővítésük kapcsán ekkor is több elképzelés felmerült⁸³ – ebben az időszakban az Építésfelügyelet, az Állami Főépítész, a Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, valamint a Szociális és Gyámhivatal voltak, amelyek osztott irányítás alatt álltak, azaz a szervi (fenntartói) irányítást a hivatalvezető, a szakmai irányítást pedig az érintett szaktárca gyakorolta. A Kormány regionális hivatalaiba olvasztott szakigazgatási egységek száma az elkövetkező években sem bővült, ami alapvetően a tárcák együttműködési készségének hiányával magyarázható. Rövid időn belül azonban egy még ettől is fajsúlyosabb kérdéssel szembesült a kormányzat, ugyanis 2007 végén megkérdőjeleződött a regionális hivatalok léte.⁸⁴

A történések gyűjtőpontjában a számos regionális keretben működő dekoncentrált szerv közül azért a közigazgatási hivatalok álltak, mert az Alkotmánybíróság (röviden AB) álláspontja szerint az intézmény átszervezése nem megfelelően zajlott le. A 90/2007. (XI. 14.) AB határozat indokolása kiemelte, hogy bár a hivatal a Kormány alá rendelt államigazgatási szerv, azt az önkormányzati törvény (Ötv.) iktatta be, méghozzá fővárosi, megyei szintű szervként. *Tekintettel arra, hogy a jogalkotó a hivatalok regionalizálása érdekében a „fővárosi, megyei” jelzőt hatályon kívül helyezte a törvényben, a bíróság sze-*

⁸¹ VEREBÉLYI 2009.

⁸² A hivatalok székhelyei ebben az időszakban a következők voltak: Győr, Székesfehérvár, Kaposvár, Budapest, Eger, Debrecen és Szeged.

⁸³ BÉRCESI–IVANCSICS 2006, 19.

⁸⁴ Jelen áttekintés szükségképpen csak a legfontosabb elemekre szorítkozik. A folyamat részletei kapcsán további hasznos adalékokkal szolgálnak a fejezet végén, a felhasznált irodalomban megjelölt munkák.

rint ezzel az intézmény lényeges elemét érintette. Miután pedig ezt a (látszólag csak technikai, de valójában érdemi kérdéseket érintő) műveletet a kétharmados többséget igénylő Ötv.-n a jogalkotó egyszerű törvénnyel hajtotta végre, a taláros testület szerint a metódus alkotmányellenes.⁸⁵ Az Ötv.-ből törölt részek hiányában a hivatalok statuáló rendelete is alkotmányellenessé vált, és miután az AB által megszabott időpontig az Ötv.-ben nem sikerült rendezni a kérdést, a hivatalok jogszerű működésének alapjai is hiányoztak.

2008 közepén a Kormány megkísérelte ugyan a problémát rendeleti úton feloldani, azonban egy újabb döntésében az AB egyértelművé tette, hogy miután a hivatalok léte elválaszthatatlan az önkormányzatoktól, az alkotmányos helyzet helyreállítása csak az önkormányzati törvény módosítása által valósítható meg.⁸⁶ *Politikai konszenzus hiányában ez az év végéig sem történt meg, így a Kormány élve szervezetalakítási jogával, a közigazgatási hivatal jogutódjaként államigazgatási hivatal (röviden ÁH) néven új regionális szervet hozott létre, amely az önkormányzatok fölötti törvényességi ellenőrzés kivételével minden egyéb feladatot (látszólag hasonlóképp) ellátott, mint amit 2009 előtt a regionális közigazgatási hivatal.* Az új statuáló rendelet, a 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet az intézményt „a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének” minősítette. A jogszabály részletes áttekintése ugyanakkor egyértelművé tette, hogy az államigazgatási hivatalok jogosítványai valójában szűkültek a 2006-os szabályozáshoz képest. Többek között ide sorolható, hogy:

- megváltozott (csökkent) a koordinációban érintett dekoncentrált szervek köre,
- kikerült a területi államigazgatási szervekkel kapcsolatos véleményezési jogkör,
- a jogforrás nem rendelkezett a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek együttműködési kötelezettségéről.

A fentiek ugyanakkor nem rendezték az alapproblémát, mert sem közigazgatási hivatalok, sem pedig törvényességi ellenőrzés nem működött Magyarországon, amit az Alkotmánybíróság a harmadik, 31/2010. (III. 25.) AB határozatban újfent rögzített, tekintettel a helyzet jogállamiságot sértő jellegére. Az államigazgatási hivataloknak közigazgatási hivatalokká történő „visszaalakítására” a 2010-es országgyűlési választások nyomán nyílt lehetőség. *Az új parlament ugyanakkor a területi államigazgatásban elvetette a régiót mint általános működési keretet, helyette kezdetét vette a dekoncentrált szervek „visszamegyesítése”.* Így történt ez a közigazgatási hivatalokkal is. Az Ötv. korrekciója, valamint a 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet alapján a Kormány területi szervei újból fővárosi, megyei keretekben működtek, jogosítványaik pedig az 1996-os és 2006-os szabályozáshoz közelítettek. Bár volt néhány új elem (például a hivatalvezető munkáját főtítkárral segítette), illetve olyanok is, amelyek visszatértek (például véleményezési jogkör), a hivatalok feladatköre és szervezete alapvetően nem változott.

⁸⁵ Lásd: 2006. évi CIX. tv. 7. § (1) bek. d) pont.

⁸⁶ A 131/2008. (XI. 3.) AB határozat mondta ki az érintett 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet alkotmányellenességét.

2.2.2. Integráció és dezintegráció a különös hatáskörű területi államigazgatásban a rendszerváltástól 2010-ig

A különös hatáskörű dekoncentrált szervek hektikus képet mutattak, miután a szakigazgatási feladatok területi ellátása már a tanácsrendszer kifejlett alakzatában differenciáltan valósult meg. A demokratikus átalakulás során a területi szint indokolatlanul sokszereplőssé vált, a megyei tanácsok kiiktatása után kialakult középszintű vákuumot területi államigazgatási szervek kezdték el feltölteni,⁸⁷ amelyek – ahogy azt már fentebb is jeleztem – négy nagy körből szerveződtek meg:

- voltak olyanok, amelyek már a szocializmus időszakában is működtek, *feladataikat pedig már ekkor is a tanácsoktól elkülönülten látták el* (ahogy a nemzeti park és természetvédelmi igazgatóságok);
- ugyanakkor nagyobb részük korábbi *tanácsi szakigazgatási szervekből* jött létre (így történt például a munkaügyi központok esetében);
- míg számos dekoncentrált szerv a rendszerváltás előtt még *szakigazgatási intézményként* működött (lásd: állategészségügyi és élelmiszerellenőrző állomások⁸⁸),
- végezetül olyanok is voltak, amelyek *teljesen új szervezetként* láttak napvilágot, ahogy az a kárpótlási hivatalok esetében történt.

A fenti folyamat végeredménye egy indokolatlanul heterogén szervcsoport lett, amely összkormányzati elképzelések helyett alapvetően minisztériumi törekvések mentén formálódott. Az 1990-es években Magyarországon a fenti szerveken kívül többek között a következő középszintű államigazgatási intézmények működtek még különös hatáskörrel:

- Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálatok,
- Hírközlési Felügyelet területi szervei,
- Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Felügyelőség megyei szervei,
- földhivatalok,
- Magyar Bányászati Hivatal bányakapitányságai,
- Magyar Geológiai Szolgálat földtani hivatalai,
- talajvizsgáló állomások,
- közlekedési felügyeletek,
- Országos Vízügyi Igazgatóság területi szervei,
- környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek,
- Műszaki Biztonsági Felügyelet területi szervei,
- ÁNTSZ területi szervei,
- fogyasztóvédelmi felügyelőségek,
- APEH dekoncentrált egységei, valamint
- a KSH igazgatóságai.⁸⁹

⁸⁷ PÁLNÉ KOVÁCS szerk. 2016, 53., 75.

⁸⁸ Lásd: <http://eoq.hu/evik/evik93-k.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 18.).

⁸⁹ Lentebb további példákat ismertetek.

A helyzetet csak bonyolította, hogy sokszor maguk a tárcák sem voltak következetesek az alárendeltségükben működő hivatalok kapcsán.⁹⁰ Így például komoly eltérések mutatkoztak a dekoncentrált egységek jogállásában, elnevezésében, valamint gazdálkodási viszonyaikban éppúgy, mint több személyzeti kérdésben. Ez megnehezítette a köztársasági megbízottak (és hivatalaik) koordinációs és ellenőrző tevékenységét is, hiszen sok esetben már az is vitatott volt, hogy egyáltalán mi minősül területi államigazgatási szervnek, azaz mire terjednek ki ezek a jogosítványok.⁹¹ Érthető, hogy többen is mihamarabbi regulációt, a viszonyok újragondolását szorgalmazták.⁹² Erre sor is került 1994-ben, az önkormányzati törvény módosításakor, azonban – ahogy fentebb már olvashattuk – ez a területi szintű közigazgatás dezintegráltságát érdemben nem csökkentette. Az 1994. évi LXIII. törvény (Ötv. Novella) ugyanis amellett, hogy megszüntette a köztársasági megbízotti intézményt, a megyei önkormányzatokat sem fejlesztette a középszintű feladatok és szervek befogadójává. A közigazgatás területi szintjének (benne az államigazgatás dekoncentrált egységeinek) konszolidálása így elmaradt, hiszen – bár darabszámra valóban sok dekoncentrált államigazgatási szerv működött⁹³ – a racionalizálás bázisintézményei valójában hiányoztak.

Ebből a szempontból sokkal sikeresebbnek tekinthető az 1990-es évek második fele. Az 1996-os reformelképzelés, amelynek közigazgatási hivatali kötődéseire fentebb már utaltam, nem kívánt a rendszerváltás előtti monista tanácsi típusú megoldáshoz visszatérni, helyette többféle integratív eszköz kombinált alkalmazását támogatta. *A területi államigazgatás noválását az alábbi lépések mentén koncepcionalizálta:*

- *Profiltisztítás és redukció.* Lényege az volt, hogy a feladatok áttekintése nyomán lehetőleg csak olyan tevékenységek maradjanak az államigazgatás végrehajtó szintjén, amelyek speciális szakértelmet, helyi befolyástól mentes intézést, avagy atipikus lehatárolást igényelnek. Amennyiben ezek nem teljesültek, akkor a szervei kör csökkenthető:
 - az államigazgatásból történő kivezetéssel (lásd megyei sportigazgatóságok esete),⁹⁴ vagy
 - a dekoncentrált szervek fúziója révén (például a kárrendezési és kárpótlási hivatalok, valamint az erdőrendezési szolgálatok és erdőfelügyelőségek összevonásával).
- *Differenciálás és szelekció.* Az arra leginkább alkalmas szerveknek:
 - a közigazgatási hivatalba építésével. Itt szempontként elsősorban a homogén hatósági tevékenység és a kisebb létszám (egyszerűbb struktúra) merült fel, ami részeredményt hozott is, mivel ekkor épült be szakigazgatási szervként a fogyasztóvédelmi felügyelőség;
 - a szervezeti önállóság megtartása mellett a hivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe vonásával (például ÁNTSZ szervei, környezet- és természetvédelmi szervek);

⁹⁰ VADÁL 1994, 71.

⁹¹ Lásd ezzel egyezően: www.terport.hu/webfm_send/356 (A letöltés dátuma: 2018. 01. 18.).

⁹² Például GELENCÉR 2001, 252.

⁹³ Lásd: www.matud.iif.hu/07okt/09.html (A letöltés dátuma: 2018. 01. 18.).

⁹⁴ Lásd az 1027/1996. (IV. 3.) Korm. határozat rendelkezéseit, valamint VADÁL 2012, 19.

- teljes különállásának megtartásával (idetartoztak az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal egységei).⁹⁵

Mivel a területi államigazgatási szervek meghatározása 2010-ig több változáson is átesett (lásd a jelen pont végén elhelyezett táblázatot), még ha a fenti elképzelések széles körű támogatásra is találnak, gyakorlati megvalósításuk akkor is számos nehézségbe ütközik.⁹⁶ *A minisztériumok ugyanis nem mutattak fogékonyságot az integrált szakigazgatási szervek konstrukciója iránt.*⁹⁷ Sokszor úgy létesítettek területi szerveket, hogy azokat igyekeztek belső szervezeti egységként feltüntetni, ezzel kivonva hivatalaikat a Kormány területi szervének koordinációs és ellenőrzési hatóköréből. Ez oda vezetett, hogy néhány év leforgása alatt a dekoncentrált szervek száma (beleértve az általános hatáskörű közigazgatási hivatalt és a különös hatáskörű dekoncentrált szerveket is) Magyarországon 21 főléről 28-ra ugrott. *A „strukturális szélmalomharc” korábbi eredményei is elveszni látszottak.*

Érdemi változást a 2000-es években meginduló „regionális reorganizáció” hozott. Tekintettel arra, hogy egyik állam sem engedheti meg magának a pazarló közigazgatást, a jogalkotó részéről (kezdetben) egyértelmű törekvés mutatkozott a teljes közigazgatás regionális átalakítására, ami magában foglalta úgynevezett önkormányzati (politikai) régiók létrehozását. Utóbb, felismerve ennek nehézségeit (például több olyan jogszabályt is módosítani kellett volna, amelyhez azonban nem volt meg a szükséges kétharmados politikai többség), valamint amiatt, mert a Kormány szervezetalakítási joga elsősorban a neki hierarchikusan alárendelt államigazgatásra terjed ki, a léptékváltás kifejezetten erre a szervcsoportra szűkölt.⁹⁸ Mivel korábban már ismertettem ennek közigazgatási (és államigazgatási) hivatalokra gyakorolt (kontra)hatásait, itt kifejezetten csak a különös hatáskörű dekoncentrált szervek szerkezeti reformjának néhány sajátosságával foglalkozom.⁹⁹ A kormányzati elképzeléseket artikuláló 2006. évi CIX. törvénynek és a többi jogszabálynak köszönhetően 2008-ra tizenhat dekoncentrált államigazgatási szerv a tipikusnak tekintett hétrégiós lehatárolást követve működött, míg öt úgynevezett atipikus lehatárolás (például vízgyűjtőterületek) mentén. A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek közül hat olyan volt, amelyek megyei/fővárosi keretekben maradtak.

Az államigazgatás regionális alapokra helyezése látványos volt tehát, azonban messze nem volt egységes, ráadásul – a közigazgatási hivatalok fent már ismertetett ellehetetlenülése mellett – több torzulással is járt, amelyek közül itt most csak néhányat ismertetek. Látni kell, hogy:

- *a fent taglalt folyamat szükségképpen aszimmetrikus volt*, miután a közigazgatás önkormányzati ágára nem terjedhetett ki, ráadásul a rendészeti szervek esetében is akadályként jelentkezett a kétharmados többség hiánya;

⁹⁵ Vö.: BALÁZS 1996, 179–186.

⁹⁶ TEMESI 2009, 312.

⁹⁷ Vö.: BÉRCESI 2006, 412.

⁹⁸ Lásd erre vonatkozóan még: PITTI 2004, 27.

⁹⁹ A rendészeti szervek területi egységeire nem térek ki, csupán megemlítem, hogy több esetben azok átalakítása ezzel párhuzamosan zajlott. Ennek megfelelően az összesítéseknél ezek a szervek nem szerepelnek.

- *a területi államigazgatás megújítása is differenciáltan valósult meg*, mivel a léptékváltás mögül hiányzott az összkormányzati szempontrendszer, így a folyamat ténylegesen a tárcák azonos időben megvalósított, de tartalmilag nagyon eltérő „territoriális reformjainak” összegződéseként értelmezhető, ami újfent teret biztosított a partikularizmusnak;
- *ráadásul nem nyílt lehetőség az átalakítás kiérlelésére, hiányoztak a modellkísérletek*, amit részben a politikai ciklikusság időbeli kényszere magyaráz,¹⁰⁰
- *a régiószékhelyek kiválasztása nem volt következetes*, a szakterületenként eltérő területi központok megnehezítették a hatékony együttműködést.

Részben a fenti okok miatt alakult úgy, hogy a regionalizált struktúra nem stabilizálódott hazánkban, sőt, amikor változásra nyílt lehetőség, azonnal kezdetét vette egy visszarendeződés a korábbi állapot felé. *A 2010-es választásokat követően a Kormány a dekoncentrált szervek döntő többségét „visszamegyesítette” ugyan*, azonban ez a megoldás csak egy közbülső stációnak bizonyult, mivel alapvető törekvéssé vált a különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek integrálása a Kormány területi hivatalába. A gondolat – ismerve a megelőző két évtized váltakozó sikerű reformtörekvéseit – nem újszerű, hiszen az államigazgatás dekoncentrált szervei számának mérséklése, a koordinációs jogszabályok erősítése, avagy az integrált ágazati szakigazgatási szervek körének bővítése mind felmerült már 2010 előtt is. *A gyakorlati megvalósítás azonban minden korábbi elképzelésnél messzebbre jutott*. Ennek bemutatását – tekintettel arra, hogy hatásait közvetlenül megtapasztaljuk – külön szerkezeti egységekben találjuk.

2. táblázat

A dekoncentrált szerv definiálásának fontosabb állomásai 1990 és 2010 között

Jogforrás	Körülírás lényege
77/1992. (IV. 30.) Korm. rendelet	Külön definíció nélkül alkalmazza az úgynevezett „centrális alárendeltségű államigazgatási szerv” kifejezést
191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet	• a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá tartozó államigazgatási szervek • saját hatáskörrel és önálló szervezettel rendelkező • területi államigazgatási szervei
2006. évi LVII. törvény	• a központi közigazgatási szervek • területi államigazgatási szervei
214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet	• a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény hatálya alá tartozó központi államigazgatási szervek • területi szervei
2010. évi CXXVI. törvény	• a 2010. évi XLIII. törvény hatálya alá tartozó központi államigazgatási szerv • bármely jogállású területi szerve

Forrás: a szerző szerkesztése

¹⁰⁰ Vö.: ROZGONYI – TÖRÖK L. 2008, 149.

3. A fővárosi, megyei kormányhivatalok fejlődéstörténete

A korábban írtakkal összhangban a jelenlegi (és közelmúltbeli) magyar közép szintű államigazgatás legfontosabb intézményeit differenciáltan, több pontban mutatjuk be. Ennek megfelelően a 2010 utáni időszakból:

- jelen pont alatt a *Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének* kérdéseit dolgozzuk fel, majd
- a *járási adminisztráció* jellegzetességei, ezt követően
- a *kormányablakok intézménye* és *néhány további ügyfélszolgálati* megoldás olvasható, amit végül
- a *különös hatáskörű területi államigazgatási szervek* áttekintése követ.

A fentiek után következik a nemzetközi kitekintés, valamint a legfontosabb következtetések levonása.

3.1. A 2010–2014 közötti időszak eseményeinek ismertetése

A központi közigazgatás átformálását követően nem sokkal az *1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat* lapjain jelentek meg azok az intézkedések, amelyek a dekoncentrált államigazgatás átalakítására vonatkoztak. Az év végéig két meghatározó jelentőségű és innovatív jogszabály született a témában:

- a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló *2010. évi CXXXVI. törvény* (később Khtv.) és
- a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló *288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet* (röviden Khr.).

A fentiekkel összhangban, azonban az átalakításokat némi késéssel (2011 júniusában) követte a *Magyary-program* (röviden MP 2011), ami teoretikus háttérként az állam megerősítése érdekében a közigazgatás neoweberi típusú¹⁰¹ megújítását hangsúlyozta, egyszerűen a jó állam megteremtése jegyében kulcsfontosságúnak tekintette az államigazgatás végrehajtó szintjének átalakítását, egyszerűsítését. A program több, a rendszerváltás óta felmerült elképzelést magában hordozva lendületes lépéseket vetített előre, amelyek jól érzékeltették a jogalkotó dekoncentrált államigazgatáshoz való viszonyulását,¹⁰² valamint a területi kormányhivatalok és a különös hatáskörű dekoncentrált szervek kapcsolatának érdemi átrendeződését ígérték. Lássuk, hogy ezek nyomán mi is történt 2010/11-ben!

¹⁰¹ Vö.: G. FODOR – STUMPF 2008. Továbbá: DRECHSLER 2005.

¹⁰² Vö.: *Magyary-program* 2011, 5–20.

A 2010 végén újból működőképpessé tett közigazgatási hivatalok bázisán korábban nem látott intenzitású horizontális összevonások indultak meg, amiket a Khtv. felhatalmazása nyomán kormányrendeletek és a fűzőben érintett (legnagyobb ügyforgalmú) dekoncentrált szervek megállapodásai vittek át a gyakorlatba. A rapid eseménysor eredményeként (alig három hónap leforgása alatt) 2011. január 1-jén új szervezet jelent meg a középszintű államigazgatásban, fővárosi, megyei kormányhivatal elnevezéssel (röviden területi kormányhivatal, illetve KH), ami egyértelmű irány- és modellváltást jelentett. Az intézmény feladat- és hatásköre valamennyi jogelőd szervéhez képest kiterjedtebb, struktúrája pedig sokkal komplexebb lett.

A 2011-ben felállított területi kormányhivatalok feladatait és hatáskörét vizsgálva több olyan eszköz és jogintézmény is felfedezhető a Khtv.-ben, valamint a Khr.-ben, amelyek a korábban már alkalmazott megoldások mellett újnak számítottak a területi államigazgatásban. *Konstans elemként* jelölhető meg például a(z)

- több ágazatot érintő kormányzati döntések *területi összehangolása*,
- helyi és nemzetiségi *önkormányzatok fölötti törvényességi ellenőrzés, majd felügyelet* ellátása,
- *hatósági feladatok* köre (például szakmai-koordinációs értekezlet összehívása),
- dekoncentrált szervek és az államigazgatási jogkörben eljáró más szervek és személyek felé gyakorolt *koordinációs jogok* (ennek intézményesített formája a Megyei Államigazgatási Kollégium),
- *tájékoztatás- és felvilágosításkérési jog, valamint az iratokba való betekintés lehetősége*,
- többi területi *államigazgatási szerv ellenőrzése* (például a munkáltatói intézkedések kapcsán) és a velük kapcsolatos *véleményezési jogkör* (például területi szervek fejlesztésére vonatkozó elképzelések),
- informatikai területen végzett *közreműködői tevékenység*,
- *ügyfélszolgálati tevékenység vagy*
- *képzés és továbbképzés* (például tisztviselők részére).

Újdonságként jelent meg többek között az, hogy a

- területi önkormányzatok átalakítása nyomán létrejött *Intézményfenntartó Központok* feladatainak ellátásában közre kellett működni;¹⁰³
- jelentős számú szakigazgatási szerv irányába azelőtt nem látott méretekben és változatossággal kellett *funkcionális feladatokat* ellátni. Tekintettel a kérdés jelentőségére, lentebb részletesen is kitérek a területi kormányhivatali struktúrára.

Az akkor hatályos Khtv. (területi kormányhivatali kódex) 3. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a Kormány (kívülről látszólag egységes) területi szervei belülről differenciáltak:

¹⁰³ Részleteit a 2011. évi CLIV. tv., továbbá a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet állapította meg. A központok irányába a kormány megbízott kizárólag költségvetési irányítási jogköröket gyakorolt.

- a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője, azaz a *Kormány megbízott* (röviden *Megbízott*) és az ő közvetlen vezetése alatt álló szervezeti egység (*törzshivatal*), mellett
- úgynevezett *ágazati szakigazgatási szervekből* épül fel.

A KH-k komplex feladatai és szerkezete a dekoncentrált államigazgatásban azelőtt nem alkalmazott, háromszintű vezetői struktúrát hívott életre, amelynek élén a Kormány megbízott áll, akit a lentebb ismertetett *Főigazgató*, valamint *Igazgató* követ. A *Megbízott munkaköre – a korábbi hivatalvezetői státuszokkal összevetve – érdemben módosult*. A Kormány területi szervének élén álló személy politikai jellege megerősödött, ami a globális pénzügyi-gazdasági válság utóhatásainak kivédését szolgáló központi elképzelések gyors és hatékony területi megjelenítéséből fakadt. Ezt tükrözte vissza az is, hogy a kormány megbízottak kinevezésével 2014-ig összefért az országgyűlési képviselői minőség is. A tisztség elnevezése beszédes, hiszen egyértelműen utal arra, hogy a Kormány megbízott a központi akarat területi megjelenítője, amit az is megerősít, hogy megbízatása a Kormány megbízatásához igazodik.¹⁰⁴

Mindezek előrevetítették, hogy a kormányhivatal vezetője nem egyedi (hatósági) ügyek intézésére hivatott, ezt a *törzshivatal* szervezeti egységei gyakorolják, amelyek – a legfontosabb területekhez igazodva – a következő nagyobb területek mentén alakultak 2011-ben:¹⁰⁵

- *Főigazgató*, aki a hivatali szervezet szakmai vezetője, a Kormány megbízott professzionális helyettese, tiszviselő,
- *Igazgató*, aki a Főigazgató általános helyettese,
- Kormány megbízotti Kabinet,
- Belső Ellenőr,
- Jogi Perképviseleti Osztály,
- Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztály,
- Hatósági Főosztály,¹⁰⁶
- Koordinációs és Szervezési Főosztály,
- Humánpolitikai Főosztály,
- Pénzügyi Főosztály,
- Oktatási Főosztály,¹⁰⁷
- Informatikai Főosztály.

Míg a *törzshivatal* több olyan tevékenységet is ellátott, amelyek valamennyi szervezeti egységet érintettek (például pénzügyi vagy informatikai kérdések, humán erőforrás-gazdálkodás), vagy olyan funkciók, amelyek egyik szakágnál sem helyezhetők el (például törvényességi ellenőrzés/felügyelet), addig a *szakigazgatási szervek* kifejezetten egy-egy speciális terület (például egészségügy, fogyasztóvédelem, közlekedés) feladataival foglal-

¹⁰⁴ Ez egyébként már a 2010-ben restaurált közigazgatási hivataloknál is megjelent.

¹⁰⁵ Lásd például a 24/2011. (III. 7.) KIM utasítást a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

¹⁰⁶ Ezen belül működött az Ügyfélszolgálati Osztály, amire az integrált ügyfélszolgálatok, az úgynevezett kormányablakok felállítása miatt volt szükség (részletezését lásd később, az 5. pont alatt).

¹⁰⁷ Az Oktatási Hivatal Regionális Igazgatóságainak beépülése nyomán.

koztak. *Igaz ugyan, hogy ez a fajta osztott (törzshivatal-szakigazgatási egységek) megoldás korábban is létezett, azonban míg 2010 előtt jellemzően marginális sikereket hozott, addig 2011-től lehetőség mutatkozott a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek ágazati szakigazgatási szervvé alakítására.* A számok beszédesek, hiszen a vizsgált időszakban a felfokozott horizontális integráció nyomán a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek megközelítőleg fele beolvadt a kormányhivatalokba.¹⁰⁸

Látni kell azonban, hogy nemcsak a szakigazgatási szervek száma növekedett, hanem méretükben, feladataikban, költségvetésükben és személyi állományukban is rendkívül differenciáltak voltak. Tekintettel arra, hogy a szakigazgatási szervek száma az átalakítások menete miatt nem volt azonos a beolvadt szervek számával, a most felsorolt szakosított egységek nem minden hivatalban alakultak meg.¹⁰⁹

- Fogyasztóvédelmi Felügyelőség (a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Regionális Felügyelőségeinek betagozódása nyomán),
- Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv (az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Regionális Intézetéből jött létre),
- Építésügyi Hivatal (a korábbi Állami Főépítési és Építésfelügyeleti egységekből megalakulva),
- Kulturális Örökségvédelmi Iroda (az egykori Örökségvédelmi Hatóság feladatait vette át),
- Földhivatal (amely 2011 előtt is ekképpen működött, csak akkor önálló dekoncentrált szervként),
- Szociális és Gyámhivatal (amely már 2011 előtt is szakigazgatási szerv volt),
- Egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerv (a Regionális Egészségbiztosítási Pénztárból jött létre),
- Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság (Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságként működött a fúzió előtt),
- Munkaügyi Központ (regionális keretbe szervezve működött 2011 előtt),
- Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerv (amely a Regionális Munkaügyi Felügyelőség és a Regionális Munkavédelmi Felügyelőség beolvadását követően jött létre, azonban belülről osztott struktúrával),
- Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság (korábban Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatósága),
- Igazságügyi Szolgálat (a Területi Igazságügyi Hivatal beépülését követően),
- Közlekedési Felügyelőség (az integrációt megelőzően Nemzeti Közlekedési Hatóság Regionális Igazgatóságaként működött),
- Növény- és Talajvédelmi Igazgatóság,
- Erdészeti Igazgatóság,
- Földművelésügyi Igazgatóság, valamint
- Élelmiszerlánc-biztonsági és Állat-egészségügyi Igazgatóság (ez az utolsó négy szakigazgatási szerve a korábbi Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal beolvadása nyomán jött létre).

¹⁰⁸ A részletek kapcsán lásd: ZÖLD-NAGY-VIRÁG 2013.

¹⁰⁹ Felsorolásukat lásd: 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 2. § (1) bek.

A fenti komplex kormányhivatali konstrukció az úgynevezett osztott irányítás kiterjesztését tette szükségessé, ami azt jelenti, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter mint szervei (funkcionális) irányító¹¹⁰ mellett valamennyi más tárca a hozzáköthető ügycsoport tekintetében a fővárosi, megyei kormányhivatalok szakmai irányítójává vált.

Az ágazati szakigazgatási szervek száma bizonyítja, hogy a Kormány sikerrel szorította vissza a tárcák szeparatista törekvéseit,¹¹¹ a strukturális összevonások eredményeként a dekoncentrált államigazgatás tagoltsága kétségtelenül mérséklődött Magyarországon. Azonban azt is látni kell, hogy miután a jogalkotó a különös hatáskörű szerveknek csak egy részét építette be a Kormány területi hivatalaiba, a szakfeladatok ellátása tekintetében az összkép valójában bonyolultabbá vált (hiszen innentől kezdve bizonyos feladatokat a területi kormányhivatalok ágazati szakigazgatási szervei intéztek, míg másokat a „kívül maradt” különös hatáskörű szervek).

A hivatalok történetében a kormányzati ciklus derekán (2012-ben) több fontos fejlemény is történt. Így az, hogy

- Magyarország Alaptörvényének hatálybalépésével a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve – a rendszerváltás óta eltelt időben egészen újszerű módon – a legmagasabb szintű normában is megjelent, vagyis *az intézmény alkotmányos védettséget nyert*.¹¹²
- A kormány megbízottak ettől az évtől kezdve meghatározó jogosítványokat kaptak *a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásokkal* kapcsolatos összehangolás területén.¹¹³
- 2012. július 1-jétől, a Nemzeti Rehabilitációs és Szakigazgatási Hivatal (NRSZH) regionális igazgatóságainak megyei kirendeltségei integrálódtak a KH-kba. Ezzel – Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv néven – *új szakigazgatási egység* jött létre. Ezzel a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságok és a Munkaügyi Központok feladatainak újragondolása is indokoltá vált.
- 2012 szeptemberétől a kulturális örökségvédelmi feladatok jelentősen átalakultak, a korábbi Örökségvédelmi Hivatal egyes feladatait a jogalkotó Budapest Főváros Kormányhivatalához koncentrált, míg másokat a megyei kormányhivatalok törzshivatalában helyezett el. *Ez megerősítette azt a feltevést, hogy a KH-k feladatai kapcsán a jogalkotó differenciálhat, a kormányhivatalok szerkezete pedig egymástól jelentősen eltérő is lehet.*

Mivel a különös hatáskörű szervek 2010 utáni változásairól, a járási adminisztrációról és a kormányablakok kérdéseiről külön pontokban értekezek, itt csak arra utalok, hogy

¹¹⁰ A kormányhivatalok gazdálkodási, személyügyi, beszámolási feladatait a jogalkotó a 330/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet alapján középírányítóként a Nemzeti Államigazgatási Központ (NÁK) telepítette.

¹¹¹ A beolvasztásra szánt dekoncentrált szervezetek közül egyedül a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Igazgatóságai nem váltak szakigazgatási szervvé.

¹¹² Alaptörvény 17. cikk (3) bek.; lásd még ÁRVA 2013, 309–310.

¹¹³ Lásd: 2006. évi LIII. tv. 2/A és 2/B §-ok. Például a Magyar Állami Operaház korszerűsítése, vagy a közlekedésfejlesztési és árvízvédelmi beruházások. Úgy vélem, hogy a jövő kihívásainak megfelelően az ilyen típusú feladatok megkerülhetetlenek. Nem véletlen, hogy a jogalkotó a kiemelt beruházásokkal kapcsolatos eljárás szabályozása mellett az államigazgatási kollégiumok kapcsán is rendelkezett a krízishelyzetekről, illetve a KH-k számára az önkormányzatok hitelfelvételével összefüggésben is biztosít jogosítványokat.

2013 különösen mozgalmas volt a területi kormányhivatalok tekintetében. *A jogalkotó ugyanis a Magyar-programban lefektetett koncepcióhoz igazodva a kormányhivatalok dekoncentrált szerveiként élesztette újra a járási adminisztrációt,¹¹⁴ és az eredetileg megyei szinten működő 29 kormányablakot is ezen alsó-középszintű egységekhez telepítette.¹¹⁵*

A járások belső felépítése a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz hasonlóan alakult, azaz törzshivatalra és szakigazgatási szervekre bomlott (részletes ismertetését lásd a 4. pont alatt).

A vertikálisan kibővült középszintű kormányhivatali struktúra impozáns adottságokkal rendelkezett, amelyek közül érdekességképpen néhány adatot én is megemlítek.¹¹⁶

A kormányhivatali körben foglalkoztatott tisztviselők száma hivatalonként nagy szóródást mutatott. Míg 2013-ban a legkisebb foglalkoztatónak a Nógrád Megyei Kormányhivatal minősült a maga 849 kormánytisztviselőjével, addig a legnagyobbak a fővárosi kormányhivatal, amelynek létszámkerete az előbbinek valamivel több mint az ötszöröse volt. A hivatalokon belül a szakigazgatási szervek dolgozóinak összlétszáma legtöbb esetben 400-500 fő körül mozgott, a törzshivatalban jellemzően ettől kevesebben dolgoztak. A járások (a fővárosban államigazgatási kerületek) felélesztése nyomán számos esetben az is előfordult, hogy személyzetük az adott kormányhivatal teljes létszámkeretének több mint felét adta. A Kormány területi hivatalainak költségvetése a fenti dimenziókhoz igazodott. A 20 középszintű kormányhivatal, valamint azok 175 járási és 23 kerületi hivatala kapcsán megközelítőleg 124 milliárd forintot szerepeltetett a jogalkotó a központi költségvetésben.¹¹⁷ A járások beüzemelésével szorosan összekapcsolódott az integrált ügyintézési pontok hálózatának fejlesztése. A kormányablakok kérdését később részletesen bemutatom, azonban már ezen a helyen kiemelném, hogy számuk növelése mellett kezdettől fogva cél volt az előttük indítható ügyek körének bővítése (nagyságrendileg 2,5 ezer ügytípusban biztosítva számukra különböző jogosítványokat).¹¹⁸

A fenti mutatókat lehetne még további szempontokkal bővíteni, azonban már a leírtak is egyértelműsítik, hogy a fővárosi, megyei kormányhivatalok (és járasaik/kerületeik) nemcsak a mezőszintű közigazgatásnak lettek meghatározó szervezetei, hanem a teljes magyar közigazgatás fejlesztése szempontjából megkerülhetetlen bázisintézményekké váltak. Erre alapozva 2014-ben folytatódott a kormányablak-hálózat fejlesztése, valamint a járási hivatalok kirendeltségekkel és ügysegédekkel történő bővítése (ismertetésüket lásd később).

A kormányhivatalok felállítása utáni években egyre jobban kikristályosodott, hogy a horizontálisan (értsd: törzshivatal és szakigazgatási szervek) és vertikálisan (azaz megyei/fővárosi szint és járási/kerületi szint) tagolt szervezet a belső viszonyok és működés tekintetében is komplex szabályozást kíván. Az alábbi táblázat elsősorban a KH-n és JH-n belüli tisztségek kinevezésének és felmentésének rendszerét ismerteti a 2014. augusztus 28-án hatályos szabályok alapján.

¹¹⁴ Vö.: Magyar Program 2011, 26.

¹¹⁵ Khtv. 21/A. § b)–c) pontok.

¹¹⁶ 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról. BARTA 2014, 1–7.

¹¹⁷ 2012. évi CCIV. tv.

¹¹⁸ Vö.: FICSOR 2013.

3. táblázat

A kinevezési és felmentési jogkör, illetve egyéb jogosítványok gyakorlója a területi kormányhivatalokban 2014-ben

Szervezet	Tiszttség elnevezése	Javaslattevő	Kinevezési/felmentési jogkör gyakorlója	Egyéb kapcsolódási jogosítvány
1. Megyei / Fővárosi Kormányhivatalon belül				
1.1. Törzshivatal	Kormány megbízott (KMB)	Miniszterelnökség vezető Miniszter (MvM)	Miniszterelnök (ME)	–
	Főigazgató	KMB	MvM	–
	Igazgató	Főigazgató	KMB	–
	Törzshivatal kormánytisztviselője	–	KMB	–
1.2. Szakigazgatási szervek	Megyei szakigazgatási szerv vezetője (Igazgatója, továbbiakban MSzSzV)	–	KMB	A szakigazgatási szervet irányító szerv (jellemzően központi hivatal) vezetőjének egyetértési joga
	Szakigazgatási szerv kormánytisztviselője	–	MSzSzV	KMB kifogásolási joga
2. Járási / Kerületi Hivatalon belül				
2.1. Törzshivatal	Járási hivatalvezető (JHV)	KMB	MvM	–
	Járási hivatalvezető-helyettes	JHV	KMB	–
	Törzshivatal kormánytisztviselője	–	JHV	KMB kifogásolási joga
2.2. Szakigazgatási szervek	Járási szakigazgatási szerv vezetője (JSzSzV)	JHV	MSzSzV	KMB kifogásolási joga
	Szakigazgatási szerv kormánytisztviselője	–	JHV	KMB kifogásolási joga
3. Más dekoncentrált szervek irányába				
–	Területi államigazgatási szerv vezetője (a NAV és rendvédelmi szervek kivételével)	–	–	KMB kifogásolási joga

Forrás: a szerző szerkesztése

3.2. A területi kormányhivatalok átalakítása 2015 áprilisában

A 2011-ben létrehozott kormányhivatali szerkezet alkalmasnak tűnt arra, hogy újabb szerveket és feladatokat fogadjon be. A Kormány a működés során szerzett pozitív és negatív tapasztalatokra alapozva (ezekre példák olvashatók a 3.3. pont záró részében, valamint átfogó értékelés a 8. pontban) 2014 végén a KH-k átalakítását (azok belső integrációját), valamint a dekoncentrált szervecsoport újabb elemeinek betagozását (azaz a külső integráció folytatását) irányozta elő.¹¹⁹ A jogalkotó tehát tovább kívánt haladni azon a közigazgatás-fejlesztési úton, amelyet immár a *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia*

¹¹⁹ Erről a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről szóló 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat rendelkezett.

jelölt ki, és ahol a területi kormányhivatal, a középszintű államigazgatás „motorja”. Lássuk, hogy az átalakítások milyen eredményeket hoztak!

A kormányzati kapacitás-építés jegyében a középszintű kormányhivatalokra vonatkozó szabályozás megújítását a 2015. évi VI. törvény hajtotta végre.¹²⁰ Némi csúszást követően a 2015. április 1-jén életbe lépett változtatások egy „áramvonalasabb”, ellenőrzöttebb hivatali konstrukciót hívtak életre. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a *kormányhivatalok fejlődése a következő fázisához ért* azáltal, hogy a döntéshozó szakított a polarizált belső szerkezettel. *Ettől az időponttól kezdve az egységes kormányhivatali rendszerben a korábbi törzshivatalnak*¹²¹ és – a beolvasztott különös hatáskörű dekoncentrált szervek „árnyékának” tekintetű – *ágazati szakigazgatási szerveknek*¹²² *nincs elkülönült szervezete*. Az egy szervezetté Kovácsolt elemek tekintetében a szakmai és funkcionális feladatok címzettje egységesen a Kormány megbízott (illetve a járási és kerületi hivatalok esetén a hivatalvezető) lett, ami a területi kormányhivatalokra vonatkozó joganyag jelentős átalakítását vonta maga után (például korábbi irányítási viszonyok módosítása, kinevezési és felmentési szabályok korrigálása, hatósági eljárási rendelkezések felülvizsgálata, stb.). A differenciált szakigazgatási apparátus felszámolása indokolatlanná tette a többtestű rendeleti joganyag létét, így a KH-k, valamint járásaik (kerületeik) részletszabályait egy rendeletbe, a 66/2015. (III. 30.) Korm. rendeletbe (röviden Khr2.-be) sűrítette a jogalkotó. Ennek áttekintése alapján kijelenthető, hogy a második generációs kormányhivatalok feladat- és hatásköre alapvetően a 2010/11-es elemeket vitte tovább.¹²³ Ezt finomította, illetve egészítette ki a jogalkotó a soron következő bekezdésekben ismertetett módokon.

A különös hatáskörű, dekoncentrált államigazgatási szervek beolvasztása újabb szakaszához ért 2015 áprilisában. A külső integráció folytatása várható volt, tekintettel arra, hogy a Kormány már 2010/11-ben is a teljes szervezeti kör integrálását hangsúlyozta. Mivel a választások eredményeként lehetőség nyílt a megkezdett átalakítások folytatására, a korábbi beolvasztásokból kimaradt szervek (illetve feladataik) újra célkeresztbe kerültek. A külső integráció 2015-ös köre azonban változatosabb eszközökkel operált a korábbi összevonáshoz képest.

A jogalkotó kétféle megoldással élt. Vagy csak valamilyen szakfeladatot (és a hozzá kapcsolódó személyzetet, valamint infrastruktúrát) mozgatót át a kormányhivatalhoz, de az érintett különös hatáskörű szervet nem asszimilálta (röviden *feladatintegráció*), vagy a másik lehetőség, hogy a 2010/11-es reformhoz hasonlóan a komplett dekoncentrált szervet a középszintű kormányhivatal részévé tette (továbbiakban *szervezetintegráció*).

Három szervezet relációjában került sor feladatintegrációra. A Magyar Államkincstártól és annak igazgatóságaitól (családtámogatási és szociális ellátási, valamint lakáscélú állami támogatásokkal kapcsolatos feladatok), továbbá az Országos Egészségbiztosítási Pénztár Területi Hivatalaitól (amelyek a baleseti megtérítéshez és a keresőképeség vizsgálatához kapcsolódnak), valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivaltól (a hazai anyakönyvezéssel összefüggő feladatok). A szervezeti integráció a Bányakapitányságokat, valamint a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségeket érintette.

¹²⁰ Ehhez szorosan kapcsolódott a hatósági eljárási szabályváltozásokat rendező 2015. évi VIII. tv.

¹²¹ Lásd például a Khtv. régi 15. § (1) bek.

¹²² Khtv. régi 3. §., 20/A § (3) bek.

¹²³ Khr2. 16–28. §.

A fentiekkel együtt a korábbi irányítási mechanizmus mellett megváltoztak a kinevezés és felmentés szabályai, valamint hatósági eljárásjogi rendelkezések is módosultak. Utóbbi kapcsán lásd a Ket. megújult rendelkezéseit, amelyek értelmében, ha szakkérdést a hatóságként eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal vizsgálja, a szakkérdés vizsgálatával kapcsolatban kormányrendelet e törvény (értsd a Ket.) rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthat meg, ennek során elrendelheti e törvény szakhatósági eljárásra vonatkozó egyes szabályainak megfelelő alkalmazását.¹²⁴ 2015-re a 20 területi kormányhivatal állományában nagyságrendileg 35 ezer tisztviselő dolgozott (2011-ben ez a szám megközelítőleg 20 ezer fő volt). A létszámnövekedés hátterében nemcsak az áprilisi külső integráció áll, hanem a járásokhoz korábban áttelepített feladatokat önkormányzatoknál ellátó köztisztviselők átvétele is.

A fenti események a háromszintű vezetői struktúrát, valamint a Kormány megbízotti Kabinetet, a Belső Ellenőrzési Osztályt és a Védelmi Bizottság Titkárságát nem érintették. Azonban a kormányhivatalok többi szervezeti egysége jelentős átalakuláson esett át. A főosztályi tagozódás innentől kezdve a következőképpen alakult (zárójelben a korábbi szervezeti egységek):¹²⁵

- Műszaki Engedélyezési és Fogyasztóvédelmi Főosztály (a korábbi szakigazgatási szervek közül a Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, a Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság, valamint a Közlekedési Felügyelőség feladataiból alakult azzal, hogy ide olvadt be az öt Bányakapitányság is, emiatt öt hivatalban bányászati osztály is alakult),
- Földhivatali Főosztály (ami értelemszerűen a földhivatali feladatokat intézi),
- Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény- és Talajvédelmi Főosztály (a korábbi Növény- és Talajvédelmi Igazgatóság, valamint Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatóság feladatait látja el),
- Népegészségügyi Főosztály (a Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv átalakítása nyomán),
- Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály (ami csak tíz hivatalban alakult meg, mivel a szervezetintegrációban érintett Környezetvédelmi Természetvédelmi Felügyelőségekből országosan tíz működött),
- Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály (a Szociális és Gyámhivatal, valamint az Igazságügyi Szolgálat utódaként),
- Foglalkoztatási Főosztály (a korábbi Munkaügyi Központ, valamint a Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szervből megszervezve),
- Földművelésügyi és Erdőgazdálkodási Főosztály (a szakigazgatási szervek közül a korábbi Földművelésügyi Igazgatóság és az Erdészeti Igazgatóság feladatainak ellátására),
- Építésügyi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztály (amely a törzshivatal egyes feladataiból, az Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal teen-

¹²⁴ Lásd a 2015. évi VI. tv. által az akkor hatályos hatósági eljárási törvénybe (Ket.-be) iktatott 14. § (5) bek.!

¹²⁵ A felsorolás nem tartalmazza sem a Fővárosi, sem pedig a Pest Megyei Kormányhivatal eltéréseit. A részletek kapcsán lásd a 7/2015. (III. 31.) MvM utasítást.

- dőiből és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivataltól átvett feladatokból formálódott meg¹²⁶),
- Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály (amely az Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerv, a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság, a Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv feladataiból szerveződött, valamint a feladatintegráció eredményeként ide kerültek a Magyar Államkincstártól és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) Területi Hivatalaitól átvett feladatok is),
 - Pénzügyi és Gazdálkodási Főosztály, valamint Jogi és Koordinációs Főosztály (ez a kettő lényegében a korábbi törzshivatal különböző funkcionális egységeiből alakult meg).

Az új főosztályi szisztéma – amely az egymáshoz közel álló szakigazgatási területek összevonásán alapult – érezhetően egyszerűsített a korábbi viszonyokon. A folyamat a járási/kerületi hivataloknál is lezajlott, ennek eredményeiről azonban majd a 4. pont alatt írok. *Kijelenthető, hogy azok a kormányzati elképzelések, amelyek a leggyakrabban előforduló államigazgatási hatósági ügyek egy szervezethez koncentrálását célozták, mindinkább belátható közelségbe kerülnek, hiszen a területi kormányhivatalok és járásaik (kerületi hivatalaik) további feladatok és/vagy szervezetek fogadóbázisaként szolgálnak.*¹²⁷ Ennek folytatásként értelmezhető a 2016-ban és 2017-ben lezajlott átalakítás is.

3.3. Államigazgatási feladatok vertikális mozgatása a minisztériumok, területi kormányhivatalok és járások között¹²⁸

A 2016 végén, 2017 elején lezajlott szervezeti és hatásköri reform már nem a civil közigazgatás két nagy alrendszere (értsd államigazgatás és helyi önkormányzatok) relációjában valósult meg, hanem alapvetően a közigazgatás centrumából kiindulva, mintegy „dominósorként” haladt végig az államigazgatáson és hatásai egészen az alsó-középsztintig gyűrűztek. *A minisztériumi háttérintézmények átalakításának végső célja egy egyszerűbb és takarékosabb szerkezet elérése volt.* Ütemezéséről az 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat rendelkezett.¹²⁹ A kormányhatározat szerint az érintett államigazgatási, valamint kapcsolódó állami feladatok ellátását központi szinten a minisztériumok, míg területi szinten a KH-k, illetve járásaik keretében kell biztosítani. Ez egybecseng a fent írtakkal, vagyis azzal, hogy

¹²⁶ Fontos! A jogalkotó a BÁH-tól átvett feladatok közül a külföldön élő magyarok családi eseményeinek anyakönyvezését országos hatáskörrel a Fővárosi Kormányhivatalhoz koncentrált. Ez a megoldás, vagyis a KH-k közötti differenciált feladattelepítés nem ismeretlen. Ráadásul előrevetítette a későbbi szélesebb körű alkalmazás lehetőségét.

¹²⁷ A hivatalok méretének növekedésével párhuzamosan számos (hétköznapiak tűnő) kérdés is sürgős megoldásra várt. Például a kiadmányozási rend pontos meghatározása, az együvé tartozó szervezeti egységek görődülékeny kapcsolattartásának megszervezése, vagy a telephely-racionalizáció.

¹²⁸ Részletek kapcsán lásd még: LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS 2017.

¹²⁹ A jelzett határozatot már két másik is megelőzte, amelyek ezzel szoros kapcsolatban álltak: az 1958/2015. (XII. 23.) Korm. határozat, amely a központi hivatalok és a költségvetési szerv formában működő központi minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatáról szólt, valamint az 1959/2015. (XII. 23.) Korm. határozat, amely a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítéséről, valamint az ehhez szükséges hatáskör-racionalizálásról rendelkezett.

a jogalkotó elképzelése szerint a középszintű kormányhivatalok és kirendeltségeik vegyes profilú igazgatási egységekként működjenek a jövőben, és a legkülönbözőbb szakigazgatási feladatok fogadására legyenek alkalmasak.

A határozat és nyomában a *2016. évi CIV. törvény*, valamint az azt kibontó kormányrendeleti kör a feladatok újraosztásának több forgatókönyvét nevesítette. Az esetek meghatározó részében tipikusan valamelyik szaktárca (ritkábban több főhatósággal együtt) olvasztotta magába az érintett háttérintézményt és annak feladatait (például a Balassi Intézet a Külgazdasági és Külügyminisztériumba olvadt be). Ugyanakkor volt példa arra is, hogy nem minisztériumhoz, hanem más központi államigazgatási szervekhez kerültek át megszűnő intézmények feladatai (például a Nemzeti Egészségfejlesztési Intézet, az Országos Közegészségügyi Központ, valamint az Országos Epidemiológiai Központ az Állami Egészségügyi Ellátó Központba olvadt be). Szűk körben ugyan, de közvetett közigazgatási szervekhez is utalt feladatokat a jogalkotó (például a Külügyi és Külgazdasági Intézet feladatai a Demokrácia Központ Közalapítványhoz kerültek). Külön utalok továbbá arra, hogy a dereguláció és a jogutód nélküli megszüntetés marginális volt, de nem példa nélküli (ahogy az a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet területi egységei esetében történt). Témánk szempontjából ugyan utolsó helyen emlitem, azonban érdemes tudni, hogy a nagyságrendileg ötszáz felülvizsgált hatáskörnek megközelítőleg a felét a kormányhivatalokhoz utalta a döntéshozó. A továbbiakban én csak ezzel az esetkörrel foglalkozom.

A feladatoknak a centrumból középszintre történő mozgatása 2017-ben folyamatosan történt és többféle metódus mentén valósult meg attól függően, hogy milyen dekoncentrált szervhez telepítette azokat a kormányzat. Ennek megfelelően

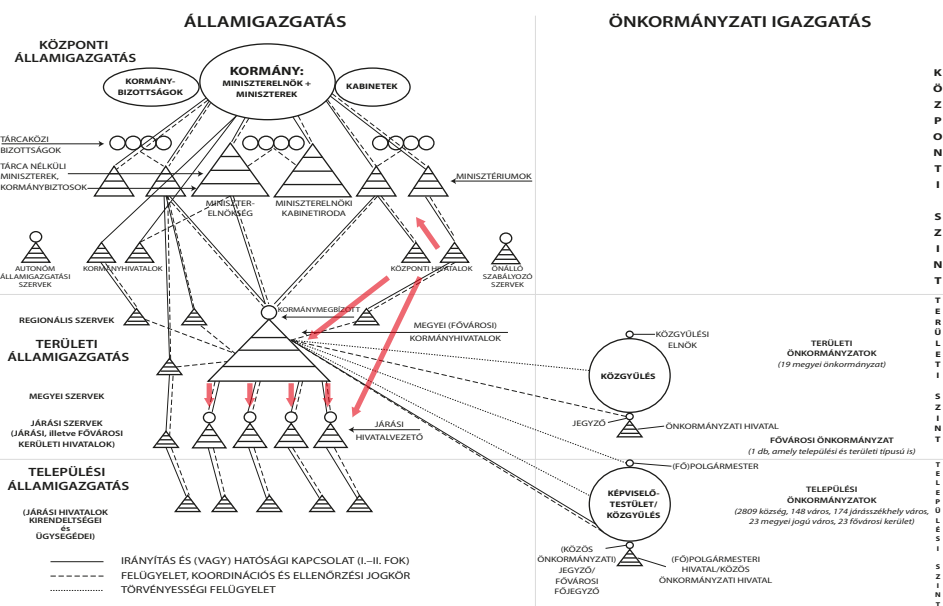
- volt példa arra, hogy az érintett szakfeladatot a továbbiakban *kizárólag valamely középszintű kormányhivatal kapta meg*. Így például Budapest Főváros Kormányhivatala látja el a korábbi Földmérési és Távérzékelési Intézet teendőit, míg az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség feladatainak zömében a Pest Megyei Kormányhivatal lett a jogutódja;
- bizonyos szakfeladatokat *több megyére kiterjedő (regionális) illetékességgel kell a továbbiakban intéznie meghatározott kormányhivataloknak* (például másodfokon eljáró rehabilitációs hatósági, rehabilitációs szakértői szervi és orvosszakértői szervi feladatok, amelyek korábban az NRSZH-hoz tartoztak);¹³⁰
- más esetekben *valamennyi KH-hoz kerültek feladatok* (lásd például a légi szúnyogirtás engedélyezését, amelyet a korábbi Országos Tisztifőorvosi Hivataltól örökölt meg);
- megközelítőleg félszáz hatósági eljárás esetén *közvetlenül a járási adminisztráció lett egy-egy korábban központi szervhez kötődő feladat- és hatáskör utódja* (például a magasabb összegű családi pótlék igényléséhez szükséges szakvélemény felülvizsgálata, amit az Országos Tisztifőorvosi Hivaltól (OTH-tól) telepített az alsó-középszintre a jogalkotó).

A fenti folyamat eredményeként a 20 KH a vizsgált időszakra jelentősen differenciálódott. Budapest Főváros Kormányhivatala és a Pest Megyei Kormányhivatal teljesen egyedinek minősíthető. A többi középszintű kormányhivatal között pedig a feladatok és hatáskör, a szervezet és a létszám tekintetében is vannak nagyobb, közepes és kisebb hivatalok.

¹³⁰ Vö.: 327/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 1. § (1) bek. b) pont.

Ráadásul mivel a jogalkotó több, a kormányhivatalok kompetenciájába tartozó ügyben is országos illetékességet állapított meg, az előbb írtakat tovább árnyalta. *A differenciált feladat- és hatáskör-telepítés várhatóan a későbbiekben is folytatódni fog.*

Mivel a következő pontban kiemelten foglalkozom a járási rendszerrel, itt csak arra utalok, hogy a középszintre áramló feladatok és jogosítványok szükségképpen a megyei járási feladatmegosztás újrakonfigurálását eredményezték (a teljes folyamat mozgásirányát jól érzékelteti a lenti ábra). A területi kormányhivatalokhoz címzett több mint ezer hatósági eljárás áttekintését követően 2017. január 1-jétől azok mintegy 80%-a átkerült a járási (fővárosi kerületi) hivatalokhoz. *Ez, ahogy azt majd lentebb is látni fogjuk, a megyei szinthez hasonlóan a járáskor esetében is differenciálódáshoz, eltérő kompetenciákkal rendelkező hivatalok kialakulásához vezetett.* Ugyanakkor a feladatokkal együtt mozgottak a tisztviselők is, ami oda vezetett, hogy míg 2015-ben sok hivatalban a megyei és a járási szinten dolgozók száma közel azonos volt, addig ez a vertikális feladatátrendezés nyomán egyértelműen a járáskor (kerületek) irányába tolódott el.¹³¹



2. ábra

Az államigazgatási feladatok és jogosítványok áramlásának iránya 2016-ban és 2017 folyamán

Forrás: Balázs István eredeti ábrája alapján a szerző szerkesztése (BALÁZS 2001, 41.)

¹³¹ A 7/2015. (III. 31.) MvM utasítás, valamint a 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás összevetése nyomán példaként említem a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatalt, amelynek teljes létszámkerete 2015-ben 1857 fő volt, amiből 913 fő a megyei szinten dolgozott, 944 tisztviselő pedig a járáskor. Az átalakítások folyamánként az összlétszám 1939 főre nőtt, ami úgy oszlott meg, hogy a megyei hivatalban 568 főre csökkent a tisztviselői létszám, míg a járáskorban foglalkoztatottak száma 1371-re emelkedett. Az összlétszám 2017-ben sem módosult, csak a belső számok változtak 566-ra és 1373-ra [vö.: 34/2017. (IX. 5.) MvM utasítás].

A fenti eseménysor nyomán a kormányhivatalok belső szervezete újjáalakult, a megyei szint jelentősen egyszerűsödött. Példaként álljon itt a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal felépítése:¹³²

- Kormány megbízott,
- Főigazgató,
- Igazgató,
- Kormány megbízotti Kabinet,¹³³
- Főigazgatói Titkárság,
- Védelmi Bizottság Titkársága,
- Belső Ellenőrzési Osztály,
- Agrár- és Vidékfejlesztést Támogató Főosztály,
- Élelmiszerlánc-biztonsági és Földhivatali Főosztály,
- Népegészségügyi Főosztály,
- Társadalombiztosítási Főosztály,
- Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály,
- Foglalkoztatási Főosztály,
- Hatósági Főosztály,¹³⁴
- Pénzügyi és Gazdálkodási Főosztály,¹³⁵
- Jogi és Koordinációs Főosztály.¹³⁶

Összevetve a korábbi struktúrával egyértelmű eltérések mutatkoznak. Új elemként jelenik meg a Főigazgatói Titkárság, valamint az Agrár- és Vidékfejlesztést Támogató Főosztály. *Utóbbi kialakítása egy különös hatáskörű területi államigazgatási szerv, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) megyei kirendeltségeihez tartozó egyes feladatok betagozása miatt vált szükségessé. Bár az MVH általános jogutódja a Magyar Államkincstár lett (mivel csak egy kifizetőhely lehet az országban), a kormányhivatalok a MÁK által delegált feladatokat megállapodás alapján látják el. A megyei kormányhivatalok ügyfélszolgálatokat működtetnek, valamint adminisztratív és helyszíni ellenőrzéseket végeznek* (az átalakítás részleteire visszatérek a 6., különös hatáskörű dekoncentrált szervekről szóló pontban). A szakigazgatási feladatok alsó-középszintre utalása miatt a korábbi főosztályok száma jelentősen mecsappant (például nem találunk megyei szinten Műszaki Engedélyezési és Fogyasztóvédelmi Főosztályt vagy Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályt). Voltak ugyanakkor olyan területek, amelyek csak részben módosultak (a Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály társadalombiztosításra változott), vagy egyáltalán nem (ilyen többek között a népegészségügyi szakterület vagy a jogi és koordinációs egység). Tekintettel arra, hogy a 4. pont alatt mélyrehatóan ismertetem a megyék és járások közötti feladatátrendezést, itt nem térek ki ennek bemutatására.

¹³² Lásd a 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítást. www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/12/PDF/2016/67.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 26).

¹³³ A korábbi felépítéssel való összevetés érdekében kiemelendő, hogy osztály jogállással ennek részeként működik az Állami Főépítész.

¹³⁴ A korábbi főosztályi szisztemával való könnyebb összehasonlítás érdekében emelem ki, hogy Építésügyi Osztályra, Oktatási és Hatósági Osztályra, valamint Törvényességi Felügyeleti Osztályra tagozódik.

¹³⁵ Ennek képezi részét többek között az Informatikai Osztály is.

¹³⁶ Többek között Humánpolitikai és Szervezési Osztállyal, valamint Jogi és Perképviselési Osztállyal.

A területi államigazgatásban 2010 óta zajló átalakítások nyomán racionálisabbá vált többek között az ingatlanhasználat, az energia- és szoftverfelhasználás, csökkentek a postaköltségek is. Az osztott irányítás rendszere, valamint a hivatalok belső viszonyai jelentősen módosultak. Fontos figyelemmel lenni azonban arra, hogy az előbbieket mellett nagyon komoly eljárásjogi, infrastrukturális, informatikai és humán fejlesztések is történtek. Már a 2004. évi CXL. törvény (Ket.) keretében sikerült biztosítani azt, hogy a hatósági ügyek több mint 75%-ában nyolc napon belül döntés szülessen, és ez az arány várhatóan az Általános közigazgatási rendtartás (Ákr.) alapján intézett ügyeknél sem romlik majd. Az elektronikus fejlesztések (például az az elképzelés, hogy a területi kormányhivatalok belső működésükben tisztán elektronikus megoldásokra támaszkodjanak) és az ezekkel összefüggő képzések a tervek szerint gyorsabbá és költséghatékonyabbá tehetik a közigazgatást, ahogy a kormányhivatalok székhely- és telephelyűl szolgáló ingatlanok racionalizálása és korszerűsítése is a takarékosabb működést szolgálja.¹³⁷ Az olyan projektek pedig, mint amilyen például A szolgáltató kormányhivatali és közigazgatási modell,¹³⁸ jó eséllyel képesek olyan előremutató megoldásokat felszínre hozni, amelyek nemcsak a hatósági eljárásban részt vevő ügyfelek érdekeit és elvárásait akceptálják, de a területi kormányhivatalok helyi önkormányzatokkal, vállalkozásokkal és civil szervezetekkel fennálló kiterjedt kapcsolatrendszerét is fejlesztik. Az ilyen típusú együttműködések eredményeként többek között kialakíthatók közérthetőbb ügyfél-tájékoztatási rendszerek, egyszerűsíthetők formanyomtatványok, vagy tudástár építhető/fejleszthető. A kormánytisztviselők jogviszonyának átalakítása (az állami tisztviselői rendszer bevezetése) anyagilag is igyekszik javítani az átalakításokkal folyamatosan érintett dolgozói kör motiváltságán.

A fenti összképet tovább árnyalta a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, amely egyebek közt rögzíti, hogy a fővárosi, megyei kormányhivatalok úgynevezett területi kormányzati igazgatási szervek.

¹³⁷ Budapest Főváros Kormányhivatala például 2015 előtt megközelítőleg 130 telephelyen üzemelt. A Somogy Megyei Kormányhivatal szervezeti egységeinek elhelyezése során pedig például kifejezetten ügyeltek arra, hogy az lehetőleg földrajzi értelemben is minél koncentráltabban valósuljon meg, ezzel egyfajta kormányhivatali negyed kialakítva.

¹³⁸ KÖFOP 1.0.0-VEKOP-15-2016-00041.

4. Járások egykor és most

Magyarországon a járásnak mint alsó-középszintű igazgatási egységnek komoly hagyományai vannak. A 13. században létrejött intézmény – változó kiterjedéssel és módosult feladatokkal ugyan, de – egészen 1983 végéig létezett. Ahhoz, hogy megértsük, miért szűnt meg az intézmény, illetve miért „élesztette fel” azt majd’ három évtizeddel később a jogalkotó, elengedhetetlen a történeti előzményeknek és a hatályos joganyagnak – a többi történeti résztől eltérően – egy helyen való ismertetése. Ezért a következő szerkezeti egységben a polgári korszak, valamint a tanácsrendszer alsó-középszintjének főbb jellegzetességeit mutatom be, amelyet a járások 2013-as újbóli intézményesítésének részletei követnek. Az áttekintést a járási (kerületi) hivatalok fejlesztésének elmúlt években bekövetkezett legfontosabb lépései ismertetésével zárom.

4.1. Magyarország történeti járásai. A legfontosabb jellemzők

A magyar közigazgatást a kiegyezés utáni években egységesítő *I. Törvényhatósági törvény* áttételesean már foglalkozott az intézmény kérdéseivel, mivel az *a vármegye külső egysége volt*,¹³⁹ amely a nagy- és kisközségek meghatározott csoportját fogta össze. Ahogy arra Ladik Gusztáv rámutatott, a korabeli magyar járás lényegében olyan „igazgatási terület, amelynek nincs külön képvisellete és tisztviselői sem járási, hanem törvényhatósági külső tisztviselők”.¹⁴⁰ A járás élén tevékenykedő főszolgabíró tulajdonképpen a vármegye mindegyikének tekinthető, aki azon túl, hogy általános hatósági jogkörben eljár, végrehajtotta az alispán rendeleteit és döntéseit, eljuttatta a felsőbb hatóságokhoz a községek felterjesztéseit, valamint közvetlen felügyeletet és ellenőrzést gyakorolt a kis- és nagyközségek közigazgatása fölött.¹⁴¹ A járás vezetőjének konkrét feladatai közé tartozott a közrendészet, az anyakönyvezés, a vallás- és oktatásügy, a közegészség, a katonai ügyek, az iparügy, a gazdasági rendészet és az állategészségügy ellenőrzése.¹⁴² *A századelőn tehát a magyar közigazgatás legalapvetőbb helyi igazgatási egysége nem a település (község) volt, hanem a járás.*

Az 1886. évi XXII. törvénycikk a községek járási beosztását és a járások pontos számának megállapítását – tekintettel arra, hogy azok vármegyei egységek voltak – a megyei kisgyűlés hatásköréiként határozta meg. A II. Ttc. azon túl, hogy rögzítette, a járás a vármegye egysége, egyébiránt kitért arra is, hogy a nagyobb járások tovább tagolódnak kerü-

¹³⁹ A feudális jog a járásokat anno mint a vármegyék alközpontjait intézményesítette, és egyik legfontosabb feladatuként az adóösszeírást és adóbeszedést határozta meg.

¹⁴⁰ LADIK 1941, 17.

¹⁴¹ IVANCICS–TÓTH 2012, 8., MAGYARY 1942, 282.

¹⁴² MIKLÓSSY 2012, 104.

letekre (utóbbiak élén álltak a szolgabírók).¹⁴³ Ennek megfelelően a járások megyénkénti eloszlása egyenetlen volt, országos hálózata pedig (területileg és lélekszám szempontjából is) jelentős aránytalanságokat hordozott.¹⁴⁴ A járási jogosítványok nem terjedtek ki az úgynevezett rendezett tanácsú városokra. Ezek a járásokkal megegyező jogállást élveztek.¹⁴⁵ További problémát jelentett, hogy idővel a járásokban is egyre jobban elszaporodtak a különös hatáskörű dekoncentrált szervek egységei, amelyek működése a megyei szinthez hasonlóan ugyancsak összehangolást igényelt volna.

Trianon előtt Magyarországon 509 járás működött. Az első világháborút lezáró békeszerződést követően számuk majdnem a harmadára (155-re) csökkent.¹⁴⁶ A két világháború között az 1929. évi XXX. törvénycikk a korábbi rendezett tanácsú városok helyébe az úgynevezett megyei városi jogállást léptette, a nevezett települések továbbra sem tartoztak járási irányítás alá, számuk pedig az 1940-es évek elejére megközelítőleg 70-re rúgott. A két világháború között alapvető problémát jelentett a sok kis lélekszámú járás megléte, székhelyeik nehéz megközelíthetősége. Az évtized közepén az ekkor már határozatlan időre választott főszolgabírók¹⁴⁷ helyére úgynevezett járási főjegyzőket állított a jogalkotó.¹⁴⁸ Látható, hogy a történelmi-gazdasági és társadalmi események által meghatározott keretek között az alsó-középszint folyamatos mozgásban, átalakulásban volt, ugyanakkor főbb jellegzetességeit mindvégig megőrizte. Bár az évtized végéig többféle elképzelés is felmerült az alsó-középszintű igazgatás megújítása kapcsán (például önkormányzati egységgé kel-lene alakítani), érdemi korrekció – ahogy a megyei szint esetében is – az államszocialista berendezkedés keretében történt.

*Az 1949. évi XX. törvény formailag megőrizte a középszintű igazgatás intézményeit, az államhatalom területi szerveiként inkorporálta a megyéket és a járásokat a tanácsai hierarchiába.*¹⁴⁹ A járások az I. Tanács törvény alapján a települések összefogását, valamint meghatározott országos jelentőségű ügyek végrehajtását kapták feladatként (ilyen volt például a mezőgazdaság támogatása).¹⁵⁰ A 196/1950. (VII. 25.) MT. sz. rendelet azonban ezt már a kezdetek kezdetén árnyalta azzal, hogy – a korábbi időszakhoz hasonlóan a tanácsrend-szerben is – megjelölt olyan településeket (18 megyeszékhelyet és további 6 nagyobb várost), amelyek jogállásukat tekintve a járásokkal azonosak voltak és direkt kapcsolatban álltak a megyei tanácsokkal. A területi kiigazítások nyomán 140 járási tanács alakult, amelyek kapcsán meghatározó szempont volt, hogy azok gazdaságilag együvé tartozó területeket fogjanak át, valamint olyan természetes központtal rendelkezzenek, amelyek közlekedési

¹⁴³ 1886. évi XXI. tc. 67. §.

¹⁴⁴ Lásd: www.terport.hu/vezercikkek/jarasok-a-magyar-kozigazgatas-torteneteben (A letöltés dátuma: 2018. 02. 18.). Időszakonként felmerültek olyan elképzelések, amelyek ezeket az aránytalanságokat igyekeztek orvosolni. Ilyen volt például a Szapáry Gyula által jegyzett területszervezési reformelképzelés, a Magyar Zoltán és Kiss István által végzett ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról, vagy később az Erdei Ferenc és Bibó István által kidolgozott reformkoncepció.

¹⁴⁵ HOFFMAN 2012, 24.

¹⁴⁶ Vö.: Magyar-program 2012, 25.

¹⁴⁷ TOMCSÁNYI 1932, 511.

¹⁴⁸ 1030/1945. ME. sz. rendelet. Egyes történelmi időszakok tisztviselői vonatkozásában további érdekességekkel szolgál ez az oldal: <http://jnszmtisztviselok.hu/> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 27.).

¹⁴⁹ Szoboszlai György gondolatait idézve, a járások „minden olyan időszakban, amikor erősen érvényesültek centralizatív tendenciák, [...] nagyobb jelentőségre tettek szert.” SZOBOSZLAI 1973, 59.

¹⁵⁰ Vö.: BÁLINT 1984, 8.

szempontból is megközelíthetők. A járások helyzete – amelyek az I. Tt. rendelkezései alapján népképviselői alapon szervezett tanácstestülettel rendelkeztek – azonban nem volt statikus. Az intézmény fejlődési pályája a *II. Tanács törvényről* kezdve fokozatosan alakult ki. *1954 után a politika a települési (városi-községi) szint szerepének óvatos növelése mellett kötelezte el magát, ami távlatosan a járás mint közvetítő szint kivezetését determinálta.* A városoknak, majd később egyes nagyközségeknek, a járások helyett megyei tanácsok alá rendelése legalábbis ebbe az irányba mutatott.¹⁵¹

A járási szint kivezetése a tanácsrendszerből fokozatosan történt. A folyamatot az 1970. évi *III. törvény* indította el azzal, hogy rendelkezései nyomán sem a járásokban, sem pedig a megyei városok kerületeiben nem alakulhattak tanácstestületek, illetve végrehajtó bizottságok. Az 1972-ben elfogadott alkotmánymódosítás ezzel összhangban a járás fenntartását már csupán mint lehetőséget ajánlotta. *A fentiek miatt az 1973-ban működő 97 járásnak már csak hivatali egysége volt, ami a gyakorlatban azt jelentette, hogy a járási hivatal a megyei tanács VB egységes, önálló hatáskörű szakigazgatási szerve lett.*¹⁵² A megoldás – a nyilvánvaló eltérések ellenére – közelít az 1949 előtti időszakhoz, amikor a járás a megye „külső szolgálataként” funkcionált.

A járási hivatalok – a megyei tanácsokhoz hasonlóan – a különböző szakigazgatási kérdéseket osztályként megszervezett egységeik útján látták el. Az osztályok tipikusan az alábbi tagozódást követték:¹⁵³

- Igazgatási Osztály,
- Pénzügyi Osztály,
- Tervosztály,
- Ipari Osztály,
- Munkaügyi Osztály,
- Kereskedelmi Osztály,
- Műszaki Osztály,
- Művelődésügyi Osztály,
- Mezőgazdasági Osztály,
- Egészségügyi Osztály,
- Építési és Közlekedési Osztály,
- Titkárság.

A fenti megoldás 1983 végéig működött. A jogalkotó ekkor alakította hivatalosan kétfokozatúvá (megyék és települések) a tanácsrendszert a megmaradt 83 járási hivatal megszüntetésével.¹⁵⁴ A tanácsrendszer lényegében eljutott addig a pontig, ameddig a rendszerkeretek lehetővé tették,¹⁵⁵ ugyanakkor az 1980-as évek végén bekövetkező társadalmi-gazdasági változások már egészen más vágányra terelték az államigazgatási és közigazgatási fejlesztéseket.

¹⁵¹ További hasznos részletekkel szolgál: MÜLLER – BORECZKY – G. VASS szerk. 1988.

¹⁵² Vö.: III. Tt. 2. § (2) bek., 66. § (1) bek., valamint KARA 1987b, 102.

¹⁵³ Lásd: http://hbml.archivportal.hu/id-616-megyei_tanacs_vb_jarasi_hivatalai.html (A letöltés dátuma: 2018. 02. 14.).

¹⁵⁴ A járások kivezetése utáni időre készülve ekkor már 61 úgynevezett városkörnyék működött, amelyek a települések oldalirányú kapcsolataira, a város és vonzáskörzete közötti viszonyrendszerre építkezett.

¹⁵⁵ KARA 1987a.

4.2. A járások újrászerveződésének indokai és fejlesztésének mérföldkövei

A történeti áttekintésből látható, hogy a járás hosszú időn keresztül a magyar területi igazgatás tradicionális egysége volt, amelynek feladatai mind a polgári közigazgatásban, mind pedig a tanácsrendszerben kiterjedtek voltak. A járások kivezetése után majd' három évtizedig nem működött hazánkban uniformizált alsó-középszintű igazgatási egység. Márpedig 1989/90-től jelentősen elszaporodtak azok a feladatok, amelyek intézése megyei léptéknél kisebb, de települési méreteknel nagyobb kereteket igényelt. *Mivel a járási szint helyébe lépő, a települések közötti kapcsolatokra építő városkörnyék konstrukcióját¹⁵⁶ a rendszerváltás elmosta,¹⁵⁷ mást pedig nem alakított ki a pótlására, a szakfeladatok rendezése érdekében az önkormányzati és az államigazgatási alrendszerben idővel többféle megoldás is napvilágot látott.* Ilyenek voltak többek között a körzetesítés, a társulások, a kistérségi közigazgatási hivatalok gondolata, a megye alatti illetékességű dekoncentrált szervek a közegészségügy területén vagy az adóigazgatásban, a földhivatalok, a munkaügyi központok, a mérésügyi hatóság alsó fokú szervei vagy a Központi Statisztikai Hivatal kirendeltségei.¹⁵⁸ Ezek a szervezeti megoldások azonban inkább esetlegesnek nevezhetők, miután sokszor egy-egy torzóban maradt elképzelés lenyomatait képezték.

A járások rehabilitációja elsősorban az államigazgatási és önkormányzati feladatok újragondolása miatt merült fel, másodsorban pedig az alsó-középszinten tapasztalható indokolatlan strukturális és működési eltérések felszámolása miatt. Nem meglepő, hogy már a Magyar-program 2011-es verziója is foglalkozott a kérdéssel, éppúgy, ahogy a Kormány határozata, valamint az új önkormányzati törvény előkészítő anyagai.¹⁵⁹ Ezekből egyértelmű volt, hogy a jogalkotó a járásokat tisztán államigazgatási egységként képzei el, és azon túl, hogy a megye alatti igazgatási térben tevékenykedő dekoncentrált szervek befogadjaként tekint rájuk, a járásokhoz kívánja visszavezetni az évek során a helyi önkormányzatokhoz átruházott valamennyi államigazgatási feladatot.¹⁶⁰

A fenti törekvéseket és célokat a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló *2012. évi XCIII. törvény* vitte át a gyakorlatba (röviden Jártv.),¹⁶¹ amelynek részleteit kormányrendeletek bontották ki. Ezek a járási (fővárosi kerületi) hivatalok (röviden JH-k) kialakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek mó-

¹⁵⁶ Vö.: IVANCSICS-TÓTH 2012, 11–12., FÜRCHT 1983, 388.

¹⁵⁷ Ennek hátterében történelmi szükségszerűség húzódott meg, hiszen a közigazgatás differenciálódásával az eredeti konstrukció csak az államigazgatásra lett volna alkalmazható, a helyi önkormányzati rendszerben csak kötelező társulásként merülhetett volna fel, ennek azonban ekkoriban nem voltak meg az alkotmányos alapjai.

¹⁵⁸ KÉKI 2008, 233. Továbbá: BALÁZS 2006b, 42.

¹⁵⁹ Magyar-program 2011, 25. Továbbá 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat, és T/4864. számú törvényjavaslat. Utóbbi elérhető ezen a linken keresztül: <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/81/60000/04864.pdf#!DocumentBrowse> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 27.). Érdekesképpén utalok még ezen a helyen a Belügyminisztériumnak az önkormányzati törvény koncepciójáról szóló munkanyagára: <https://jegyzo.hu/otv-koncepcio-munkaanyag/> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 27.).

¹⁶⁰ Vö.: Magyar-program 2011, 26.

¹⁶¹ <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1200093.TV> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 27.).

dosításáról szóló 174/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet (röviden Járr1.),¹⁶² valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet (továbbiakban Járr2.). Ezt a jogszabályi kört további ágazati rendeletek bővítették, amelyek már az átalakításokkal érintett szakterületek részletszabályait ismertették. A következőkben a legújabb kori járáások „első generációjának” feladatait mutatom be, majd belső felépítésüket ismertetem. Ezután, ahogy azt az előző pontban a fővárosi, megyei kormányhivatalok esetén is tettem, időben előre haladva mutatom be a 2013-tól napjainkig történt legfontosabb eseményeket.

4.2.1. 2013: a feladatrendszer és a szervezet kialakítása

A járás mint régi-új igazgatási szint felélesztése számos közigazgatási rendelkezés újrágondolását követelte meg, hiszen bár az intézmény feladatai és a hatásköre javarészt a települési önkormányzatoktól származott, szervezetiileg a területi kormányhivatalok struktúráját bővítették az alsó-középszint irányába. A járáások kialakításáról szóló törvénynek és a járáásokkal összefüggő rendeleteknek tehát az előbb említett kérdések mindegyikére választ kellett adnia. A feladat- és hatáskör vonatkozásában a statuáló joganyag több mint nyolcvan olyan szakigazgatási funkciót jelölt meg, amelyek (részleges, vagy teljes) feladatátmozgatást követően a frissen felállított hivatalokhoz kerültek.

Eredetileg az volt az elképzelés, hogy a települési önkormányzatoktól valamennyi átruházott államigazgatási feladatot visszavezeti a járáásokhoz a jogalkotó, utóbb azonban bebizonyosodott, hogy ez maradéktalanul nem valósítható meg. Emiatt a járáásokról szóló törvény és végrehajtási rendeletei is árnyaltan közelítettek a kérdéshez. A joganyag áttekintése alapján a következő nagyobb kategóriák különíthetők el:¹⁶³

- Az esetek jelentős részében olyan szakfeladatokat *vezetett vissza* a jogalkotó az államigazgatási szervezetbe, amelyek korábban is államigazgatáshoz tartoztak, de ellátásukról átruházás keretében a helyi önkormányzatok gondoskodtak (ilyenek voltak többek között a járművezetéstől eltiltáshoz, vagy a bírósági végrehajtáshoz kapcsolódó korábbi jegyzői feladatok).
- Ugyanakkor volt példa arra is, hogy bizonyos feladatok csak *megosztásra kerültek* a járási hivatalok és más szervek (tipikusan a jegyzők) között. Ilyenek voltak például az okmányirodáktól átvételre kerülő lakcímnnyilvántartási, valamint útlevétél és közlekedési igazgatással összefüggő feladatok.
- Tulajdonképpen az előbbi speciális eseteként értelmezhető az, amikor a jogalkotó kifejezetten *a járási hivatal valamely szakigazgatási szervéhez utalta a teendőt* (például családügyi és gyámügyi kérdésekben, közműves ivóvízellátással összefüggésben).

¹⁶² A Járr1. nem tudta maradéktalanul rendezni az átalakítással járó valamennyi jogi kérdést. Emiatt 2012 utolsó negyedében született egy további rendelet, a 296/2012. (X. 17.) Korm. rendelet, amely további 70, ugyan-csak a járási (fővárosi kerületi) hivatalok kialakításával összefüggő kormányrendelet módosításáról szolt (röviden Járr3.).

¹⁶³ Az egyes kifejezések pontosítására, kicserélésére irányuló úgynevezett korrekciós rendelkezések ismertetésére ebben az áttekintésben nem térek ki.

- Tipikusan a jobb helyismeretre hivatkozással, illetve számos mérlegelést igénylő ügyben *nem vezette azokat vissza a jogalkotó az államigazgatásba*, hanem a jegyzőknél hagyta (így történt többek között a birtokvédelem és az anyakönyvvezetés kapcsán, vagy a helyi adóval, az ipar- és kereskedelmi igazgatással).
- Végül voltak azok az esetek, amelyeknél a feladatok és jogosítványok mozgatása *nem a jegyző és a járási hivatal között valósult meg*. (Lásd a szőlőművelés igazolásával összefüggő feladatokat, amelyeket a jogalkotó a jegyzőktől a hegybírókhoz helyezett át, vagy a fővárosi megyei kormányhivaltól a járási hivatalokhoz telepített szabálysértési feladatokat).

A gyakorlatban a járási és kerületi hivatalok felállításának előkészítése, valamint az ezzel összefüggésben az önkormányzatokkal megkötendő megállapodások véglegesítése úgynevezett járási biztosok feladata volt, akiket a kormány megbízottak neveztek ki a 2012. december 31-ig terjedő időre. Tekintettel a fenti átalakítás intenzitására és volumenére, a járások beüzemelése még némi időt igénybe vett. Azonban létezésük előrevetítette, hogy 2013 után is adódhatnak még olyan feladat- és hatáskörök, amelyeket az államigazgatás legalacsonyabb szintjére kíván elhelyezni a jogalkotó. Az is valószínűnek tűnt, hogy ez már nem a települési önkormányzatoktól származik, hanem az államigazgatás magasabb szintjeiről érkezik majd.

A Jártv. a járásokat a területi kormányhivatalok egységeiként (lényegében kirendeltségeiként) határozta meg.¹⁶⁴ A fővároson kívüli területeken – többféle koncepció és elképzelés után¹⁶⁵ végül – 175 járási hivatal létesült, míg a fővárosban 23 kerületi hivatal jött létre.¹⁶⁶ Ahogy arra fentebb, a történeti előzmények között is utaltam, az 1980-as évek első felében 83 járása volt az országnak, azaz jelenleg majdnem a duplájával rendelkezünk.¹⁶⁷ Az alábbi ábra még a 2013-as adatokhoz illeszkedik, ugyanakkor a Budapest Fővárosi Kormányhivatal Kerületi Hivatalait nem tartalmazza. Látható, hogy az eredeti elképzeléshez képest hét darabbal több járás jött létre az országban.

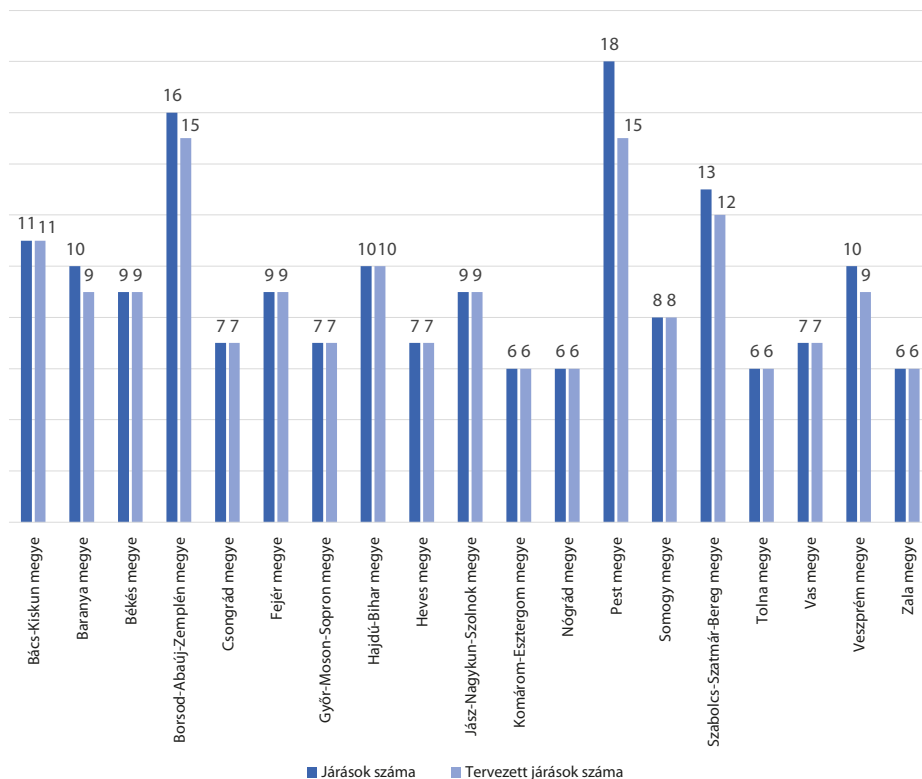
Budapest esetében a végleges kerületi tagozódás a fentihez képest látványosabb változáson ment át. Az eredeti tervezet 7 „járás” kialakítását célozta [lásd 4. ábra A) kép], kettőt Budán, ötöt pedig Pesten, ami hozzávetőleg 200–250 ezer fős népességszámot jelentett volna. Azonban utóbb a jogalkotó elvetette ezt, és a fővárosi kerületi önkormányzatok tagozódásához igazítva, Budapest Főváros Kormányhivatalának 23 úgynevezett Kerületi Hivatalát hozta létre [lásd 4. ábra B) kép].

¹⁶⁴ Vö.: a Khtv. 2013-tól hatályos 20/A. § (1) bek., valamint 77. § (1) bek.

¹⁶⁵ A járási rendszer jellemzőivel összefüggésben lásd: BALÁS 2012.

¹⁶⁶ A felmerült modellek kapcsán hasznos adalékokkal szolgál VIRÁG 2012, 14.

¹⁶⁷ Érdekes összevetni térképeken is a hasonlóságokat/eltéréseket. Kutatói blogomon ezt én is megtettem: <http://teruletikozig.blogspot.hu/2018/03/jarasok-hajdu-bihar-megyeben-egykor-es.html> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 05.).



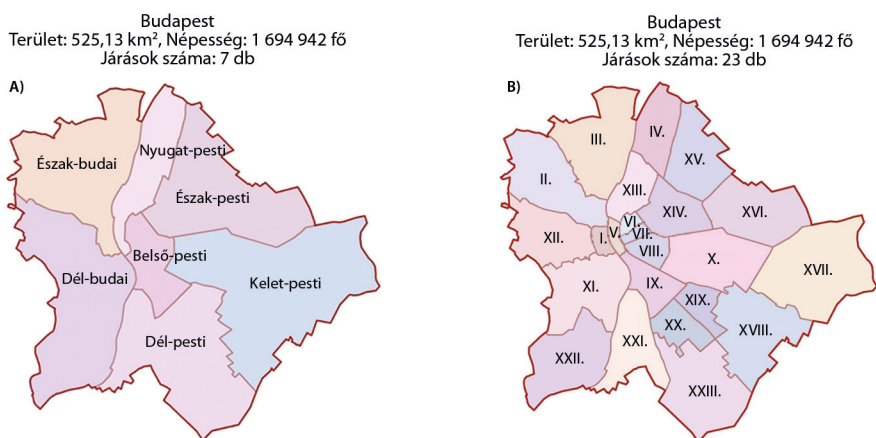
3. ábra

A 2013-ban kialakított, illetve a tervezett járások száma megyénként

Forrás: www.jaras.info.hu/jarasok-szama (A letöltés dátuma: 2016. 07. 25.)

A járások (kerületek) költségvetése a kormányhivatalokba integrálódott (míg 2012-ben 73,8 Mrd Ft volt, addig 2013-ban 123,9 Mrd Ft), ahogy dolgozók is a megyei/fővárosi hivatal személyi állományát gyarapították. Korábban már ismertettem számadatokat, így ezen a helyen csak arra utalok, hogy amíg 2011-ben nagyságrendileg 20 ezer fő dolgozott a területi kormányhivatalokban, addig a járások kialakítása nyomán ez a szám megközelítőleg a felével megemelkedett.¹⁶⁸ *Az új dolgozók azok a korábbi önkormányzatnál foglalkoztatott köztisztviselők voltak, akik a települési önkormányzati hivataloknál az átvett államigazgatási feladatok ellátásával foglalkoztak, amennyiben megfeleltek a jogszabályban meghatározott képesítési feltételeknek.*

¹⁶⁸ Vö.: 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás.



4. ábra

Terv és tény. Budapest Fővárosi Kormányhivatal dekoncentrált egységei

Megjegyzés: A) Észak-budai (238 196 fő); Dél-budai (245 609 fő); Belső-pesti (221 823 fő); Észak-pesti (268 140 fő); Nyugat-pesti (235 189 fő); Kelet-pesti (261 940 fő); Dél-pesti (224 575 fő); B) I. kerület (26257 fő); II. kerület (87009 fő); III. kerület (124930 fő); IV. kerület (99961 fő); V. kerület (26738 fő); VI. kerület (37227 fő); VII. kerület (57119 fő); VIII. kerület (71633 fő); IX. kerület (55844 fő); X. kerület (75870 fő); XI. kerület (132003 fő); XII. kerület (59378 fő); XIII. kerület (108490 fő); XIV. kerület (114507 fő); XV. kerület (81702 fő); XVI. kerület (71971 fő); XVII. kerület (86298 fő); XVIII. kerület (99772 fő); XIX. kerület (60304 fő); XX. kerület (65035 fő); XXI. kerület (77301 fő); XXII. kerület (53658 fő); XXIII. kerület (21935 fő)

Forrás: www.jaras.info.hu/wp-content/uploads/2012/05/budapest2.jpg (A letöltés dátuma: 2016. 07. 25.)

A JH-k felépítése követte a fővárosi, megyei hivatalok osztott struktúráját, azonban attól kevesebb egységből állt. A járások élére a jogalkotó a megyei szinttől eltérően nem három, hanem kétszintű vezetői struktúrát alakított ki. A szervezetet a *Hivatalvezető* vezeti, akinek általános helyettese az ügynevezett *járási Hivatalvezető-helyettes*. A hivatalvezetők ekkor – a kormány megbízottakhoz hasonlóan – még országgyűlési képviselők is lehettek (2013. január 1-jén egyébként 7 ilyen hivatalvezető volt az országban). A hivatalvezetők között alapvetően azok voltak többségben (megközelítőleg 60 fő), akik korábban jegyzőként vagy aljegyzőként tevékenykedtek. A járási hivatal a területi kormányhivatalhoz hasonlóan a vezető közvetlen ráhatása alatt álló *törzshivatalból* és az önálló feladatokkal, hatáskörrel és személyzettel rendelkező *szakigazgatási szervekből* épült fel.

A jogalkotó leszögezte, hogy a járási hivatal közreműködik a fővárosi és megyei kormányhivatalnak a kormányzati célkitűzések területi megvalósításával összefüggő feladatainak ellátásában. Ennek keretében a *járási törzshivatal* a Kormány megbízott által meghatározottak szerint

- koordinációs,
- ellenőrzési,
- informatikai és
- képzési tevékenységet, valamint

- a járási szakigazgatási szervek működtetésével összefüggő funkcionális feladatokat láthatott el.¹⁶⁹

A törzshivatal mellett a szakfeladatok ellátására a következő *járási szakigazgatási szervek* működhettek:

- Járási Földhivatal,
- Járási Munkaügyi Kirendeltség,
- Járási Népegészségügyi Intézet,
- Járási Állategészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Hivatal,
- Járási Gyámhivatal, valamint
- Járási Építésügyi Hivatal/Járási Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal (a kulturális örökségvédelmi feladatokat a megyeszékhelyen működő járási hivatal látta el megyei illetékességgel).

A járási szakigazgatási szervek – miután nem lehetett mindegyiket az összes járásban kialakítani – tipikusan több járásra kiterjedően fejtették ki tevékenységüket. Földhivatalból 115, Munkaügyi Kirendeltségből 161, Népegészségügyi Intézetből 80, Állat-egészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Hivatalból 92, Gyámhivatalból 197, míg Építésügyi (és Örökségvédelmi) Hivatalból összesen 60 működött 2013-ban,¹⁷⁰ ezeknek a bővítése ott volt az elképzelések között.

A járási hivatalok esetében a területi kormányhivatalokhoz hasonlóan osztott irányítás érvényesült, ami a következők mentén realizálódott. A járási törzshivatal hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek tekintetében a fővárosi és megyei kormányhivalt vezető Kormány megbízott gyakorolta az irányítói jogokat,¹⁷¹ míg a járási szakigazgatási szervek tekintetében a szakmai irányítást végző megyei (fővárosi) szakigazgatási szerv vezetője. Utóbbi gondoskodott a járási szakigazgatási szervek feladatkörébe tartozó támogatások és ellátások felhasználásának, valamint a szolgáltatások nyújtása szabályszerűségének ellenőrzéséről és hatékonysági vizsgálatáról, ahogy a szakmai irányítása alá tartozó járási szakigazgatási szervek által végzett ellenőrzések összehangolásáról is.

A szakigazgatási szervi kör kapcsán megjegyzendő, hogy a megyei szinthez hasonlóan az nem volt zárt. Az alsó-középszinten intézendő szakigazgatási feladatok kapcsán a szabályozás – a megyei szinthez hasonlóan – fenntartotta a lehetőséget a későbbi bővítéshez.¹⁷² Ez nem meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy a járások nem válhattak jogutódjává valamennyi alsó-középszintű államigazgatási feladatnak, miután maradtak olyan szakterületek, amelyek továbbra is önálló szervezettel képviseltették magukat. Így például a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnak, a Központi Statisztikai Hivatalnak és a Nemzeti Park Igazgatóságoknak is működtek megye alatti kirendeltségei 2013. január 1-jét követően.

Érdemes kiemelni, hogy a nagyobb kiterjedésű járásokban az államigazgatási feladatok megvalósításában további kirendeltségek működnek közre (lásd például Ceglédi Járási Hi-

¹⁶⁹ Lásd: 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 32. § (4) bek.

¹⁷⁰ Vö.: 296/2012. (X. 17.) Korm. rendelet. A mellékletben foglaltak ezt írják körül.

¹⁷¹ Lásd az akkor hatályos 2010. évi CXXXVI. tv. 5. § (2) bek.

¹⁷² Ez történt például 2013-ban az Államkincstár állampapír-forgalmazási pontjai kapcsán is, többek között a Soproni vagy a Pápai Járási Hivatalban.

vatal Hatósági Osztályát, amely Abonyban, Albertirsán, Ceglédbercelen, Csemőn és Törteliben is rendelkezik kirendeltséggel).¹⁷³ 2013 és 2014 között Magyarországon 152 járási kirendeltség létesült. Azokon a helyeken, ahol kirendeltségek létesítésére nem volt/nincs mód úgynevezett ügysegédek segítik az ügyfeleket.¹⁷⁴ 2014-es adatok szerint 205 településen állandó ügysegéd, míg 1825 településen ideiglenes ügysegéd végezte munkáját.¹⁷⁵ Tekintettel arra, hogy az ügysegédek intézménye az ügyfélszolgálati feladatok megvalósításához kötődik, részletes bemutatásukat a következő, 5. pont tartalmazza.

4.2.2. Belső homogenizálás 2015-ben, és a feladatok differenciálódása 2016-tól

A szociális rendszer megújítása jegyében az állam által több kötelezően nyújtandó szociális ellátást is a járási hivatalok állapítanak meg a települési önkormányzatok helyett. Így a járások állapítják meg a(z)

- aktív korúak ellátását (2015. március 1-jétől),
- időskorúak járadékát,
- ápolási díjat (alapösszegű, emelt összegű és kiemelt ápolási díjat),
- közgyógyellátást (alanyi és normatív formáit),
- egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot.

*A fentiekben túl a középszintű kormányhivatalok újraformálásával szinkronban a járási hivatalok szervezetében is lezajlott a belső integráció.*¹⁷⁶ 2015. április 1. után az alsó-középszint törzshivatalra és járási szakigazgatási szervekre osztott struktúrája egy egységes hivatalnak adta át helyét. Példaként álljon itt a Debreceni Járási Hivatal felépítése, amely a nevezett időszakban az alábbi egységekre tagolódott:¹⁷⁷

- Kormányablak Osztály,
- Okmányirodai Osztály,
- Hatósági Osztály,
- Gyámügyi Osztály,
- Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztály,
- Építésügyi és Örökségvédelmi Osztály,
- Foglalkoztatási Osztály,
- Földhivatali Osztály 1.,
- Földhivatali Osztály 2., valamint
- Népegészségügyi Osztály.

Nem kellett hosszú időnek eltelnie ahhoz, hogy a járási (és fővárosi kerületi) hivatalok fenti, „második generációja” újabb átalakítások színterévé váljon. A fővárosi, megyei kormány-

¹⁷³ Lásd: www.kormanyhivatal.hu/hu/pest/pest-megyei-kormanyhivatal-jarasi-hivatalai/cegle-di-jarasi-hivatal/cegle-di-jarasi-hivatal-hatosagi-osztaly (A letöltés dátuma: 2018. 02. 22.).

¹⁷⁴ Járr2. 1. § (1) bek.

¹⁷⁵ KKFS, 43.

¹⁷⁶ A járások 2015-ös adatai kapcsán további hasznos információkkal szolgál: *Területi statisztikai évkönyv, 2015.*

¹⁷⁷ Vö.: 7/2015. (III. 31.) MvM utasítás.

hivatalokról szóló pontban részletesen ismertettem a közigazgatás centrumából megindult folyamatot, amely végiggyűrűzött a teljes államigazgatási vertikumon. A járások megerősítését célzó átalakítások eredményeként 2017. január 1-jétől a területi kormányhivatalok által ellátott 1106 hatáskörből 914, illetve egyes központi hivataloktól további 36 hatáskör került az alsó-középszintű hivatalokhoz.¹⁷⁸

Összességében differenciáltabbá váltak az egyes járásokban (fővárosi kerületekben) intézhető ügyek. A feladat- és hatáskör-telepítések nyomán

- *valamennyi járásban intézhetővé váltak az áldozatvédelemmel, valamint a jogi segítségnyújtással összefüggő feladatok, illetve egyes fogyasztóvédelmi, köznevelési és földművelésügyi feladatok;*
- *több járásra kiterjedő illetékességgel¹⁷⁹ látják el feladataikat az úgynevezett „kiemelt” járási hivatalok, többek között a földhivatali, az építésügyi, a népegészségügyi és az állategészségügyi területeken;*
- *végezetül olyan ügyek is vannak, amelyek kifejezetten a megyeszékhely szerinti járási hivataloknál intézhetők. Ilyenek a családtámogatási, valamint a lakáscélú állami támogatásokkal összefüggő, a közgyógyellátási igazolvány kiállításával, a súlyos mozgáskorlátozottakkal kapcsolatos ügyek, továbbá a rehabilitációs igazgatási feladatok. A területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági feladatokat 2017. január 1. óta ugyancsak a megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti járási hivatala látja el.*

A 2017. január 1-jei feladat- és hatáskör-telepítési hullámot júliusban újabb követte. A járási (fővárosi kerületi) hivatalok további megerősítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 171/2017. (VI. 29.) Korm. rendelet alapján

- *a családtámogatási feladat- és hatáskörök a megyeszékhely szerinti járási hivatalok mellett további 13 járási hivatalban¹⁸⁰ az általános illetékességi területükre kiterjedően intézhetővé váltak;*
- *ugyanakkor a járási hivatali szinten ellátott nyugdíjbiztosítási feladatok közül a fizetési kedvezményekkel kapcsolatos hatáskörök 2017. július 1-jétől a fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz kerültek, tekintettel arra, hogy a méltányossági hatáskörök is megyei szinten kerülnek ellátásra;*
- *a fogyasztóvédelem területén a nagyobb, összetettebb eljárások a megyeszékhely szerinti járási hivatalokhoz kerültek.¹⁸¹*

A feladatok és hatáskör ilyen mértékű változása értelemszerűen a 2015-ös járási szerkezet és működés újragondolását igényelte. A könnyebb összevethetőség érdekében a 2017. július 1-je utáni általános járási hivatali struktúra mellett bemutatom egy úgynevezett kiemelt járás, valamint egy megyeszékhely szerinti járás belső felépítését is.

¹⁷⁸ Lásd: <http://jarasinfo.gov.hu/jarasokrol> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 23.).

¹⁷⁹ Ebben a körben tipikusnak számít a 2, esetleg 3 járásra kiterjedő illetékesség. Ugyanakkor van példa ettől kiterjedtebb illetékességre is, például a Balmazújvárosi Járási Hivatal a népegészségügyi feladatokat 4 járásra kiterjedően látja el.

¹⁸⁰ Ezek a Bajai, Balassagyarmati, Dunaújvárosi, Esztergomi, Gyöngyösi, Gyulai, Hódmezővásárhelyi, Nagykánizsai, Ózdi, Pápai, Sátoraljaújhegyi, Soproni és Tapolcai Járási Hivatal.

¹⁸¹ Vö.: 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet.

4. táblázat

Különböző típusú járási hivatalok belső felépítése 2017 közepétől

Járási hivatali struktúra		
„általános”	„kiemelt”	„megyeszékhely szerinti”
Például: Nyíradonyi Járási Hivatal	Például: Berettyófalui Járási Hivatal	Például: Debreceni Járási Hivatal
1. Kormányablak Osztály	1. Kormányablak Osztály	1. Járási Hivatalvezetői Titkárság
2. Hatósági Osztály	2. Hatósági és Építésügyi Osztály	2. Kormányablak Főosztály
3. Gyámügyi és Igazságügyi Osztály	3. Gyámügyi és Igazságügyi Osztály	3. Hatósági Főosztály
4. Foglalkoztatási Osztály	4. Társadalombiztosítási Osztály	4. Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály
	5. Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztály	5. Foglalkoztatási, Munkaügyi és Munkavédelmi Főosztály
	6. Foglalkoztatási Osztály	6. Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény- és Talajvédelmi Főosztály
	7. Földhivatali Osztály	7. Agrárügyi Főosztály
	8. Népegészségügyi Osztály	8. Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály
		9. Közlekedési és Fogyasztóvédelmi Főosztály

Forrás: a 34/2017. (IX. 5.) MvM utasítással módosított 39/2016 (XII. 30.) MvM utasítás alapján a szerző szerkesztése

A fenti áttekintés jól visszatükrözi, hogy a Kormány részéről alapvető cél volt a járások vegyes profilú adminisztratív egységekké fejlesztése. Ezáltal lehetővé válhat az, hogy az ügyfeleknek elsősorban itt, és ne a megyei vagy központi szinten kelljen ügyeiket intézniük.¹⁸² *Az áttekintés a különböző járástípusok főbb eltéréseire is rávilágított, valamint arra, hogy a jogalkotó az újraintézményesített járásokat a magyar közigazgatás tartópilléreinek – a történeti előképekkel összhangban – az alsó-középszint „mindenesének”*

¹⁸² Ezt erősíti a hatósági eljárásjog változása is. A 2016. évi CL. tv. 116. § (2) bek. értelmében fellebbezésnek van helye a járási (kerületi) hivatal vezetője által hozott határozat ellen.

szánja,¹⁸³ kompetenciájukat pedig folyamatosan bővíti (például adóigazgatási kérdések járási kormányablakokba integrálásával, amiről a következő pontban részletesen is lesz szó). Az átalakítás nyomán a jogosítványokkal szinkronban a személyzet is átrendeződött, a tisztviselők jelentős része a megyéről a járásokhoz került. 2017-ben a 20 területi kormányhivatal és a 197¹⁸⁴ járás (kerület) megközelítőleg 36 ezer tisztviselőt foglalkoztatott. Ezen belül a fővárosi, megyei szinten nagyságrendileg 11 ezer fő, az alsó-középszinten 25 ezer fő dolgozott.¹⁸⁵

A járások finomhangolása folyamatos, és minden bizonnyal az elkövetkező években is tovább zajlik majd.¹⁸⁶ Addig azonban nélkülözhetetlen, hogy a járások az alsó-középszint más közigazgatási szereplőivel, valamint az önkormányzatokkal is hatékony együttműködési formákat alakítsanak ki.¹⁸⁷

¹⁸³ Lásd ezzel egyezően: HOFFMAN 2012, 31.

¹⁸⁴ A járások száma menet közben eggyel csökkent, ugyanis 2014. december 31-ével megszűnt a Polgárdi járás.

¹⁸⁵ A tisztviselők létszámának alakulását az alábbi linken elérhető táblázat is jól érzékelteti: <http://kozepszintuallamig.blogspot.hu/2017/05/tisztviselok-letszama.html> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 17.).

¹⁸⁶ A 2014–2020 közötti közigazgatás-fejlesztési stratégia kiter az úgynevezett „szolgáltató járási rendszer” koncepciójára is. Lásd: KKFS, 51.

¹⁸⁷ Több település ezt úgy igyekszik megvalósítani, hogy a járási hivatalvezetők részt vehetnek a testületi üléseken. Ugyanakkor folyamatos a kapcsolat a gyermekvédelmi jelzőrendszer többi tagjával is (például tankerületi központokkal, köznevelési intézményekkel, rendőrséggel). Kiemelésre érdemes végezni a katasztrófavédelemmel való együttműködés.

5. Ügyfélszolgálati feladatok a megújult területi államigazgatásban. A kormányablakoktól az e-ügyintézésig

A korábbi szerkezeti egységekben ismertetett átalakítások által megcélzott hatékonyabb végrehajtó szint, az olcsóbb területi államigazgatás kialakítása és működtetése fajsúlyos állami és társadalmi igény. *Egy feladatrendszerében racionálisabb, szervezetében integráltabb, működésében gyorsabb és áttekinthetőbb dekoncentrált szervi kör megvalósítása kiemelt jelentőséggel bírna Magyarországon. Konkrét haszna ugyanakkor a napi ügyintézés során mutatkozhat meg, leginkább az állampolgárok, ügyfelek számára.* Jelen részben azokat a legfontosabb megoldásokat tekintjük át, amelyek 2010 után a területi államigazgatásban kialakított új ügyfélszolgálati modell építőelemei. Ennek megfelelően

- elsőként a *kormányablakok* (röviden KAB-ok) jellemzőinek ismertetése történik meg, majd
- az úgynevezett *települési ügysegédek* és a *mobilizált kormányablakok* tevékenységének bemutatása, ezt követően
- *néhány további elektronikus fejlesztés* feldolgozása következik, amelyek homlokterében az áll, hogy az ügyfelek minél több ügyet legyenek képesek anélkül elindítani/elintézni, hogy személyesen felkeressék az előbb említett kapcsolattartási pontokat.

5.1. Kormányablakok. Fontosabb előzmények, rendeltetés, jelenlegi helyzet¹⁸⁸

A KAB-ok mint integrált ügyintézési pontok története szorosan összefonódik a területi államigazgatás átalakításával. A kormányablakok a 2010 óta zajló állam- és közigazgatás-fejlesztés meghatározó elemei,¹⁸⁹ hiszen az állam egyik legkönnyebben megtapasztalható megjelenési formájaként, mondhatni „arcaként” a konkrét ügyintézésen túl hozzájárulhatnak az elmúlt évtizedekben megrendült állampolgári bizalom helyreállításához.¹⁹⁰ Nem véletlen hát, hogy a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program után¹⁹¹ a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (a korábban jelzetteknek megfelelően röviden KKFS) is evidenciaként kezeli az intézményt. Már itt le kell szögezni, hogy az ügyfélszolgálati/ügyintézési lehetőségek fejlesztése (még ha ezek csak részben fedik is le a jelenlegi kormányablakok tevékenységeit) időben korábbra datálódik, mint a Magyar-program vagy a KKFS.

¹⁸⁸ A kormányablakok mint integrált ügyfélszolgálatok kapcsán számos információ megtalálható itt: <https://kormanyablak.hu/hu> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 23.).

¹⁸⁹ További részletek olvashatók itt: JAKAB 2016.

¹⁹⁰ JAKAB 2016.

¹⁹¹ Magyar-program 2011, 41.

A rendszerváltás utáni években a területi államigazgatás sokszereplős rendszerében az ügyfélszolgálati teendők is óhatatlanul bonyolultabbá váltak. Ezért olvasható már a köztársasági megbízott egyes feladatairól rendelkező joganyagban,¹⁹² hogy a megbízott az illetékességi területén összehangolja a centrális alárendeltségű államigazgatási szervek ügyfélfogadását, valamint véleményezi és javasolhatja a centrális alárendeltségű államigazgatási szerv hivatali kirendeltségei, ügyfélszolgálati irodái illetékességi területének meghatározását.

Mivel a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek száma sokáig meglehetősen rapszodikus alakult, a kíváncsiak a későbbiekben is fennmaradt. A közigazgatási hivatalok esetében éppúgy olvasni lehetett róla (kezdemenyezheti az államigazgatási szerv ügyfélfogadási rendjének más – államigazgatási, önkormányzati, közszolgáltatást végző és egyéb – szervek ügyfélfogadási rendjével összehangolt megállapítását),¹⁹³ ahogy az államigazgatási hivatalok statuáló rendeletében (kezdemenyezheti a területi államigazgatási szervek ügyfélfogadási, ügyfélszolgálati rendszerének összehangolását, továbbá szakmai támogatást nyújt az ügyfélszolgálati tevékenység bővítéséhez),¹⁹⁴ vagy a 2010 szeptemberében visszaállított általános hatáskörű fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok feladatai között (kezdemenyezheti a központi államigazgatási szervek területi szervei ügyfélfogadási, ügyfélszolgálati rendszerének összehangolását, továbbá szakmai támogatást nyújt az ügyfélszolgálati tevékenység bővítéséhez).¹⁹⁵

Habár a felsorolt jogszabályhelyekből úgy tűnhet, hogy a jogalkotónak korábban alapvetően nem volt célja egy univerzális ügyfélkapcsolati pont kialakítása, érdemes arra utalni, hogy integrált ügyfélszolgálatok kísérleti jelleggel működtek már 1996–98 között is, többek között Kaposváron. A megoldás azonban nem vált általánossá, helyette a több helyen zajló tevékenység összhangjának megteremtését várta el a jogalkotó a területi államigazgatásban.

A szakigazgatási feladatokhoz kapcsolódó ügyfélszolgálati teendők fenti, „több lábbon álló” rendszere mellett kiemelésre érdemes még az *okmányirodák* intézménye. A kérdést azért sem szabad megkerülni, mert napjainkra a kormányablakoknak már működik az az úgynevezett „második generációja”, amely (korábbi) okmányirodai ügyek intézésére is alkalmas. Így mindenképpen indokolt az okmányirodák legfontosabb jellemzőit bemutatni, valamint a két megoldást röviden összevetni. *Közelebbről megvizsgálva egyértelmű, hogy az okmányirodák kapcsán más szervezési logikát követett a jogalkotó, mint a jelenlegi kormányablakok esetében teszi.*

Az okmányirodák

- (elnevezésükkel összhangban) elsődlegesen közigazgatási hatósági igazolványokkal és bizonyítványokkal összefüggő kérdéseket koncentráltak egy szervezetbe, míg a KAB-ok ügyköre napjainkban ettől kiterjedtebb;
- az önkormányzati alrendszer alapszintjén, a településeknél kerültek elhelyezésre, ezzel közelítve az ügyintézési helyeket a potenciális ügyfelekhez (a kormányablakok a járási hivatalok integrált ügyintézési pontjai);

¹⁹² 77/1992. (IV. 30.) Korm. rendelet 6. § (1) bek. és 8. § (2) bek.

¹⁹³ 161/1994. (XII. 2.) Korm. rendelet 8. § (1) bek. b) pont.

¹⁹⁴ 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet 11. § (2) bek. c) pont.

¹⁹⁵ 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet 19. § (1) bek. f) pont.

- a szolgáltatás színvonalában és a nyitvatartási idők tekintetében is eltérések fedezhetők fel (a kormányablakok uniformizáltsága magasabb fokú).

Különbségeik ellenére néhány hasonló elem is felfedezhető a két megoldás között:

- valódi egyablakos ügyintézésre törekedett/törekszik mindkét esetben a jogalkotó (az okmányirodák kapcsán ez 43-féle ügytípusban érvényesült),
- homogén infrastruktúrával országos lefedettség biztosítása (2010/11 előtt összesen 281 okmányiroda működött és 27 kihelyezett okmányiroda),
- a személyes megjelenés nélkül intézhető ügyek körének bővítése (2009-ben ez hat típusú ügy kapcsán teljesült).¹⁹⁶

Megjegyzendő, hogy az egyablakos ügyintézés, az úgynevezett „one-stop-shop” gondolata nem kizárólag nemzeti megfontolásokból formálódott.¹⁹⁷ Az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk után két évvel, a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv (röviden szolgáltatási irányelv) az ügyintézés egyszerűsítése érdekében kifejezetten rendelkezett az egyablakos ügyintézési pontokról.¹⁹⁸ Az irányelv értelmében¹⁹⁹ az ügyintézés további egyszerűsítése érdekében indokolt, hogy minden szolgáltató rendelkezésére álljon egy kapcsolattartó pont, amelynél minden eljárást lebonyolíthat és minden alaki követelménynek eleget tehet (a továbbiakban: egyablakos ügyintézési pontok). Az irányelv hangsúlyozza, hogy az egyablakos ügyintézési pontok tagállamonkénti száma a regionális vagy helyi hatásköröktől vagy az érintett tevékenységektől függően eltérő lehet. Kiemeli továbbá, hogy az egyablakos ügyintézési pontok létrehozása nem akadályozza az egyes nemzeti rendszereken belül a feladatoknak az illetékes hatóságok közötti megosztását. Az irányelv rögzíti továbbá, hogy ha a regionális vagy helyi szinten több hatóság is illetékes, ezek egyike is betöltheti az egyablakos ügyintézési pont szerepét.

A fenti rendelkezések egyértelműsítik, hogy az egyablakos ügyintézési pontok az EU-s joganyag szerint is jelentős szerepet töltenek be, akár mint a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultsághoz szükséges dokumentumok kibocsátásában közvetlenül illetékes hatóság, akár mint közvetítő a szolgáltató és a közvetlenül illetékes hatóságok között. Ennek a fajta rugalmas megközelítésnek összességében megfeleltethető volt a korábbi magyar megoldás éppúgy, ahogy a jelenlegi. Az előzmények ismeretében sem meglepő, hogy a 2010 óta zajló területi átalakítások egyik meghatározó komponense lett a hatósági ügyintézés és ügyfélszolgálati működés egyszerűbbé tétele, az úgynevezett egyablakos ügyintézés megvalósítása. Ennek alapintézményét, a hét minden munkanapján 12 órás folyamatos ügyfélszolgálati tevékenységet ellátó 29 db első generációs kormányablakot a fővárosi, megyei kormányhivatalok bázisán alakította ki a Kormány.

¹⁹⁶ Lásd: <http://docplayer.hu/3126569-Elektronikus-okmanykezel.html> (A letöltés dátuma: 2017. 12. 01.).

¹⁹⁷ A magyar szempontok kapcsán lásd: HORVÁTH–KOVÁCS–BALTAY 2015.

¹⁹⁸ VESZPRÉMI 2015.

¹⁹⁹ Irányelv (48) bek.

2011 elején 29²⁰⁰ ügyben lehetett a kormányablakokat felkeresni. *Az ügyfélszolgálatok ügykörszintjei ekkoriban a következő főbb csoportok mentén alakultak:*

- 13 ügy *saját hatáskörben* intézhető volt, például
 - biztosítási jogviszony lekérdezése,
 - ügyfélkapu létesítése,
 - telepengedélyezési eljárás,
- 8 esetben *közreműködő hatóságként* jártak el az ügyfélszolgálatok, így például
 - anyasági támogatás igénylése,
 - családi pótlék igénylése,
 - egyéni vállalkozói igazolvány igénylése,
- további 8 esetben pedig úgynevezett *irányító tájékoztatást nyújtottak* a KAB-ok. Ilyenek voltak többek között a
 - terhességi-gyermekágyi segély igénylése,
 - magyar állampolgár külföldi házasságkötéséhez tanúsítvány kiadása,
 - külföldi állampolgár Magyarországon történő házasságkötéséhez szükséges tanúsítvány bemutatása alóli felmentés.

2011. október 15-től 61-re emelkedett a KAB-ban intézhető ügyek száma. Ezeket 300 ügyfélszolgálati vizsgát tett kormánytisztviselő látta el, akik közül 229-en a közigazgatáson kívülről érkeztek. A tisztviselők két műszakban látták el feladataikat. *A KAB mint integrált ügyfélszolgálat rendeltetése tehát kezdettől fogva az volt, hogy a közigazgatási ügyek minél szélesebb köre váljék elintézhetővé ugyanazon a helyen.* Ennek érdekében a jogalkotó 2013-ra az ügyfelek lakóhelyének 30 km-es körzetében olyan komplex ügyintézési pontok felállítását tervezte, ahol valamennyi hatósági ügy kezdeményezhetővé válik.²⁰¹ A jogalkotó tehát, szakítva a korábbi logikával, a 2010/11 fordulóján beolvasztott korábbi szakigazgatási területek ügyeiben is a KAB-ok útján kívánta biztosítani az ügyfélszolgálati teendőket. Ezt az integrált ügyfélszolgálatok

- hálózatának kiterjesztése mellett,
- az előttük és általuk intézhető ügyek folyamatos bővítésével, valamint
- a KAB-os ügyintézők képzésével kívánta megvalósítani a jogalkotó.²⁰²

Az ügykör bővítése, valamint az ügyintézők képzése folyamatosan zajlott, a hálózat kiterjesztése azonban, ahogy arra a *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia* rávilágított, a közbeszerzési eljárások elhúzódása miatt lassabban haladt a tervezettnél.²⁰³ A jelzett mennyiségi és minőségi változások kapcsán álljon itt néhány adat.²⁰⁴ 2013-tól a jogalkotó az ügyfélszolgálatok működtetését megyei (fővárosi) szintről járási szintre tele-

²⁰⁰ Egyes források már 30 ügyről írnak ebben az évben, aminek magyarázata az, hogy 2011. március 15. napjától az állampolgársági kérelmek is előterjeszthetővé váltak a KAB-ban.

²⁰¹ 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról, valamint lásd: <https://kormanyablak.hu/web/v/19> (A letöltés dátuma: 2011. 12. 27.).

²⁰² Magyar-program 2012, 54.

²⁰³ KKFS, 14.

²⁰⁴ Az adatok saját gyűjtésen alapulnak. Több információ megtalálható ezeken a felületeken: <https://hirlevel.egov.hu/tag/kormanyablak/> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 11.) és <https://kormanyablak.hu/hu> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 11.).

pítette. A fővárosban beüzemelték az első kerületi KAB-ot, amelyet az elkövetkező években számos újabb követett. Ezek az úgynevezett második generációs kormányablakok a járási hivatalokhoz került okmányirodák bázisán jöttek létre. *Az előttük intézhető ügyek köre 63-ra bővült. 2013 végétől a KAB-ok eredeti ügykörszintjei érdemben átalakultak, aminek indokait az alábbiakban részletezem.*

- Bizonyos ügyekben *azonnali ügyintézésre nyílt lehetőség* (például, ha az ügyintéző hozzáfért az adott informatikai szakrendszerhez, akkor az ez alapján kiállított hatósági bizonyítvány azonnali ügykörként vált intézhetővé). Fontos kiemelni, hogy mindaddig, ameddig az előterjesztett dokumentáció nem volt teljesen hiánytalan – és így valóban azonnal elintézhető – nem lehetett befogadni a kérelmeket.
- A második ügykörszintet az úgynevezett *normál ügyintézés* jelentette. Ebbe az ügykörbe kerültek alapvetően a korábbi okmányirodai ügyek.
- A harmadik nagy csoport a *kérelem, bejelentés továbbítására* irányult. Ilyenkor a KAB egy munkanapon belül továbbította a dokumentumot (kérelmet, bejelentést) a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervnek. A megoldás mögött meghúzódó praktikus szempont az volt, hogy az ügyfelek így egy helyen, rövid időn belül több ügyben is eljárást kezdeményezhettek.
- Végetetül a negyedik eljárási kategória az volt, ha a kormányablak *kizárólag tájékoztatást nyújtott* az adott kérdésben. Ezt értelemszerűen a fenti esetekben is megtette, ugyanakkor különösen akkor volt indokolt ennek az ügykörnek az alkalmazása, amikor az ügyfélnek az ágazati sajátosságok miatt kedvezőtlenebb lett volna az integrált ügyfélszolgálaton benyújtani a kérelmet (például amiatt, mert ahhoz azonnali pénzbeli kifizetés kapcsolódik). Ugyancsak ezt az esetkört erősítette az, ha az adott ügykörben valamilyen speciális tudásra volt szükség (például műszaki dokumentáció kapcsán).

A továbbiakban, időben előre haladva, de az egyes ügykörök részletezése nélkül utalok a legfontosabb mérföldkövekre (a 2018-as adatokat ismertetem majd mélyebben):

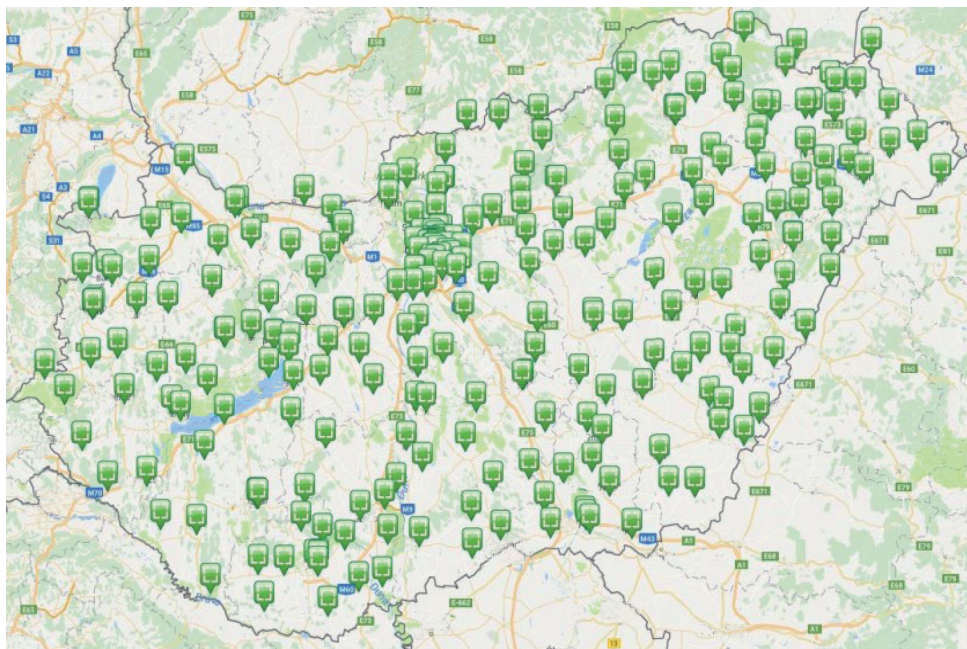
- 2014-ben már 265-féle ügyet intézhettek az ügyfelek az integrált ügyfélszolgálatok segítségével. Ekkoriban 15 első generációs és 56 második generációs integrált ügyfélszolgálat működött Magyarországon. A KAB-ok ügyintézői elé megközelítőleg 5500 ügy került hetente (országosan nagyságrendileg 200 ezerre tehető azoknak az ügyeknek a száma, amelyek kapcsán a kormányablakok előtt került sor valamilyen intézkedésre).²⁰⁵
- 2015 végére 509 ügytípusban járhatott el az országban működő 5 első generációs és 240 második generációs járási ügyintézési pont.²⁰⁶
- 2016 végére a KAB-ok száma megközelítette a 260-at.²⁰⁷ Ugyanebben az évben jelentősen bővült a kormányablakokban intézhető ügyek száma, ezzel elérve a közel 1,5 ezret. 2016-ban nagyságrendileg 13 millió ügyet intéztek az ügyfelek KAB-okban, ennek mintegy fele okmányirodai ügy volt.

²⁰⁵ Az akkori állapotok értékelése kapcsán lásd még: FÁBIÁN–BENCsik 2014.

²⁰⁶ Ilyen kiterjedt feladatkör mellett jelentős az ügyteher. A Hajdú-Bihar megyében működő kormányablakokat például 2015-ben megközelítőleg 20 ezer fő kereste fel havonta.

²⁰⁷ Lásd: JAKAB 2016.

- 2017-ben 266 komplex ügyfélszolgálati pont működött hazánkban (ebből már csak kettő volt első generációs), amelyek 12 millió ügyfél 14 millió ügyét²⁰⁸ intézték el 1558-féle ügy kapcsán.
- 2018 elején a kormányablak-hálózat elemeinek a száma majdnem 280, az állam-polgárok pedig több mint 2000 ügytípusban fordulhatnak hozzájuk.²⁰⁹



5. ábra

Kormányablakok Magyarországon

Forrás: <https://kormanyablak.hu/hu/kormanyablakok> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 21.)

A 2018. január 1. napjától hatályos Általános közigazgatási rendtartás (röviden Ákr.) értelmében²¹⁰ a kérelem az illetékes hatóságnál vagy a kormányablaknál terjeszthető elő. Utóbbi lehetőség kapcsán az Ákr. annyi megszorítással él, hogy azt törvény vagy kormányrendelet kizárhatja, amivel összefüggésben lentebb néhány konkrét példa is olvasható.

²⁰⁸ Ez a területi közigazgatás ügyfélszámának kétharmadát jelenti. Számos további hasznos statisztikai adatot tartalmaz az OSAP 1229-es adatgyűjtése: www.kormany.hu/hu/dok?page=1&source=7&type=308#!DocumentBrowse (A letöltés dátuma: 2017. 10. 05.).

²⁰⁹ Alapvető cél, hogy a korábban elkülönülten működő okmányirodák teljes számban integrálódjanak a kormányablakokba.

²¹⁰ 2016. évi CL. tv. 37. § (1) bek.

*Ez a szabályozás a KAB-ok harmadik generációját jelenti, amelyek ügykörszintjei az alábbiak szerint alakulnak 2018 első negyedében. Vannak olyan ügyek, amelyek:*²¹¹

- *azonnal intézhető* (például új személyi azonosítóról és lakcímről szóló hatósági igazolvány kiállítása iránti kérelem vagy forgalmi engedély cseréjére irányuló kérelem),
- *a KAB saját hatáskörében intézhető* (például rendszám-tábla elvesztésének, ellopásának bejelentése és rendszám-tábla pótlására irányuló kérelem, vagy magánútlevelek kiadása, cseréje iránti kérelem),
- *kiegészítő szolgáltatások* (ilyen többek között az Ügyfélkapu-regisztráció, valamint internethasználat és -hozzáférés biztosítása az Építésügyi Dokumentációs és Információs Központ, valamint Országos Építésügyi Nyilvántartás adataihoz és elektronikus alkalmazásainak használatához, elektronikus ügyintézés indításához),
- *hivatalból intézhető* (ilyen többek között az egyéni vállalkozók hatósági ellenőrzése vagy a jármű forgalomból történő átmeneti kivonása),
- *eltérő eljárásrendben működő kormányablakokra meghatározott ügykörök*, így a kormányablak
 - *előtt is előterjeszthető kérelmek* (tajkártyaigénylés befogadása, valamint családi pótlék igénylése),
 - *tájékoztatást nyújt* (például születés anyakönyvezése),
 - *az ügyfelek azonosítását követően egyedi ügyük intézéséhez internetes kapcsolati lehetőséget, szakmai és informatikai segítséget nyújt*,
 - *az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági és a szakhatósági eljárásokkal összefüggésben iratbetekintési és iratmásolati szolgáltatási lehetőséget biztosít*,
- *ügyintézési állapotára vonatkozó tájékoztatás biztosítható* (például gyermeknevelési támogatásra való jogosultság megállapítása iránti kérelem).

A Kormány területi hivatalaitól szervezetileg és költségvetésség elkülönülten működő különös hatáskörű területi államigazgatási szervek továbbra is önálló ügyfélkapcsolati pontokkal rendelkezhetnek (például Magyar Államkincstár vagy Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal területi egységei). Ezek közül az egyik legkiterjedtebb mindig is az adóigazgatáshoz kapcsolódó ügyfélszolgálati-rendszer volt. Ennek megújítása jegyében²¹² – az egyablakos ügyintézés kiteljesedéseként – 2017-től kezdve egyes adóügyi ügyfélszolgálati tevékenységek is elérhetők a kormányablakokban.²¹³ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalnak ettől még továbbra is maradnak saját ügyfélszolgálatai. A jogalkotó távlati célja az, hogy a jövőben mind a 197 járási központban egy helyen lehessen majd intézni az adó- és a közigazgatási ügyeket. Ennek érdekében 2017 júliusában 27, 2018 januárjában pedig további 64 helyszínen biztosítja ezt a lehetőséget (ebből 7 esetben budapesti kormányablakban). Egyes adóhivatali ügyfélszolgálatok kormányablakokba költözése nyomán *2018 februárjában 89 adóigazgatási*

²¹¹ Vö.: 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet, valamint www.kormanyhivatal.hu/download/b/c4/24000/KAB%20%C3%BCgyk%C3%B6r%C3%B6k_20180101%20BFKH%20honlap.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 22.) és www.kormanyhivatal.hu/hu/budapest/jarasok/x-keruleti-hivatal-okmnyirodai-osztaly (A letöltés dátuma: 2018. 02. 22.).

²¹² Lásd: 1902/2015. (XII. 8.) Korm. határozat, valamint 1325/2017. (VI. 8.) Korm. határozat.

²¹³ Lásd még: <http://nav.gov.hu/nav/igazgatóságok> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 25.). Bizonyos esetekben ezeket úgynevezett NAV Pontoknak, illetve NAV ablakoknak is szokták nevezni.

*ügytípusban intézhetik ügyeiket az állampolgárok a járások ügyfélszolgálati pontjain. Többek között lehetővé vált adózással kapcsolatos:*²¹⁴

- igazolások kiadása,
- ügyfélkapu ügyintézése,
- bevallások átvétele, javítása,
- adókártya ügyintézése,
- személyijövedelemadó-bevallások javítása vagy
- csekkék, nyomtatványok igénylése.

*2018. január 29-én – a hatósági eljárásjog megújításával összefüggésben – 40 olyan, jogszabály által kizárt eljárás volt Magyarországon, amelyet nem lehetett elindítani KAB-ok előtt. Ilyenek voltak például*²¹⁵

- *a szabadalmi ügyekkel összefüggő kérelmek* (ezek a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalához tartoznak),
- *az ingatlan-nyilvántartási kérelmek* (ezeket az ingatlan fekvése szerint illetékes ingatlanügyi hatóságnál [járási hivatalnál] kell előterjeszteni),
- *a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elektronikus hírközléssel összefüggő kérelmei* (a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság jár el),
- *a postai szolgáltatók kérelmei* (szintén a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság jár el),
- *akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók névjegyzékébe vétele iránti kérelem* (a Miniszterelnökséget vezető miniszter jogosult a döntéshozatalra),
- *veszélyes katonai objektum üzemeltetési engedélyezése iránti kérelem* (amelyek kapcsán a Honvédelmi Minisztérium dönt), vagy
- *polgári célú pirotechnikai tevékenységhez szükséges engedély iránti kérelem* (eljáró hatóság a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező megyei rendőr-főkapitányság).

A feladatok áttekintése nyomán rögzíthető, hogy szervezeti megközelítésben a kormányablakok a járási hivatalok ügyfélszolgálati helyei, eljárásjogi szempontból pedig kérelmek előterjesztésére alkalmas szervezetek,²¹⁶ amelyek bizonyos esetekben nemcsak a járási hivatalokhoz telepített feladatokat intéznek, hanem adóigazgatási kérdésekben is eljárnak.

Az ügyek változatossága, szerteágazó jellege miatt indokolt volt egy olyan közös *elektronikus tudásbázis* (ügynevezett *Tudástár*) létrehozása, amely naprakészen és megfelelő mélységben tartalmazza a KAB-os ügyek intézéséhez nélkülözhetetlen információkat.²¹⁷ A Tudástár egy ügynevezett *élethelyzet-alapú ügyintézési modellnek megfelelő szolgáltatás*, ami azt jelenti, hogy nem csupán egy-egy konkrét ügy kapcsán tárolja egységes szerkezetben azok leírását, de tekintettel van az azok között fennálló kapcsolatokra is (például baleset, házasság, nyugdíjba vonulás).²¹⁸ A kormányablakok előtt intézhető ügyek

²¹⁴ Lásd: <http://nav.gov.hu/search/searchresults?query=korm%C3%A1lnyablak> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 07.).

²¹⁵ Felsorolásukat lásd itt: www.kormanyhivatal.hu/download/d/e7/24000/TER-3-50-3-2018%20KAB.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 21.).

²¹⁶ 2016. évi CL. tv. 37. § (1) bek.

²¹⁷ HORVÁTH–KOVÁCS–BALTAY 2015.

²¹⁸ <http://kozigazgatas.netenahivatal.gov.hu/az-e-kozigazgatas/tudastar> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 21.).

leírása – a Tudástár adatbázisa alapján – bárki számára elérhető.²¹⁹ Az ügyleírások lényege, hogy azok a vonatkozó jogszabályokhoz képest tömörebben, közérthetőbben ismertetik, hogy az ügyfeleknek milyen teendőik vannak az érintett ügyintézésé során.

Strukturális megközelítésben a KAB-ok 2018 elején a járási hivatalok osztályaként (megyeszékhely járási hivatal esetén főosztályaként) megszervezett egységek. *Elhelyezésük szempontjából nemcsak az volt meghatározó, hogy lehetőleg állami tulajdonban (is) álló ingatlanok adjanak nekik otthont, hanem az is, hogy az ügyfelek számára könnyen és gyorsan megközelíthetők legyenek.*²²⁰ Emiatt van az, hogy több KAB-ot is más szolgáltatások mellé, közösségi terekhez (például bevásárlóközpontokba) vagy forgalmi csomópontokhoz (például busz- vagy vasútállomások közelébe) telepített a kormányzat. Utóbbi kapcsán jó példa a 2018. január végétől üzemelő Nyugati pályaudvarban kiépített kormányablak, amellyel már 6 vasútállomáson működik integrált ügyfélszolgálat,²²¹ a budapesti integrált ügyfélkapcsolati pontok száma pedig 29-re emelkedett.²²² Többek között ez azért is praktikus, mert az ilyen helyeken sokszor – hasonló megfontolásokra alapozva – már posták és közmű-szolgáltatók is jelen vannak.

*A KAB-okkal összefüggő újítások között kell kiemelni az úgynevezett Gépjármű Ügyintézési Pontok létesítését. Ezek az ügyfélszolgálati helyek kifejezetten csak járműügyekben fogadják az állampolgárokat.*²²³ Az ilyen szakosított ügyintézési pontok felállítása mögött meghúzódó praktikus indok az, hogy egyes gépjárművekkel összefüggő esetek nem oldhatók meg az általános ügymenet keretében. Tipikusan a nagyobb márkakereskedők vagy szállítványozási cégek teszik indokolttá a közlekedésigazgatási munka bizonyos helyeken történő újragondolását, mivel ezeknél fordulhat elő az, hogy egyszerre akár több száz jármű kapcsán kívánnak ügyet intézni. Az ilyen típusú eljárásokban az ügyfélnek előre le kell adnia a szükséges dokumentumokat, az ez alapján elkészített okmányokat később, egyszerre veheti át.²²⁴ *Lényegét tekintve tehát ez egy meghatározott szakterület térben és időben koncentrált ellátására szolgáló intézmény, egy speciális KAB, amelynek megjelenése szorosan összefügg a korábban írtakkal, azaz a területi kormányhivatalok és járási (kerületi) hivatalok közötti differenciált feladattelepítéssel.*

Tekintettel arra, hogy a kormányablakok mint fix ügyintézési pontok rendszere mellett más megoldások is ismeretesek a területi államigazgatás ügyfélszolgálati rendszerében, a továbbiakban ezekre térek ki.²²⁵

²¹⁹ Lásd: <http://kormanyablak.hu/hu/feladatokorok> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 21.).

²²⁰ Így történt/történik például Debrecenben is, ahol a 2018-ban működő két, majd a későbbiekben – az úgynevezett intermodális központ kialakítását követően – felállítandó harmadik kormányablak egyaránt az egyik meghatározó villamosvonal mentén található. További érdekesség, hogy ma már virtuális kormányablaktúra is tehető, ami a leendő ügyfelek könnyebb eligazodását igyekszik segíteni: <https://gov.go2maps-vt.city/tours/kormanyablak-x-kerulet-havas-ignac-utca/G2M-0101-Kormanyablak-X-kerulet-Havas-Ignac-utca.html> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 22.).

²²¹ További 7 vasútállomás kapcsán szerepel a tervek között, hogy kormányablakot alakít ki a kormányzat.

²²² Csak Budapesten több mint 2,5 millió ügyfél fordult meg a kormányablakokban.

²²³ 2016-ban ilyen egység létesült a Gyáli Járási Hivatal Ócsai Okmányirodájában, valamint 2018-tól Budapesten, a XVIII. kerületben is kialakítanak egyet.

²²⁴ Lásd: https://orientpress.hu/cikk/2017-06-21_ujabb-gepjarmu-ugyintezesi-pontok-johetnek-letre (A letöltés dátuma: 2018. 01. 17.).

²²⁵ KKFS, 53.

5.2. A kormányablakok működését támogató további megoldások

Az alábbiakban az ügynevezett

- *ügysegédek, valamint*
 - *mobilizált kormányablak*
- intézményeinek áttekintése következik.

Ezek a megoldások is az ügyfelekkel való kapcsolattartás és kapcsolatteremtés megkönnyítését célozzák, ugyanakkor a KAB-hálózat kiegészítését és semmiképpen nem annak kiváltását szolgálják.²²⁶ Tekintettel arra, hogy a 2020-ig terjedő közigazgatás-fejlesztési stratégia ezeknek a megoldásoknak a minél teljesebb kifejlesztését és bővítését szorgalmazza, a kézirat lezárásának időpontja után még bizonyára számos változás történhet.

Ezeknek az intézményeknek a létét az indokolja, hogy bár az integrált ügyfélkapcsolati pontok (kormányablakok) országos hálózatának kiterjesztése meghatározó kérdés, ugyanakkor nem lehetséges (és mint látni fogjuk, racionális megfontolások miatt nem is cél), hogy a jogalkotó valamennyi településen kormányablakot nyisson. Így hát további kiegészítő megoldásokra van szükség annak érdekében, hogy azok az ügyfelek, akik valamilyen okból kifolyólag nem tudják felkeresni a járás székhelyét vagy meglátogatni a KAB-ot, ne essenek el az ügyintézés lehetőségétől.

A települési ügysegédek az országot fokozatosan lefedő hálózatának lényege, hogy az ügyfeleknek nem kell lakóhelyüket elhagyniuk, hiszen az ügysegédek – az önkormányzat épületében tartott ügyfélfogadás során – segítenek a járási hivatal hatáskörébe tartozó ügyek intézésében, továbbá közreműködnek az ügyfél által intézni kívánt ügy megindításában, és szükség esetén az eljárásban is. Az előbbieken túl az ügysegédek segítenek nyomtatványok kitöltésében, valamint azokat eljuttatják a hatáskörrel rendelkező szervhez.

2017-ben többek között olyan ügyekben nyújtottak segítséget/működtek közre, mint néhány meghatározott

- *szociális ügy* (például aktív korúak ellátása, közgyógyellátás iránti kérelmek átvétele és továbbítása),
- *szabálysértési ügy* (tulajdonképpen szabálysértési feljelentés átvétele és továbbítása),
- *a kormányablak saját hatáskörében intézhető ügy* (például lakcímváltozással kapcsolatos kérelem átvétele és továbbítása),
- *családtámogatási, illetve társadalombiztosítási ügy* (például családi pótlékkal és nyugellátással kapcsolatos kérelmek),
- *gyermekvédelmi és gyámügyi hatáskör* (így például otthonteremtési támogatás iránti kérelem),
- *foglalkoztatási ügy* (hatósági bizonyítvány iránti kérelem átvétele).

²²⁶ Lásd: 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 2. § (4) bek.

A települési ügysegédek száma, valamint az általuk elért települések köre is jelentős bővülésen ment keresztül az évek során:

- 2015-ben 753 ügysegéd 1960 települést lefedő hálózatot működtetett,
- 2017 utolsó harmadában 820 ügysegéd dolgozott országosan, ezzel több mint 2400 települést lefedő hálózat jött létre.²²⁷

A jelenlegi közigazgatás-fejlesztési elképzelések között szerepel az ügysegédi hálózat továbbfejlesztése is. Ez egyrészt az általuk nyújtott szolgáltatások körének bővítését irányozza elő, másrészt a hálózat kiterjesztését, aminek végpontjában az áll, hogy 2445 településen legyen megoldott jelenlétük.²²⁸

Ugyancsak az ügyintézési lehetőségek ügyfelekhez való közelítése körébe tartozik az a kézirat lezárásakor egyedülálló projekt, amely egy speciálisan felszerelt kisbusz (*mobilizált kormányablak*) segítségével igyekszik áthidalni az ügyintézési pontok és állampolgárok közötti fizikai távolságot. A mobilizált KAB segítségével lehetőség van többek között

- ügyfélkapu regisztrációra,
- diákigazolványhoz szükséges NEK-adatlap igénylésére,
- megrongálódott személyi okmányok cseréjére vagy
- személyazonosító igazolvány, lakcímkártya, vezetői engedély és útlevél ügyintézésre.²²⁹

A kormányablak buszban az illetékek, igazgatási szolgáltatási díjak bankkártyával rendezhetők. A mobilizált kormányzati ügyfélszolgálat 2016 februárjában kezdte meg munkáját. *A meghatározott kormányablak-funkciók ellátására alkalmas járművet eredetileg arra fejlesztették ki, hogy katasztrófa esetén tömeges okmányvesztéskor a helyszínen lehessen biztosítani az ügyintézés.* A jármű műholdas összeköttetés segítségével képes okmányirodai és kormányablak-szolgáltatások nyújtására. Különösen hasznosnak bizonyult szociális intézmények és bentlakásos otthonok felkeresése során, ugyanis így az intézményben lakók/gondozottak – akik egyébként egészségi állapotuk miatt nem biztos, hogy fel tudták volna keresni a megfelelő ügyfélszolgálatot – helyben tudták meghosszabbítani hivatalos okmányaikat. Ugyanakkor volt példa arra is, hogy valamely kormányablak épületének felújítása, átalakítása miatt a kieső szolgáltatás pótlására vonták be a mozgó kormányablakot, ahogy arra is, hogy valamilyen rendezvényre települt ki így a hivatal.

Az ilyen és ehhez hasonló megoldások – még ha partikulárisak is maradnak a későbbiekben – számos hasznos tapasztalattal szolgálnak a jövőre nézve, egyszersmind választási lehetőséget nyújtanak a jogalkotónak. A mobilizált kormányablak technológiai háttere átvezet bennünket egy másik témához, az e-ügyintézéshez, amelynek területi államigazgatási kötődéseit – tekintettel annak összetettségére és aktualitására – alább külön ismertetem.

²²⁷ Hajdú-Bihar megyében 63 olyan település van, ahol ideiglenes vagy állandó ügysegéd működik közre az ügyintézésben.

²²⁸ Vö.: KKFS, 52.

²²⁹ Lásd: <http://hirlevel.egov.hu/2016/09/13/elsokent-algyon-fogadott-ugyfeleket-a-mobilizalt-kormanyablak/> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 30.).

5.3. Az elektronikus ügyintézés fejlesztése a területi államigazgatás szemszögéből²³⁰

A szükséges szakrendszerek kialakítása és naprakészen tartása,²³¹ továbbá az egyablakos ügyintézés kiteljesítése mellett a gyors és hatékony ügyfélkiszolgálás másik meghatározó komponense az e-ügyintézés (e-közigazgatás) fejlesztése.²³² *Nem meglepő, hogy a korábban ismertetett szervezeti megoldások komplementereként az elmúlt évek közigazgatást érintő átalakításainak meghatározó vonulatát képviselték az elektronikus fejlesztések, amelyek 2010-től kezdve kétségtelenül célzottabbak és összehangoltabbak lettek, mint azt megelőzően.*²³³ A fejlett informatikai megoldások becsatornázásával nemcsak a távolról intézhető ügyek száma bővíthető, hanem az intézmények működése is megalapozottabbá és gyorsabbá válhat.

Habár jelen munka alapvetően nem a közigazgatás elektronikus alapokra helyezésével foglalkozik, miután a folyamat szervesen összefügg a középszintű államigazgatás közelmúltjának és jövőjének alakulásával, nem kerülhető meg. Elég, ha ebben a körben a 2015. évi CCXXII. törvényre, valamint a 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendeletre gondolunk. Előbbi az elektronikus ügyintézés általános szabályait határozza meg, utóbbi pedig számos, korábban központi hivatali feladatnak a területi szintre (jelesül a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz) utalását végezte el. Ezek a rendelkezések érdemben befolyásolták a kormányablakoknál és/vagy ügysegédeknel, illetve elektronikusan intézhető ügyek körét.

A továbbiakban – a teljesség igénye nélkül – álljon itt néhány konkrét megoldás, amelyek az e-ügyintézés lehetőségeit gyarapítják, illetve olyan technológiai fejlesztések, amelyek az államigazgatás mezoszintjéhez (is) kapcsolódnak. Az áttekintés eleje az ügyfelek szemszögéből közelíti meg a kérdést, majd hivatali oldalról is ismertetek néhány olyan fejlesztést, amelyek a közigazgatás elektronizálásához és az e-ügyintézéshez kapcsolódnak.

*A személyes kapcsolatfelvétel nélküli szolgáltatások tipikus példái a Kormányzati Ügyfélvonal (röviden KÜ),²³⁴ az Ügyfélkapu²³⁵ és a Webes ügysegéd.*²³⁶ A KÜ célja, hogy globális és hatékony többszörös fogadó-válaszadó szolgálatként az év minden napján napi 24 órában felvilágosítást adjon közigazgatási ügyintézésrel kapcsolatos kérdésekben az ügyfelek, a polgárok, vállalkozások és költségvetési szervek részére. Az Ügyfélkapu – amelyet a kormányablakokban is létre lehet hozni – megközelítőleg 400 szolgáltatást biztosít napjainkban (például adóbevallás),²³⁷ a Webes ügysegéd révén pedig lehetőség van többek között gépjárművek adatainak lekérdezésére vagy erkölcsi bizonyítvány intézésére.

²³⁰ Számos további érdekes és hasznos gondolattal szolgál az *Új Magyar Közigazgatás* (10. évf. 3. sz.), amely a közigazgatási informatikai alkalmazások általános lehetőségeiről szól.

²³¹ 2018-ban Magyarországon megközelítőleg 300 szakrendszer működik. Ezek azonban nem mindig kompatibilisek egymással.

²³² Lásd többek között: VESZPRÉMI 2015, 176.

²³³ Lásd: http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes-2016.original.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 12. 11.) *Jó Állam Jelentés*, röviden: Jelentés 2016, 123.

²³⁴ <http://1818.hu/> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 10.).

²³⁵ Legalább ennyire meghatározó a Cégbetuár is, azonban terjedelmi okokból erről részletesen itt nem írok.

²³⁶ www.nyilvantarto.hu/ugyseged/ (A letöltés dátuma: 2018. 03. 10.).

²³⁷ Infojegyzet, Elektronikus ügyintézés 2. www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_43_elektronikus_ugyintezes.pdf/32d90a7a-8f59-4d7e-b17c-81a0ffca77da (A letöltés dátuma: 2018. 02. 01.).

*Ezek a megoldások részben vagy egészben elkerülhetővé teszik a járási hivatalok, illetve ügyfélszolgálatok személyes felkeresését is, de bizonyos, hogy sem most, sem pedig a jövőben nem váltják ki azokat maradéktalanul.*²³⁸

Az eddig írtakhoz szervesen kapcsolódik az a kormányzati szándék, amely szerint 2018-tól a hazai e-ügyintézésnek új kiindulópontja van, ez az ügynevezett SZÜF, vagyis a személyre szabható ügyintézési felület.²³⁹ A SZÜF-öt egy olyan komplex keretrendszernek (lényegében a magyarorszag.hu megújításának) szánja a kormányzat, amelyre az e-ügyintézési szolgáltatók kihelyezhetik saját szolgáltatásaikat. Az elképzelés jogos, hiszen a korábbi, nem ritkán igencsak széttartó fejlesztéseket indokolt egy közös, amolyan ernyőoldal alá rendelni. A felületre elsőként még csak ügyfélkapus azonosítással lehet belépni, a későbbiekben azonban erre alkalmas lesz az eSzemélyi (lásd lentebb) vagy a telefonos azonosítás is. A platform könnyebb használhatóságát szolgálja a letisztult arculat, valamint a közérthető tartalom is.

A felület ingyenes, hitelesített üzenetküldő szolgáltatással is rendelkezik (lényegében egy biztonságos e-mail-szolgáltatásra hasonlít), ez az ügynevezett ePapír.²⁴⁰ Ennek segítségével az állampolgárok biztosak lehetnek abban, hogy a beadványuk célt ért, ugyanakkor az ügy elintézéséhez szükséges iratokat hitelesítve is csatolhatják leveleikhez. A SZÜF folyamatosan, ügynevezett „evolutív fejlődés” nyomán nyeri el majd végleges jellemzőit, de már most is számos olyan ügy megindítására ad lehetőséget, amelyek a kormány- vagy járási hivatalok feladatkörébe tartoznak.

Részben az előbbiekhöz, részben a bírósági peres eljárásokban 2018. január 1-jétől bevezetett új és kötelező elektronikus ügyintézéshez (E-perhez) kötődik a *közigazgatási peres eljárásokban igénybe vehető elektronikus nyomtatványok szabályozása*, amelyek a területi kormányhivatalok kapcsán egy erre kialakított felületen érhetők el.²⁴¹ A szolgáltatás lényege, hogy az érintettek a KH-k és járásaik (kerületi hivatalaik) által hozott döntésekkel szembeni keresetlevelet elektronikus rendszer útján nyújthatják be az elsőfokú közigazgatási határozatot hozó szervnél. Az ehhez szükséges elektronikus űrlap kitöltését és a beadvány összeállítását, benyújtását segíti az informatikai szolgáltatás.²⁴²

A területi kormányhivatalok, a járási hivatalok és a kormányablakok munkája mellett az állampolgárok szempontjából is kiemelt jelentősége lesz az ügynevezett *Közfeladat-kataszter* létrehozásának.²⁴³ Az adatbázis a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság közreműködésével és a Miniszterelnökséget vezető

²³⁸ Természetesen az elektronizált ügykör kiterjedtsége mellett a személyes megjelenés hiányában nem intézhető ügyeken túl (például házasságkötés) a lakosság fogékonysága és a hozzáférés lehetősége is jelentősen emel/ront az e-ügyintézés kihasználtságán. Ezért hangsúlyozza a közigazgatás-fejlesztési stratégia is, hogy az elektronikus közigazgatási szolgáltatásokat népszerűsíteni kell, amihez a falugondnoki hálózat is jelentősen hozzájárulhat. KKFS, 52–53.

²³⁹ Lásd: <https://ekozig.magyarorszag.hu/> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).

²⁴⁰ Lásd: <https://epapir.gov.hu/> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 22.).

²⁴¹ Lásd: <https://e-kormanyablak.kh.gov.hu/client/> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 22.).

²⁴² További, kifejezetten a középszintű kormányhivatalok és járásaik által biztosított elektronikus űrlapok, nyomtatványok más helyeken is elérhetők. Például <http://bkmkh.hu/tartalom/eugyintezes/> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 23.).

²⁴³ 1078/2018. (III. 13.) Korm. határozat, valamint 45/2018. (III. 19.) Korm. rendelet az állami és önkormányzati közfeladat-kataszterről.

miniszter koordinálásával, az általa kiadott módszertan és ütemezés alapján magában foglalja majd a következő intézmények által ellátott közfeladatokat a(z):

- minisztériumok felelősségi körébe tartozó feladatokon túl,
- köztársasági elnök,
- Országgyűlés,
- Alkotmánybíróság,
- alapvető jogok biztosa,
- bíróságok,
- ügyészségek,
- Állami Számvevőszék,
- Költségvetési Tanács,
- Nemzeti Emlékezet Bizottsága,
- Magyar Honvédség,
- önkormányzatok,
- autonóm államigazgatási szervek,
- önálló szabályozó szervek és
- Magyar Nemzeti Bank által ellátott közfeladatokat is.

Megjegyzendő még, hogy a Miniszterelnökséget vezető miniszter a Fejér Megyei Kormányhivatal útján a területi kormányhivatalok hatékony, egységes működésének és irányításának elősegítésére integrált rendszerként *gazdálkodási rendszert* és *adattárházrendszert* (együtt: *irányítástámogatási rendszert*) működtet.²⁴⁴ A gazdálkodási rendszer elektronikus számla fogadását és kibocsátását, valamint gazdálkodási cselekmények elektronikus elvégzését biztosítja. Az adattárházrendszer a szakrendszerekből az ügyintézés lefolyására vonatkozó adatokat és az iratkezelő rendszerekből az iratmozgásokkal, iratkezelési műveletekkel kapcsolatos adatokat kezeli, továbbá a pénzügyi, gazdálkodási rendszerből a működésre vonatkozó adatokat, a létesítménymenedzseléssel kapcsolatos adatokat és az informatikai üzemeltetéssel kapcsolatos adatokat. Az irányítástámogatási rendszer biztosítja a területi kormányhivatalok egyedi működéséhez szükséges gazdálkodási és irányítási funkciók összehangolt informatikai támogatását, a hivatalok közös törzsadataira alapozott működést, valamint a KH-k együttes adatainak valós idejű kiértékelhetőségét.

Az előbbiekhöz hasonló jelentőségű a nagy közigazgatási nyilvántartási rendszercsoportokat érintő *Nemzeti Adatvagyron Szolgáltatásfejlesztés* (röviden NAVASZ).²⁴⁵ *Ennek lényege, hogy a közigazgatási szervezetek nem saját nyilvántartásokat építenek és fejlesztenek, hanem a közhiteles adatbázisokból kapják meg a legfrissebb adatokat, ami összességében hatékonyabb és biztonságosabb megoldás.*²⁴⁶ A fejlesztések során fontos szempont, hogy az igazgatási ügyek az élethelyzetekhez igazodjanak, azaz okmányvesztés esetén például egy ügyintézés keretében lehessen pótolni valamennyi hivatalos iratot. Az online ügyintézés továbbfejlesztésének is kedvez a projekt, hiszen ez által lehetővé válik az elekt-

²⁴⁴ 38/2016. (XII. 29.) MvM rendelet 6. § (1) bek.

²⁴⁵ Vö.: <https://hirlevel.egov.hu/2018/02/20/a-tobb-mint-otmilliardo-nemzeti-adatvagyron-szolgáltatásfejlesztés-navasz-projekt-keretében-kapcsolják-össze-a-közhiteles-nyilvántartásokat/> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 27.).

²⁴⁶ Utóbbi egyáltalán nem elhanyagolandó szempont, ha figyelemmel vagyunk arra, hogy napjainkban közigazgatási oldalról nagyságrendileg 186 ezer jogosultsággal rendelkező használja a közhiteles nyilvántartásokat.

ronikus lakcímbejelentés, valamint a járművek első forgalomba helyezése is biztonságosan intézhető személyes megjelenés nélkül. Az előbbieken túl az elkövetkező években több nagy szakrendszer összekapcsolása is várható a területi kormányhivatalokban (például földhivatali, közlekedési-hatósági ügyintézési).

Ugyancsak kiemelésre érdemes az új típusú (ügynevezett elektronikus) személyi igazolvány, hiszen a dokumentum bármely járási hivatalnál személyesen kérelmezhető. Az eSzemélyi (amelyből 2016 harmadik negyedévére már megközelítőleg egymillió darab készült) elektronikus formában tartalmazza valamennyi személyes adatot és okmányadatot, amely az állandó személyazonosító igazolványon vizuálisan is megjelenik. További fontos újítás, hogy a személyazonosító igazolvánnyal lehetséges a társadalombiztosítási azonosító jel és adóazonosító jel igazolása azon szervek előtt, amelyek ezen azonosító megismerésére jogosultak, és rendelkeznek a megfelelő kártyaolvasó eszközzel.²⁴⁷

Az eddig írtakkal összefüggésben álljon itt egy példálózó felsorolás, amely röviden ismerteti, hogy az ügyek elektronikus intézéséhez milyen fontosabb szakrendszerek kapcsolódnak egy járási hivatalban 2018 elején:

- AVDH (az ügynevezett azonosításra visszavezethető dokumentumhitelesítési szolgáltatás rövidítése),
- DÖR, azaz Digitális Önrendelkezés (ami minden állampolgárnak lehetőséget biztosít, hogy az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Térbe bekerülő adatainak hozzáférését szabályozza),
- eSzemélyi Kliens (a személyazonosító igazolvány, valamint az elektronikus aláírás aktiválására szolgáló alkalmazás),
- RKTA (Részleges Kódú Telefonos Azonosítás, amelynek segítségével már telefonon keresztül is intézhetők egyes ügyek),
- RNY (az ügynevezett Rendelkezési Nyilvántartás olyan rendszer, amely a természetes személyek elektronikus ügyintézésére vonatkozó rendelkezéseket tartja nyilván, és azokat lekérdezhetővé teszi),
- TSZR (az ügynevezett Települési Szolgáltató Rendszer statisztikai és jegyzékalapú lekérdezéseket tart nyilván),
- Integrált Okmányrendszer (az okmányirodai feladatokkal összefüggésben egyrészt a személy- és lakcímnyilvántartás szakrendszere, másrészt a vezetői engedély szakrendszere),
- Parkig-Web (mozgáskorlátozottak parkolási igazolványának ügyintézésére szolgáló szoftver),
- JÁROK (az alkalmazás az országos járműnyilvántartás szakrendszere),
- STB2 (pénzügyi, számviteli, logisztikai, ügyviteli rendszer, amely blankó okmányok, közlekedési igazgatási és pénzügyi nyilvántartások vezetésére szolgáló rendszer),
- EVNYV (Egyéni vállalkozó Nyilvántartás, az egyéni vállalkozói ügyintézés, valamint az ehhez kapcsolódó hatósági ellenőrzés szakrendszere),
- ÁNYK (az Általános Nyomtatványkitöltő segítségével iratok tölthetők fel elektronikus úton a [Magyarország.hu](https://eszemelyi.hu)-ra),
- TAKARNET (a lakcímbejelentés ügyintézéséhez szükséges tulajdoni lapok lekérdezésére szolgáló alkalmazás).

²⁴⁷ Lásd: <https://eszemelyi.hu/> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 23.). Lásd bővebben: VESZPRÉMI 2019, 229–230.

Azonban nem csak a területi kormányhivatalok és járásaik érintettek informatikai fejlesztésekben. A Magyar Államkincstár például TeleKincstár, WebKincstár és MobilKincstár elnevezéssel fejlett, a kor kihívásainak megfelelő elektronikus ügyintézési felületeket biztosít az ügyfelek értékpapír-forgalmazással kapcsolatos ügyeihez. Ezzel biztosítható, hogy a Megyei Igazgatóságokon nem kell minden ügyfélnek minden esetben megjelennie. JátékKincstár néven pedig olyan alkalmazást indított el, amely egy már korábban létrehozott program, az úgynevezett MobilKincstár bővítéseként pénzügyi- és megtakarítási ismereteket ad át játékos formában.²⁴⁸ Megemlítendő továbbá a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elektronikus fejlesztése is, ahol a közelmúlt egyik meghatározó újítása az úgynevezett e-SZJA bevezetése volt.²⁴⁹ Ezen felül az adóhivatal saját fejlesztésű mobilalkalmazással is rendelkezik, amely révén könnyen és gyorsan hozzáférhetők a legfrissebb adózási- és vámügyekkel kapcsolatos hírek, valamint könnyebbé válik a hivatallal való kapcsolattartás.²⁵⁰ Távlatosan az úgynevezett NAV 2.0 megújulási program a papírmentes adóhivatal képét, valamint egy úgynevezett NAV-tudásközpont létrehozását vetíti előre.

A fenti megoldások egyértelműen a közigazgatás szolgáltató jellegét, az ügyfeleket támogató működést erősítik.²⁵¹ Ezekhez azonban nélkülözhetetlenek a megfelelő szoftverek²⁵² és infrastruktúra,²⁵³ amit a kiépítést követően folyamatosan karban kell tartani, valamint időszakosan fejleszteni is kell.²⁵⁴ Ehhez a koncentrált, valamint szisztematikus fejlesztéshez is kiszámíthatóbb kereteket biztosíthat a továbbiakban a racionalizált területi államigazgatás.

²⁴⁸ Lásd: www.allamkincstar.gov.hu/hu/lakossagi-ugyfelek/jatekincstar-roadshow (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.).

²⁴⁹ Lásd: nav.gov.hu/nav/szja/szja (A letöltés dátuma: 2018. 01. 22.).

²⁵⁰ Lásd: nav.gov.hu/nav/archiv/hirek_sajto/hirek/mobilalkalmazassal_segit_a_nav.html (A letöltés dátuma: 2018. 02. 21.).

²⁵¹ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet.

²⁵² Lásd: www.idomsoft.hu/index.php/rolunk/termekek-es-szolgalatasok/123-termekeink/312-allami-alkalmazas-katalogus-aak (A letöltés dátuma: 2018. 02. 21.).

²⁵³ Lásd a 2018-ban folyamatosan megújításra kerülő 1500 Digitális Jólét Program Pontot, valamint <http://kof.hu/szolgalatasokv> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 21.).

²⁵⁴ Lásd: www.itbusiness.hu/Fooldal/hirek/Technology/Az_egyre_hatekonyabb_allam_fele.html (A letöltés dátuma: 2017. 12. 12.).

6. A területi államigazgatás különös hatáskörű szervei a fővárosi, megyei kormányhivatalok létrejöttét követően²⁵⁵

A szakigazgatási feladatok területi ellátása a középszintű kormányhivatalok (Kit. szerinti elnevezésüket használva területi kormányzati igazgatási szervek) felállítása előtt differenciált szervezeti keretek között valósult meg Magyarországon. A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek rendszerváltáskor kialakult konglomerátuma részben racionális okokból (például speciális természetföldrajzi lehatárolás), másrészt a szervezeti önérték miatt, de alapvetően önálló úton fejlődött 2011-ig. Jelen pont alatt időben előre haladva ismertetem, hogy milyen fontosabb átalakításokra került sor a fővárosi, megyei kormányhivatalok mellett működő többi dekoncentrált államigazgatási szerv (a Kit. szerinti elnevezést használva a központi kormányzati igazgatási szervek területi, helyi szervei) kapcsán.

6.1. 2011: integráció és dezintegráció a különös hatáskörű területi államigazgatásban

2010 végén, 2011 elején a fővárosi, megyei kormányhivatalok felállításával a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek köre jelentősen átalakult. Számuk megközelítőleg megfelelő volt. Bár a fővárosi, megyei kormányhivatalok fejlődéstörténetét ismertető 3. pont alatt már utaltam erre, a könnyebb áttekintés érdekében ezen a helyen felsorolom, hogy melyek váltak a KH-k szakigazgatási szerveivé, illetve melyek voltak azok, amelyeket a szervezeti integráció nem érintett.

Az államigazgatási integrációban érintett 14 specializált középszintű államigazgatási szerv a következő volt:

- Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Regionális Felügyelőségei,
- Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Regionális Intézetei,
- Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Regionális Irodái,
- Földhivatalok,
- Regionális Egészségbiztosítási Pénztárak,
- Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságok,
- Regionális Munkaügyi Központok,
- Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség Regionális Munkaügyi Felügyelőségei,
- Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség Regionális Munkavédelmi Felügyelőségei,

²⁵⁵ Számos hasznos információval szolgál még a www.teir.hu/ oldal. (A letöltés dátuma: 2017. 11. 16.)

- Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóságai,
- Megyei Igazságügyi Hivatalok,
- Nemzeti Közlekedési Hatóság Regionális Igazgatóságai,
- Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalok, valamint
- Oktatási Hivatal Regionális Igazgatóságai.²⁵⁶

A strukturális összevonásban nem érintett, így a továbbiakban is a *kormányhivatalok mellett működő* különös hatáskörű szervei voltak 2011-ben a területi államigazgatásnak az alábbiak (részletesebb ismertetésük a felsorolást követően olvasható):

- Nemzeti Földalapkezelő Szervezet Megyei Irodái,
- Nemzeti Park Igazgatóságok,
- Országos Meteorológiai Szolgálat Regionális Központjai,
- Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Megyei Kirendeltségei,
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szervei,
- Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságai,
- Központi Statisztikai Hivatal Regionális Igazgatóságai,
- Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Regionális Igazgatóságai,
- Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek,
- Magyar Bányászati és Földtani Hivatal Bányakapitányságai,
- Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok, valamint
- Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Regionális Igazgatóságai.²⁵⁷

6.1.1. A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet Területi Irodái

Az államigazgatás területi szintjének újraformálása bizonyos értelemben már a fővárosi, megyei kormányhivatalok felállítása előtt megkezdődött. 2010-ben a közigazgatási hivatalok visszaállításával párhuzamosan létrejött két olyan intézmény [Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA), valamint Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV)], amelyek közül az első teljesen új és dekoncentrált egységei is létesültek, míg a második lényegében két korábban elkülönült szakág összeolvadásából alakult meg. A Nemzeti Földalapról szóló *2010. évi LXXXVII. törvény* nyomán a vidékfejlesztési tárca irányításával létrehozott struktúra a törvény 4. § (8) bekezdése értelmében területi szervekkel is rendelkezett. Az *NFA Területi Irodái* a megyei beosztáshoz igazodtak azzal, hogy Budapest és Pest megye egy Központi Irodához tartozik. A Területi Irodák száma ennek megfelelően 19 lett. A NAV-ról lentebb, a megfelelő helyen írok majd.

²⁵⁶ Ahogy erre a korábbi pontokban is utaltam, a többitől eltérően az Oktatási Hivatal Regionális Igazgatóságai nem szakigazgatási szervek lettek, hanem a KH törzshivatalának szervezeti egységévé, Oktatási Főosztályává váltak.

²⁵⁷ Egyesek a katonai igazgatás területi szerveit is ebbe a körbe sorolták 2011-ben a 2004. évi CV. tv. 60. § (1) bek. alapján. Rendszertani okokból az úgynevezett Hadkiegészítő Parancsnokságok bemutatását azonban jelen munka nem tartalmazza, csak a pont végén térek ki röviden a katonai igazgatás területi szerveire.

Az NFA és dekoncentrált szerveinek létrehozása amiatt érdekes, mert a jogalkotó *a feladatot nem a meglevő mezőgazdasági szakigazgatási apparátushoz telepítette, illetve nem is a közigazgatási hivatal szakigazgatási szerveként hozta létre, hanem arra teljesen elkülönült struktúrát intézményesített. A Földalapkezelő és Területi Irodái többek között a következő feladatok ellátására jöttek létre:*²⁵⁸

- a Nemzeti Földalap felett a Magyar Állam nevében a tulajdonosi jogok és kötelezettségek gyakorlása,
- polgári jogviszonyokban a Magyar Állam képviselte,
- földrészletek hasznosítása,
- a kedvezőtlen birtokszerkezetek javítása,
- vagyonnyilvántartás vezetése a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletekről.

6.1.2. Nemzeti Park Igazgatóságok

A természetvédelem állami feladatainak ellátására már az 1989/90-es átalakulás előtt is önálló, az akkori tanácsoktól elkülönülten működő különös hatáskörű területi államigazgatási szervek tevékenykedtek. A szervezeti önállóság egyik alapvető indoka az volt, hogy a természetvédelmi feladatok ellátása nem illeszkedik mindig a klasszikus területbeosztáshoz, miután a védett és nem védett területek sajátos téregységeket alkotnak. A vonatkozó feladatokat a szaktárca már 1990-ben nemzeti park igazgatóságok és természetvédelmi igazgatóságok útján valósította meg azzal, hogy utóbbiakat is fokozatosan nemzeti park igazgatóságokká alakította át.²⁵⁹ *2011-ben 10 Nemzeti Park Igazgatóság (NPI) működött az országban a Vidékfejlesztési Minisztérium dekoncentrált szerveként.*

A vizsgált időszakban hatályos 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 37. §-a az NPI-k kapcsán rögzítette, hogy azok állami alaptevékenységük körében többek között

- ellátják a védett és fokozottan védett természeti értékek és természeti területek, a Natura 2000 területek, valamint a nemzetközi természetvédelmi egyezmény hatálya alá tartozó területek és értékek természetvédelmi kezelésével kapcsolatos feladatokat;
- vagyonkezelői feladatokkal rendelkeznek meghatározott állami tulajdonú vagyontárgyak tekintetében;
- nyilvántartást vezetnek a működési területükön lévő védett természeti területekről és természeti értékekről;
- közreműködnek az erdővagyon-védelmi tevékenységben;
- együttműködnek a kulturális örökségvédelmi szakigazgatási szervekkel;
- segítséget nyújtanak a helyi önkormányzatoknak a természet védelmével kapcsolatos feladatok ellátásához.

Fontos megemlíteni, hogy 2005-ig az NPI-k természetvédelmi hatósági feladatokat is elláttak, azonban a kétezres évek közepén lezajlott szervezeti reform során ezeket

²⁵⁸ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A17K0461.MKA×hift=fffff4&txtreferer=00000001.TXT> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 13.).

²⁵⁹ Lásd: 3/1990. (XI. 27.) KTM rendelet, valamint BÁNYAI 2005.

a Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségekhez helyezte át a jogalkotó (a felügyelőségek rövid ismertetését lásd lentebb).

6.1.3. Az Országos Meteorológiai Szolgálat Regionális Központjai

Az 1992-ben felállított Országos Meteorológiai Szolgálatnak (OMSZ) is működtek területi szervei (telephelyei) 2011-ben. Ezek nem a statuáló jogszabályban, hanem a Szolgálat Szervezeti és Működési Szabályzatában szerepeltek, és jogi konstrukciójukat tekintve lényegében az OMSZ nem önálló szervezeti egységei voltak.²⁶⁰ A középszintű államigazgatási szerv jogi kategóriájának bizonytalanságai miatt – amiről korábban már írtam – 2010 előtt az ilyen megoldás mentén megszervezett egységek nem minősültek dekoncentrált államigazgatási szervnek. *2011 óta azonban a Khtv. 1. § 1. pontja szerint a központi államigazgatási szervek bármely jogállású területi szervét ebbe a körbe kell sorolni,*²⁶¹ és miután az OMSZ központi hivatal, területi egységei – az úgynevezett Regionális Központok, amelyekből ez idő tájt 4 működött az országban – területi államigazgatási szerveknek minősültek. Ezt a gondolatmenetet erősíti továbbá, hogy a Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia ugyancsak a területi államigazgatási szervek között nevesíti ezeket az egységeket.²⁶²

Az OMSZ SZMSZ-e szerint a Regionális Központok – mint a Szolgálat telephelyei – alapvetően az OMSZ Megfigyelési Főosztályának feladataival összefüggő teendőket láttak el, így meteorológiai, légkörfizikai és repülésmeteorológiai megfigyeléseket és méréseket végeztek.

2011-ben az országban az alábbi négy Regionális Központ működött:

- Észak-magyarországi (Miskolcon),
- Észak-alföldi (Debrecenben),
- Dél-alföldi (Szegeden) és
- Dél-dunántúli Regionális Központ (Pécs-Pogányban).

A fentiekben túl további meteorológiai és radarállomások is működtek.

6.1.4. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Megyei Kirendeltségei

A 256/2007. (X. 4.) Korm. rendelet alapján a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (a továbbiakban: MVH) rendeltetése többek között az volt, hogy

- mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokkal összefüggő,
- agrárkáranyhítási, valamint
- az úgynevezett kölcsönös megfeleltetéssel összefüggő feladatokat lásson el.

²⁶⁰ 277/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet, valamint 12/2011. (VII. 8.) VM utasítás, 9. pont.

²⁶¹ A Khtv. 1. § 1. pontja szerint a 2010. évi XLIII. tv. hatálya alá tartozó központi államigazgatási szerv bármely jogállású területi szerve területi államigazgatási szervnek tekintendő.

²⁶² KKFS, 47.

A fentiekén túl egyéb más feladatai is voltak, így például Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszert működtetett, tejkvóta-nyilvántartási rendszert tartott fenn, illetve az MVH kezelésébe tartozott az intervenciós raktárregiszter is.

A vonatkozó rendelet 3. § (1) bekezdése értelmében, valamint a rendelet 1. és 2. számú mellékletei alapján ez a központi hivatal is rendelkezett dekoncentrált államigazgatási szervekkel. Az úgynevezett Kirendeltségek *általános illetékességi területe a megyékhez illeszkedett*, a fővárosban és Pest megyében egy közös Kirendeltség működött. Az MVH kihelyezett egységeinek száma így összesen 19 volt.

Az MVH területi egységeinek középszintű kormányhivatalokba integrálását 2016. december 31-ig alapvetően az gátolta meg, hogy azokat a magyar költségvetés által biztosított források mellett EU-s forrásokból finanszírozott ágazati támogatások iránti kérelmek befogadására, elbírálására és a juttatások folyósítására, valamint piacsabályozó intézkedések működtetésére hozták létre. Amikor a Kirendeltségek az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) Orientációs Részlegéből vagy a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközből (HOPE) finanszírozott *támogatásokkal összefüggő feladatokat láttak el, a megyeitől eltérő beosztás szerint működtek. Ilyenkor a feladatokat hét kiemelt Kirendeltséghez koncentrált a jogalkotó.*²⁶³

6.1.5. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szervei

Az NFA mellett az adó- és vámügyi igazgatást egységbe forrasztó – államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó – intézmény, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) volt a másik olyan közigazgatási szerv, amelynek kialakítása megelőzte a fővárosi, megyei kormányhivatalok felállítását. Az adó szakág területi szervei (néhány másik szakigazgatási területhez hasonlóan) már a rendszerváltást megelőzően is elkülönült szervezeti keretekben működtek.²⁶⁴ Ez persze nem jelenti azt, hogy a szakigazgatási terület teljesen érintetlen maradt volna az átalakításoktól. *Valójában ezen a területen belül is lezajlott egy szervezeti integráció. A 2010. évi CXXII. törvény (Navtv.) nyomán a korábbi Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH), valamint a Vám- és Pénzügyőrség (VP) összeolvasztásából létrejött a Nemzeti Adó- és Vámhivatal.* Az átalakítással a cél a központi költségvetés bevételi előirányzatainak hatékonyabb és gazdaságosabb teljesítése, az államháztartási érdekek érvényesítése volt.

A NAV már 2011-ben is több szempontból sajátos szervezetnek számított. A területi szervek a szokásostól eltérően nem egy központi hivatalhoz, hanem a NAV-hoz mint államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatalhoz kapcsolódtak. A jogelődök jellegzetességei a Navtv. (feladatokra, személyzetre vonatkozó) vegyes rendelkezéseiben köszöntek vissza. A hivatal szervezeti tagozódását meghatározó 273/2010. (XII. 9.) Korm. rendelet (Navr.) 1. § (1) bekezdése alapján a NAV feladatait központi szervei, továbbá középfokú és alsó fokú területi szervei útján látta el. A vám szakág középfokú szerveiként regionális vám- és pénzügyőri főigazgatóságok létesültek, amelyek tovább

²⁶³ Lásd a vonatkozó rendelet 2. számú mellékletét.

²⁶⁴ Lásd: www.kisalfold.hu/belfold_hirek/husz_eve_alakult_meg_az_apeh/2017293/ (A letöltés dátuma: 2017. 10. 24.).

bomlottak megyei igazgatóságokra (utóbbiak voltak a NAV alsó fokú szervei).²⁶⁵ Az adó szakág közép fokú szervei a regionális adó főigazgatóságok, alsó fokú szervei pedig a megyei (fővárosi) adóigazgatóságok lettek.²⁶⁶

6.1.6. Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságok

A pénzügyi igazgatás másik meghatározó szerve az 1996-ban megalakult Magyar Államkincstár (MÁK), amely a Pénzügyminisztérium és a Magyar Nemzeti Bank egyes szervezeti egységeiből, valamint az Állami Fejlesztési Intézet Rt.-ből jött létre. A MÁK területi szerveinek (igazgatóságainak) jogelődjei a Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálatok (Budapesten a Fővárosi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat) és a Nemzeti Bank megyei igazgatóságai voltak.²⁶⁷ A szervezet feladatairól az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 18/A–D §-ai rendelkeztek.

A MÁK által ellátott feladatok köre megalakulása után folyamatosan bővült, változott,²⁶⁸ amelyeket a központi szerv kezdettől fogva dekoncentrált egységei bevonásával valósított meg. A 311/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (Mákr.) értelmében a területi szervek 2007 és 2010 között regionális hálózatban, 2011. január 1-jétől megyei struktúrában látták el feladataikat. A rendelet 1. számú melléklete alapján Magyarországon 19 megyei igazgatóság létesült. A fővárosban külön igazgatóság nem jött létre, az a Pest Megyei Igazgatósággal közösen működött.

A vizsgált időszakban a Kincstár és Megyei Igazgatóságai többek között a következő ügyekben jártak el:²⁶⁹

- költségvetési előirányzatok és azok változásának és teljesülésének nyilvántartása,
- törzskönyvi nyilvántartás vezetése,
- központosított illetményszámfejtés intézése,
- nem állami és nem önkormányzati intézmények fenntartói részére folyósított normatív támogatás kapcsán adatszolgáltatási, folyósítási és ellenőrzési feladatok,
- fogyatékosági támogatás megállapítása,²⁷⁰
- megbízás alapján például a helyi önkormányzat és költségvetési szervei pénzforgalmi számlájának vezetése,
- fiatalok életkezdési támogatásával kapcsolatos teendők ellátása.

²⁶⁵ A megyei igazgatóságoknak határkirendeltségei is lehetnek. Lásd: Navr. 1. § (4) és (7) bek.

²⁶⁶ Itt is működtek megye alatti szinten kirendeltségek. Navr. 1. § (3) és (6) bek.

²⁶⁷ Lásd: www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2017/kulonszam/05_Magyar_Allamkincstar.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 16.). 1996. április 1-jével az Államadósság Kezelő Központ is beolvadt az Államkincstárba.

²⁶⁸ A változások a szervezetet is érintették. 2002. január 1-jétől például kizárólagos állami tulajdonú részvénytársasággá alakult, azonban 2003. június 30-ai hatállyal újból közigazgatási szervként látta el feladatait.

²⁶⁹ Vö.: 2/2011. (I. 14.) NGM utasítás.

²⁷⁰ Lásd: 1998. évi XXVI. tv. 23/B. § (2) bek.

6.1.7. A Központi Statisztikai Hivatal Igazgatóságai

A statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény 5. § (2) bekezdése rögzítette, hogy a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) központi és területi szervezeti egységekből áll. *2011-ben az átalakítások nem érintették – az ekkor még Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium felügyelete alatt működő – KSH dekoncentrált szerveit, az úgynevezett Igazgatóságokat, amelyek főosztályként kerültek megszervezésre és hat működött belőlük az országban.*²⁷¹ Minden Igazgatóságnak két további kirendeltsége volt. A KSH területi szervei nem csupán a 2010/11 körüli években mutattak viszonylagos stabilitást, hanem azt megelőzően is. A korábbi APEH-hez, illetve az NPI-khez hasonlóan már a rendszerváltást megelőzően is abba a szervcsoportba tartoztak, amelyek a tanácsi szervezeten kívül önálló apparátussal működtek.

A központi és területi egységek feladatmegosztása kapcsán a joganyag egy úgynevezett kompetenciaalapú-modellt rögzített, ami azt jelenti, hogy az Igazgatóságok lényegében a KSH-nak mint kormányhivatalnak²⁷² olyan egységeiként funkcionáltak, amelyek statisztikai feladataik egy részét országos illetékességgel látták el. Tevékenységüket tehát nem területi alapon, hanem szakstatisztikai megközelítésben fejtették ki. Ez azt jelentette, hogy a

- Debreceni Igazgatóság foglalkozott országosan a belkereskedelmi, valamint a környezetstatisztika területével,
- Győri Igazgatóság a nonprofit és információstatisztikával,
- Miskolci Igazgatóság az egészségügy- és lakástatisztikával,
- Pécsi Igazgatóság az idegenforgalmi és szállítástatisztika kérdéseivel,
- Szegedi Igazgatóság a szociális terület és népmozgalmi statisztika meghatározott részeivel, végezetül
- Veszprémi Igazgatósághoz tartoztak a népmozgalmi statisztika további részei.

6.1.8. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal területi egységei, az úgynevezett Regionális Igazgatóságok

A 2010/11-ben területi kormányhivatalokba nem integrálódott dekoncentrált államigazgatási szervek körébe sorolandók a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) területi szervei, amelyek a 162/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet módosítását követően 2002. január 1-jétől regionális keretekbe szervezett Igazgatóságokként működtek.²⁷³ *Az Igazgatóságok a területfejlesztési és statisztikai régiókhoz igazodtak azzal az eltéréssel, hogy a Közép-magyarországi Regionális Igazgatóság elnevezése Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóság. A vizsgált időszakban az országban három befogadóállomás is működött.*

²⁷¹ 11/2011. (II. 25.) KIM utasítás.

²⁷² Kszt. 1. § (4) bek. a) pont.

²⁷³ Lásd a rendelet 1. számú mellékletét.

A BÁH központi és területi szerveinek feladatait a jogalkotó a következőképpen határozta meg:²⁷⁴

- állampolgársági döntések előkészítése,
- anyakönyvezéssel kapcsolatos feladatok intézése,
- idegenrendészeti feladatok ellátása,
- útlevelelhatósági feladatok megvalósítása,
- nemzetközi szervezetekkel való kapcsolattartás.

6.1.9. Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek

*A Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség tíz dekoncentrált államigazgatási szerve (röviden KTV Felügyelőségek) természetföldrajzi okokból kifolyólag nem az általános területbeosztást követve, vagyis nem megyei/regionális keretek között, hanem úgynevezett területközi dekoncentrált szervként működtek (a vízgyűjtő területekhez igazodóan). A Felügyelőségek közül az Alsó-Tisza-vidéki és a Tiszántúli KTV Felügyelőséghez további egy-egy kirendeltség is kapcsolódott.*²⁷⁵

2011 elején a vonatkozó rendelet 34–35. §-ai értelmében a KTV Felügyelőségek (és Kirendeltségeik) alapvető feladatai az alábbiak voltak:

- környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági jogkörök gyakorlása,
- adatok gyűjtése,
- nemzetközi feladatok végrehajtásában való közreműködés,
- környezeti tudat- és szemléletformálás,
- közérdekű bejelentések és panaszok kivizsgálása,
- önkormányzatok segítése környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági feladataik ellátásában.

6.1.10. Bányakapitányságok

Végezetül megemlítenénk a *Magyar Bányászati és Földtani Hivatal (MBFH) Bányakapitányságai*. A bányászati tevékenységgel összefüggő szakigazgatási intézményrendszer elemeinek száma, működési területe alapvetően változatlan volt a rendszerváltás óta, sőt, ahogy az a történeti részben is szerepelt, a Bányakapitányságok már a rendszerváltást megelőzően is önálló szervként funkcionáltak. A rájuk vonatkozó szabályok ekkoriban lényegében a 2006-os regionalizáció során kidolgozott rendelkezések voltak. Az MBFH statuáló rendeletének vonatkozó részei értelmében *természetföldrajzi okokból a bányászati tevékenységekhez igazodóan öt dekoncentrált szerv működött az országban, amelyek atipikus regionális beosztást követtek.*²⁷⁶ A Bányakapitányságok székhelyei Budapesten, Miskolcon, Szolnokon, Pécsen és Veszprémben voltak.

²⁷⁴ 9/2010. (IX. 29.) BM-KIM együttes utasítás.

²⁷⁵ 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 5. §-a, valamint a rendelet 1. számú melléklete.

²⁷⁶ 267/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet 3. § (4) bek., valamint annak 1. számú melléklete.

A Bányakapitányságok szervezeti egységei a Bányászati és Robbantásfelügyeleti Osztály, a Gázipari és Építésügyi Osztály, a Földtani és Adattári Osztály, valamint az Adminisztráció (ügyviteli csoport) voltak.²⁷⁷ Alapvető feladataik az alábbiak mentén alakultak:

- kőolaj- és földgázbányászat, a szénhidrogén-szállító, illetve gázelosztó-vezetékek hatósági felügyelete és engedélyezése,
- földtani és ásványi nyersanyag kutatások engedélyezése,
- szilárdásvány-bányászat hatósági felügyelete és engedélyezése.

6.1.11. Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok

A 12 intézmény komplex feladatokat látott el. Rendeltetésük alapvetően az volt, hogy

- gondoskodjanak a közcélú, állami és önkormányzati, továbbá saját célú vízi létesítmények fejlesztési, fenntartói, üzemeltetési összhangjának megteremtéséről,
- nyilvántartásokat vezessenek,
- vagyonkezelői feladatokat lássanak el, valamint
- értékeljék működési területükön a vízkészlet állapotát és elkészítsék a vízmérleget.

6.1.12. Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Regionális Igazgatóságai

A 331/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet úgy foglalt állást, hogy az NRSZH-nak mint központi hivatalnak regionális igazgatóságai, azoknak pedig kirendeltségei vannak. A hét Regionális Igazgatóság, valamint a hozzájuk kapcsolódó 25 Kirendeltség az NRSZH feladataival összhangban az alábbiakban működött közre:

- szociális szolgáltatók, intézmények esetén a működés engedélyezése, a működés és a hatósági tevékenység ellenőrzése,
- védett műhelyek nyilvántartása,
- akkreditált munkáltatók nyilvántartása,
- támogató szolgáltatás, a közösségi ellátások és a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás finanszírozásával kapcsolatos feladatok,
- szakhatósági feladatok ellátása többek között baleseti, rehabilitációs, valamint rokkantsági járadékkal összefüggő eljárásokban.

6.1.13. Újonnan létrehozott dekoncentrált államigazgatási szervek

A területi kormányhivataloktól elkülönülten működő dekoncentrált szervek száma ugyan jelentősen csökkent az év elején megvalósult fúzió nyomán, utóbb azonban ez a csökkenés

²⁷⁷ Vö.: www.mbfh.hu/homearchive/html/index.asp?msid=1&sid=0&hkl=128&lng=1 (A letöltés dátuma: 2017. 10. 24.).

megtorpant. Ennek oka, hogy *ugyanebben az évben új dekoncentrált államigazgatási szervek létesültek.*²⁷⁸

Elsőként a működésüket 2011. január 1-jével megkezdő *Nemzeti Külgazdasági Hivatal (NKH) Regionális Irodáit* kell megemlíteni. Az NKH-t és területi szervezeti egységeit az államigazgatás középszintjének szervezeti integrálásával párhuzamosan, egy korábbi zrt. jogutódjaként hozták létre. A Hivatal statuáló rendelete szerint belföldi területi szervekkel rendelkezett, amelyeket igazgató vezetett.²⁷⁹ Ezek a Hivatal Belföldi Regionális Hálózati Osztályához kapcsolódtak.²⁸⁰ A hat dekoncentrált szervezetnek tekintett Regionális Iroda Debrecenben, Győrben, Miskolcon, Pécsen, Szegeden és Veszprémben működött. Az NKH további kilenc ügynevezett Információs Pontot is működtetett, ezek azonban konkrét ügyintézéssel nem foglalkoztak, csupán tájékoztató feladatokat láttak el, így nem minősültek dekoncentrált egységnek, inkább ügyfélszolgálatként értelmezhetők.

Ugyancsak 2011-ben rendezte új szervezeti keretekbe az *Országos Egészségbiztosítási Pénztár a területi egységeit, hét, ügynevezett Területi Hivatalát*. A Területi Hivatalok Megyei Irodákkal (telephelyekkel) is rendelkeztek. A Dél-alföldi, Dél-dunántúli, Észak-alföldi, Észak-magyarországi, Közép-dunántúli, Fővárosi és Pest Megyei, valamint Nyugat-dunántúli Területi Hivatal főbb feladatai az alábbiak voltak:²⁸¹

- szerződést kötött többek között az egészségügyi szolgáltatások finanszírozására,
- ellenőrizte a szerződések teljesítését,
- ellátta a megtérítési eljárásokkal kapcsolatban hatáskörébe utalt feladatokat.

A fentiek kapcsán két fontos kiegészítésre kell rámutatni. Az első az, hogy látható, hogy a 2010-2011-es grandiózus átalakítás mellett is maradtak (sőt, igazából már 2011-ben is létesültek újabb) olyan dekoncentrált szervek Magyarországon, amelyek nem olvadtak be a területi kormányhivatalok szervezetébe. Irányukba a területi kormányhivatalok differenciált jogosítványokat gyakoroltak. A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek többsége felé a Kormány területi szervei koordinációs, ellenőrzési és véleményezési jogkörrel is rendelkeztek/rendelkeznek (például Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságai). Az egyedüli intézménycsoport, amely irányába sem korábban, sem pedig most nem gyakorolhatnak ilyen jogosítványokat, azok a Nemzeti Adó- és Vámhivatal egységei. A szabályozás így középszinten (egészen akár megye alatti kirendeltségeikig) garantálta, hogy a pénzügyi igazgatás ezen része nagy önállóságot élvező szakigazgatási terület maradjon (ezt egyébként a NAV-os ügyeknek kormányablakokban történő megjelenítése sem számolja fel).²⁸²

A második fontos kiegészítés az, hogy 2011-ben és 2012-ben az általános hatáskörű megyei, fővárosi kormányhivatalok és a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek

²⁷⁸ Mivel ezeket a szervezeteket nem mindig tették vizsgálat tárgyává, a különös hatáskörű dekoncentrált szervek számát illetően eltérést hordozhatnak a különböző szakmai anyagok.

²⁷⁹ Lásd: 265/2010. (XI. 19.) Korm. rendelet 1. § (4) bek.

²⁸⁰ SZMSZ 12, valamint 26. oldalak és 4. számú függelék.

²⁸¹ Vö.: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A11K0300.MKA&getdoc=1> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 17.).

²⁸² A rendészeti szervek ennek a fejezetnek nem képezik ugyan tárgyát (csupán a fejezet végén írok róluk néhány rövid gondolatot), azonban arra utalok, hogy az olyan dekoncentrált rendészeti szervek felé, mint amilyen például a katasztrófavédelmi igazgatóság, a területi kormányhivatalok adat- és felvilágosításkérési joggal rendelkeztek/rendelkeznek.

mellett működtek még úgynevezett Megyei Intézményfenntartó Központok (röviden MIK-ek) is. A 2011. évi CLIV. törvény nyomán, amely megszüntette a területi önkormányzatok intézményfenntartó feladatait, a MIK-ek lettek azok a szervezetek, amelyek a területi önkormányzatok korábbi szociális és köznevelési intézményeit átmenetileg működtették, fenntartották.²⁸³ Az egészségügyi intézmények esetében az állami fenntartó a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet lett (erről részletesebben később írok). A MIK-ek nem voltak részei a fővárosi/megyei kormányhivatalnak, azonban az emberi erőforrások minisztere a kormány megbízottak útján irányította a szervezeteket. A vonatkozó kormányrendelet szerint a kormány megbízottak többek között:²⁸⁴

- közreműködtek a költségvetési tervezés fő kereteit meghatározó költségvetési irányelvek elkészítésében,
- felülvizsgálták, értékelték és jóváhagyták a költségvetési beszámolót,
- beszámoltatták a vezetőket a belső kontrollrendszer működtetéséről.

6.2. A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek számának változása 2012 és 2015 között

A fejezet korábbi pontjai részletesen kitértek a fővárosi, megyei kormányhivatalok, a járások (kerületek), valamint a kormányablakok fejlesztésének folyamatára. *Látni kell azonban, hogy a Kormány területi szerveihez hasonlóan a specializált dekoncentrált szervek sem maradtak statikusak. Az állam által ellátott feladatok újragondolásával párhuzamosan a szervcsoport hol gyarapodott, hol pedig csökkenésnek indult. Most ennek a folyamatnak fogom néhány meghatározó eseményét ismertetni az elmúlt évekből.*

Új különös hatáskörű területi szervként született meg 2012-ben a *Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (GYEMSZI) nyolc Térségi Igazgatósága*.²⁸⁵ Feladataik között a jogalkotó többek között a(z)

- kórházak szakmai tevékenységének ellenőrzését, irányítását,
 - térség szakmai ellátás szervezési feladatainak ellátását,
 - lakossági panaszok kivizsgálását,
 - térségi közös beszerzések megszervezésében való közreműködést, valamint
 - egészségügyi intézmények vezetői tekintetében egyéb munkáltatói jogok gyakorlását
- nevesítette.

Amellett, hogy 2012-ben az NRSZH regionális igazgatóságainak megyei kirendeltségei be- tagozódtak a KH-k szakigazgatási egységei közé (lásd ezzel összefüggésben a 3. pontban írtakat), a környezetvédelmi és vízügyi igazgatási szakág struktúrája is jelentősen

²⁸³ A közgyűjtemények (múzeumok és könyvtárak) kapcsán a fentihez hasonló folyamat nem játszódtott le. A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. tv. módosítása nyomán az intézmények ahhoz a települési önkormányzathoz kerültek, ahol elhelyezkednek. Azokon a megyeszékhelyen pedig, ahol a megyei könyvtár mellett városi könyvtár is működött, a két intézmény összeolvadt.

²⁸⁴ 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet 5–6. §.

²⁸⁵ 9/2011. (IV. 12.) Korm. rendelet.

*átalakult.*²⁸⁶ Ennek eredményeként a kormányhivatalok szervezetén kívül működő dekoncentrált egységek köre bővült az új intézményként felállított *Nemzeti Környezetügyi Intézet (NeKI)* Kirendeltségeivel, másfelől a korábbi Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok helyett *Vízügyi Igazgatóságok* kezdték meg működésüket (részletezésüket lásd lentebb).

A vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításáról szóló rendelet 4. §-a értelmében a *NeKI* a vidékfejlesztési miniszter által irányított, önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv, amely központi szervből és 12 kirendeltségből állt. A rendelet ezen a helyen nem utalt központi hivatalra, helyette a struktúrát közvetlenül a Vidékfejlesztési Minisztériumhoz kapcsolta. Ez a fajta szabályozási technika bevett megoldásnak számított a (jogelőd) tárca más szerveinél is. A *NeKI* és dekoncentrált egységei többek között az alábbi feladatok ellátására jöttek létre:

- vízgyűjtő-gazdálkodással,
- közműves vízellátással és szennyvízkezeléssel,
- vizeink állapotértékelésével kapcsolatos feladatok ellátása, továbbá
- zajvédelmi adatbázis és adatközpont létrehozása,
- útmutatók és szakmai segédanyagok készítése,
- hulladékgazdálkodási létesítmények és tevékenységek nyilvántartása, felmérése és elemzése.

A másik dekoncentrált szerv, amely a környezet-, természet- és vízvédelmi szakág újrakódolása nyomán jött létre, a Vízügyi Igazgatóság. A korábbi Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok átalakítása nyomán felállt területi államigazgatási szervek a vidékfejlesztési tárca irányítása alól a Belügyminisztériumhoz kerültek. Az Igazgatóságokra vonatkozó irányítási, felügyeleti és gazdálkodási viszonyok miatt egyértelmű volt, hogy ezek is dekoncentrált szervek.²⁸⁷ A szervcsoport kezdettől fogva *atipikus lehatárolást követett. A 12 Igazgatóság a vízgyűjtő területekhez igazodva látta el feladatait, amelyek a 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet* 36. §-a alapján alapvetően a következők voltak:

- vízgyűjtő-gazdálkodási terv készítésében való közreműködés,
- Ivóvízminőség-javító Program végrehajtásáról való gondoskodás,
- állami tulajdonban lévő vízi létesítmények fenntartása és üzemeltetése,
- vízi társulatok szakmai felügyelete,
- a működési területén folyamatban lévő közmunkaprogramok végrehajtásának szervezése, irányítása.²⁸⁸

Látható, hogy a döntéshozó a fenti két szerv által ellátott feladatokat nem kívánta sem a középszintű kormányhivatal törzshivatala keretében elhelyezni, sem pedig a KH-n belül új szakigazgatási szerv létesítésével megoldani. *Ennek hátterében valószínűleg a speciális*

²⁸⁶ Lásd a 300/2011. (XII. 22.) Korm. rendeletet, amely a korábbi 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet új 4. és 7/C. §-al, valamint 1/a. és 2. számú mellékletekkel egészítette ki.

²⁸⁷ Lásd a 482/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet 3. §-át!

²⁸⁸ Érdeemes röviden utalni arra, hogy a vízügyi és vízvédelmi hatósági jogkör 2014-ben a katasztrófavédelemhez került. Ekkortól kezdve az igazgatóságok kifejezetten vízügyi igazgatási szervként működnek. Lásd: 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet.

természetföldrajzi kötődés áll. Ugyanakkor ettől még a két szervezet területi egységei az illetékes kormányhivatalok koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartoztak.

2012-ben több olyan kormányhatározat is napvilágot látott,²⁸⁹ valamint több olyan jogszabály is született, amelyek nyomán az elkövetkező évben a magyar államigazgatásban és annak területi szintjén az úgynevezett intézményfenntartói feladatok érdemben átalakultak. Ennek hátterében a MIK-ek leépítése húzódott meg. Az intézményfenntartó központoktól a feladatok két önálló szervezethez kerültek át.

Az egyik a 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet alapján felállított *Klebensberg Intézményfenntartó Központ (KLIK)*, amely több, azelőtt önálló háttérintézmény összevonásából jött létre, és amely feladatainak ellátása érdekében területi szervekkel (*tankerületekkel, valamint megyeközponti tankerületekkel*) rendelkezett.²⁹⁰ A rendelet 6. § (2) bekezdése külön utalt arra, hogy a tankerület igazgatójával kapcsolatban a kinevezés, a vezetői megbízás, a megbízás visszavonása és a jogviszony megszüntetésének jogát ugyan az Emberi Erőforrások Minisztere gyakorolja, de ezt a *KLIK-elnök és a tankerület székhelye szerint illetékes Kormány megbízott véleményének kikérésével teheti meg.* Bár a Kormány megbízott számára a véleményezési jogot a Khtv. és a Khr. általánosságban biztosította a területi államigazgatási szervek irányába, ágazati rendeletben itt külön megjelent.

A 2013-ban létrehozott állami intézményfenntartó-rendszer lényege az volt, hogy a tankerületek a járási határokhoz igazodva látták el feladataikat, a megyeközponti tankerület pedig olyan tankerületek voltak, amelyek többfeladataikat a megye egész területére kiterjedően valósították meg. A tankerületek részben a MIK-ek humán és tárgyi erőforrásainak, másrészt a települési önkormányzatoknál a fenntartói feladatokat szervező és irányító tisztviselők átvételével jöttek létre.

A másik újonnan létrehozott, és kifejezetten intézményfenntartó feladatokkal foglalkozó államigazgatási szerv a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság volt (SZGYF), amely az EMMI háttérintézményeinek és a MIK-ek humán erőforrásának bázisán jött létre. A vonatkozó szabályozás, azaz a 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet 1/A. § (1)–(2) bekezdései rögzítik, hogy a Főigazgatóság központi szervből és a területi szervként működő megyei és fővárosi kirendeltségekből áll. A megyei kirendeltségek illetékességi területe a megye, a fővárosi kirendeltség illetékességi területe a főváros közigazgatási területére terjed ki.

A rendelet 4. § (1) bekezdése a fentiekhez hozzáfűzi, hogy az SZGYF a szociális és gyermekvédelmi intézményekkel, valamint az ilyen tevékenységet végző alapítványokkal, közalapítványokkal, gazdasági társaságokkal kapcsolatos feladatokat látja el. Az új intézményrendszer felállítását követően a MIK-ek az abba történő beolvadással megszűntek. A feladatok és hatáskörök átmozgatásával összefüggő kérdéseket a 317/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet rendezte.

A folyamat sajátos mozgásra mutat rá. Az eredetileg önkormányzati feladat- és hatáskörök vándorlása az intézményfenntartó központokhoz koncentrállással nem fejeződött be. A MIK-től a feladatok az államigazgatás központi szintjére (KLIK, SZGYF) kerültek, amely immár országosan egységes szakmai szempontok alapján a saját dekoncentrált államigazgatási szervei (tankerületek, szociális és gyermekvédelmi igazgatóságok) útján

²⁸⁹ Lásd az 1106/2012. (IV. 11.) Korm. határozatot, az 1107/2012. (IV. 11.) Korm. határozatot, valamint az 1311/2012. (VIII. 23.) Korm. határozatot.

²⁹⁰ Lásd a rendelet 2. § (1)–(4) bek.

látja el azokat. Az, hogy a köznevelési, szociális és gyermekvédelmi intézményfenntartás nem került a területi kormányhivatalokhoz, praktikus megfontolásokra vezethető vissza. Az ilyen típusú fenntartói tevékenység bár nem volt példa nélküli az államigazgatásban (lásd a minisztériumok által fenntartott különböző oktatási vagy egészségügyi intézményeket), léptéke 2013-tól a korábbiakat jelentősen meghaladja. Volumene miatt pedig az általánostól eltérő, újszerű adminisztratív megoldásokat és szervezeti kereteket igényelt. Ez rávilágított arra, hogy a területi kormányhivatalok mellett több olyan szakigazgatási terület is van, ahol intenzív integrációs folyamatok zajlottak le (lásd az egyes intézményfenntartó szervezeteket).

A különös hatáskörű dekoncentrált szervi kör látens gyarapodása a 2014-es és 2015-ös évektől szűnt meg.²⁹¹

- 2014-ben a jogalkotó megszüntette a *Nemzeti Külgazdasági Hivaltal*, ezzel annak kihelyezett egységei is kikerültek a dekoncentrált szervek közül.
- 2015. március 1-jétől a *GYEMSZI nyolc Térségi Igazgatósága helyébe az úgynevezett Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK) hat Térségi Igazgatósága (röviden TIG) lépett.*²⁹² A TIG-ek legfontosabb feladatai között nevesítette a jogalkotó például a(z)
 - ÁEEK fenntartásába tartozó egészségügyi intézmények szakmai tevékenységének ellenőrzésében való részvételt,
 - lakossági panaszok kivizsgálását,
 - térségi szintű infrastrukturális feltételek (ingatlan, gép, műszer) értékelését, szükségletek megtervezését és ellenőrzését,
 - projektek térségi összehangolását.
- 2015 április 1. napjával, ahogy arról a területi kormányhivatalok kapcsán a 3. pontban már szó esett, a jogalkotó *újabb különös hatáskörű területi államigazgatási szervek, illetve egyes általuk ellátott feladatok területi kormányhivatalokba olvasztásáról döntött.* Az integráció során
 - a *Bányakapitányságok*, valamint a *Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségek* egy az egyben a KH-k részévé váltak, míg
 - a *BÁH-tól, a MÁK-tól és az OEP Területi Hivatalaitól* meghatározott feladatok és az azt ellátó személyzet, illetve infrastruktúra került át a Kormány területi hivatalaihoz.
- Végezetül utalok arra, hogy az előbbiektől eltérően alakult a *Nemzeti Környezetügyi Intézet és Kirendeltségeinek* sorsa. A 2012-ben létrehozott intézményrendszer 2015. július 1-jétől jogutódlással beolvadt a Herman Ottó Intézetbe, így a továbbiakban a NeKI Kirendeltségei sem minősültek területi államigazgatási szerveknek.

A 2011–2015 közötti eseményeket összevetve ez azt jelentette, hogy 2015 júliusában a magyar területi államigazgatásban a kormányhivatalok mellett 13-féle dekoncentrált államigazgatási szerv működött. Ezek a következők voltak (az irányítást/felügyeletet ellátó tárca szerinti bontásban):

²⁹¹ A magyar közigazgatás 2014–2018 közötti szakterületi beosztása kapcsán további hasznos információkkal szolgál ez a munka: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/3329/1/kozig_fold_jegyzet_ossz.pdf 32–37. (A letöltés dátuma: 2018. 03. 17.).

²⁹² 27/2015. (II. 25.) Korm. rendelet, valamint 9/2016. (III. 23.) EMMI utasítás.

- *Földművelésügyi Minisztérium:*
 - Nemzeti Földalapkezelő Szervezet területi egységei,
 - Nemzeti Park Igazgatóságok,
 - Országos Meteorológiai Szolgálat Regionális Központjai,
 - Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei,
- *Nemzetgazdasági Minisztérium:*
 - NAV közép- valamint alsó fokú szervei,
 - Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságai,
- *Miniszterelnökség:*
 - KSH területi egységei,
- *Belügyminisztérium:*
 - Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Regionális Igazgatóságai,
 - Vízügyi Igazgatóságok,
- *Emberi Erőforrások Minisztériuma:*
 - OEP Területi Hivatalai,
 - Állami Egészségügyi Ellátó Központ Térségi Igazgatóságai,
 - Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Tankerületei,
 - Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Megyei Kirendeltségei.

A fenti áttekintés alapján látható, hogy a korábbi történeti korszakokhoz hasonlóan 2015 közepén is az agrártárcának és a humán ügyekkel (oktatással, szociális kérdésekkel, egészségügygel) foglalkozó minisztériumnak az alárendeltségében működött a legtöbb különös hatáskörű dekoncentrált szerv. Utóbbi magyarázata az, hogy 2010 után – ahogyan korábbiakban említettük – a humán szolgáltatásokért a területi önkormányzatok helyett a (középszintű) államigazgatás vált felelőssé.

6.3. Pillanatkép a különös hatáskörű területi államigazgatásról 2016-tól a kutatás végével bezárólag

A 2016–2017 fordulóján lezajlott adminisztratív reform kétségtelenül a minisztériumok és háttérintézményeik, a központi hivatalok és a területi kormányhivatalok, valamint utóbbiak járási hivatalai vonatkozásában hozott nagy horderejű változásokat. Azonban a különös hatáskörű dekoncentrált szervek kapcsán is több fontos kihatása volt. *Az összkép annyiban nem módosult, hogy a központi akarat területi megjelenítéséért a fővárosi, megyei kormányhivatalok mellett továbbra is több különös hatáskörű területi államigazgatási szerv felelős. Számuk azonban újabb redukción ment keresztül.* A lenti áttekintés kifejezetten a közelmúltban bekövetkezett eseményekre fókuszál, valamint a kézirat lezárásakor fennálló helyzetet mutatja be. A felsorolás – a korábban írtakkal való könnyebb összehasonlíthatóság érdekében – a már ismertetett logikához igazodik, azaz az irányítást/felügyeletet gyakorló tárcák mentén tekintem át a különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek közül azokat, amelyek kapcsán valamilyen fontosabb változásra került sor.

6.3.1. Az agrárigazgatás dekoncentrált államigazgatási szerveinek helyzete

A Földművelésügyi Minisztérium (a 2018-as új minisztériumi struktúrában már Agrárminisztérium) területi szervezetrendszere az egyik, amely – összhangban a központi kormányzati átalakításokkal, valamint a területi feladatok átrendezésével – a legjelentősebb átalakuláson esett át az elmúlt években. A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) Megyei Kirendeltségei 2017. június 1-jén megszűntek. Ettől az időponttól kezdve szakigazgatási feladataikat a központi szerv látja el.²⁹³

Bár a *Nemzeti Park Igazgatóságokra* vonatkozó²⁹⁴ szabályozás – a környezet- és természetvédelmi szakigazgatási rendszer átalakításával összhangban – megújult, a fejezet lezárásakor hatályos 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet az intézmény kapcsán számos korábbi szabályozási elemet megőrzött. A rendelet 6. § (1) bekezdése értelmében az NPI-k továbbra is területi államigazgatási szervekként funkcionálnak, feladataik pedig [lásd a rendelet 37. § a)-tól h)-ig terjedő felsorolását] lényegében a 2011-es rendelkezésekkel azonosak.

Az Országos Meteorológiai Szolgálat kapcsán a 2011-ben fennálló helyzet érdemben nem változott.

Bizonyos mértékig az NFA-hoz és annak területi egységeihez hasonlóan alakult az MVH és dekoncentrált szerveinek sorsa. A vonatkozó jogszabály értelmében²⁹⁵ 2016. december 31-ével beolvadásos különválással megszűntek, ami azt jelenti, hogy a kifizető ügynökség általános jogutódjai a Magyar Államkincstár és annak területi szervei lettek, míg az MVH megyei kirendeltségei a középszintű kormányhivatalok részeként működnek tovább (tipikusan úgynevezett Agrár- és Vidékfejlesztést Támogató Főosztály elnevezéssel, lásd korábban, a 3. pontban írtakat).

6.3.2. A Nemzetgazdasági Minisztérium/Pénzügyminisztérium területi szervei

Látszólag az adó- és kincstári szakigazgatás területén az agrártárca dekoncentrált szerveit érintő korrekciókhoz hasonló változásokra nem került sor. Sőt, bizonyos mértékig úgy tűnhet, hogy a NAV és MÁK rezisztens volt az elmúlt évek reorganizációs hullámaira. Valójában azonban az NGM (2018-tól Pénzügyminisztérium) irányítása alá eső két intézményrendszer önálló utat jár be, azok a fővárosi/megyei kormányhivatalokkal párhuzamosan fejlődnek.

A NAV esetében 2016-ban gyökeres reformokra került sor. Megszűntek a középszintű regionális adóhatóságok (regionális adó főigazgatóság) és a középszintű regionális vámhatóságok (regionális vám- és pénzügyőri főigazgatóság), ezzel kétszintűvé vált a szervezet. Továbbá megtörtént az adó és vámterület teljes szervezeti és vezetésirányítási összevonása, létrejöttek a megyei adó- és vámigazgatóságok. Ezeknek köszönhetően egyszerűsödött az adóhatóság működése, csökkent a szervezeti egységek és a felsővezetők száma. A 2015. évi CXCI. törvény rendelkezései nyomán az adó- és vámhivatal a Nemzetgazdasági Miniszter által irányított, és a továbbiakban kormányhivatal helyett központi hivatalként

²⁹³ Lásd: www.nfa.hu/ (A letöltés dátuma: 2017. 12. 11.).

²⁹⁴ Lásd: hu.wikipedia.org/wiki/Nemzeti_park_igazgat%C3%B3s%C3%A1g (A letöltés dátuma: 2017. 11. 24.).

²⁹⁵ 328/2016. (X. 28.) Korm. rendelet.

működő szerv. Jelenleg a NAV vezetőjének feladat- és hatáskörét a kijelölt miniszter irányítása alá tartozó, a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt államtitkár gyakorolja, akinek szakmai helyettesei az irányító minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott helyettes államtitkárok.²⁹⁶ *Ezzel létrejött a központi hivataloknak egy olyan sui generis típusa, amely a minisztériumi struktúrával részleges átfedésben működik.* A megyei adó- és vámigazgatóságok jogállását ez nem érintette, a Navt. 3. §-a értelmében a NAV a feladatait továbbra is központi szervei és területi szervei útján látja el.²⁹⁷ Végezetül a változtatások sorát gyarapítja, hogy meghatározott kormányablakoknál intézhetővé²⁹⁸ váltak egyes adóügyek is (ahogy arról az ügyfélszolgálatokat ismertető pontban már szó esett).

A Magyar Államkincstár (MÁK) profilja is újabb változáson ment keresztül.²⁹⁹ *A kincstári szakigazgatás megújításának homlokterében az a kormányzati szándék áll, hogy a későbbiekben lehetőleg valamennyi állami kifizetés ezen a szervezeten keresztül realizálódjon* (ennek részeként kerültek a Kincstárhoz az MVH korábbi kifizető ügynökségi feladatai, valamint olvadt be a szervezetbe az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, amely utóbira lentebb még visszatérek). Az Államkincstár a lakossági szolgáltatások (állampapírok forgalmazása) mellett az úgynevezett önkormányzati ASP (*Advanced Service Provider*) bevezetése szempontjából is megkerülhetetlen szereplő. A részleteket taglaló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet szerint az önkormányzati ASP rendszer a helyi önkormányzatok, valamint gazdálkodási szakrendszer esetében az önkormányzat által alapított költségvetési szerv feladatellátását támogató, számítástechnikai hálózaton keresztül távoli alkalmazás-szolgáltatást nyújtó elektronikus információs rendszer. A rendszert a Kormány a Magyar Államkincstár útján működteti.

Az Államkincstárra vonatkozó jogi szabályozás a közelmúltban megújult, ugyanis *2017. november 1-jén a hivatalba beolvadt az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság*.³⁰⁰ *A szervezeti fúzió nyomán a MÁK jelenlegi statuáló rendelete, a 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet 4. §-a úgy rendelkezik, hogy a Kincstár központi szervből, valamint különös hatáskörű, országos illetékességű igazgatási szervből és területi szervekből áll.*³⁰¹

6.3.3. A Központi Statisztikai Hivatalra és „területi szerveire” vonatkozó szabályozás változása

A Központi Statisztikai Hivatal a hivatalos statisztikáról szóló *2016. évi CLV. törvényben* foglaltaknak megfelelően szervezeti átalakításon esett át. Ezzel összhangban a KSH Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 6/2017. (II. 27.) MvM utasítás alapján a KSH eddig alapvetően adatgyűjtési és térségi tájékoztatási feladatokat ellátó regionális főosztályai mint

²⁹⁶ Lásd a törvény 6. §-át!

²⁹⁷ Lásd: <http://nav.gov.hu/nav/igazgatóságok> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 25.).

²⁹⁸ 1325/2017. (VI. 8.) Korm. határozat.

²⁹⁹ Ezzel összefüggésben, valamint a MÁK korábbi feladatváltozásai kapcsán lásd: VARGHA 2017.

³⁰⁰ A társadalombiztosítás intézményrendszerének átalakítása kapcsán lásd: NOVOSZÁTH 2017.

³⁰¹ A területi szerveket és azok illetékességi területét az 1. melléklet határozza meg. Lásd a rendelet 7. § (1) bek.

szervezeti egységek 2017. március 1-jével megszűntek.³⁰² Habár az országban továbbra is léteznek a KSH-nak feladatellátási helyei,³⁰³ ezeknek zöme inkább ügyfélkapcsolati pontként értelmezhető.

6.3.4. Belügyi szervek a területi államigazgatásban

A közelmúlt átalakításai a belügyi területet, jelesül a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt sem hagyták érintetlenül. *Tekintettel arra, hogy a hivatal a továbbiakban nem foglalkozik az állampolgársággal, anyakönyvezéssel és névváltoztatással kapcsolatos feladatokkal, a szervezet 2017. január 1-jétől Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalként (röviden BMH) működik tovább.*³⁰⁴ A változásokat átvezető 361/2016. (XI. 29.) Korm. rendelet 3. §-a azonban nem változtat azon a korábbi megoldáson, amely szerint a hivatal központi szervből és területi szervként működő igazgatóságokból áll. A megmaradó feladatokat a korábbiakhoz hasonlóan tehát hét regionális igazgatóság látja el területi szinten.³⁰⁵

A 2012 óta belügyi tárcához tartozó *Vízügyi Igazgatóságok* szabályozása is megújult. A teljes képhez hozzátartozik, hogy az intézmények jogállása már 2014-ben jelentősen megváltozott. Ennek részletes kifejtésére ezen a helyen nincs mód, így itt csak arra utalok, hogy a költségvetési szervként működő intézmények főbb feladatai a 366/2015. (XII. 2.) Korm. rendelet nyomán a következőképpen alakultak:

- elemzi és értékeli a vizek állapotát és védelmének helyzetét,
- közreműködik hatástanulmányok, elemzések, jelentések készítésében,
- részt vesz szakmai segédanyagok elkészítésében, szakmai képzések szervezésében,
- közreműködik a szennyezéscsökkentési feladatok ellátásában, akcióprogramok megvalósításában.

6.3.5. Emberi Erőforrások Minisztériuma: az intézményfenntartói feladatokat ellátó területi szervek rendszerének változása

A humán tárca irányítása alá tartozó szervek közül utalok az Országos Egészségbiztosítási Pénztár átalakulására. Az OEP helyébe 2017-től a *Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő* (azaz NEAK) lépett. A változásokat végigvezető 386/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet, valamint a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő szervezeti és működési szabályzatáról szóló 29/2017. (VII. 6.) EMMI utasítás összeolvasása alapján rögzíthető, hogy a korábbi 7 db OEP Területi Hivatal a NEAK Területi Hivatalaként tevékenykedik tovább, igaz, nem klasszikus dekoncentrált szervi jogállással, hanem a központi szerv kihelyezett belső szer-

³⁰² Lásd: sh.hu/docs/bemutakozas/hun/kozerdeku/492017_xi_30_mvmm_ksh_szmsz.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.).

³⁰³ Lásd: www.ksh.hu/elerhetoseg (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.).

³⁰⁴ Lásd: https://hu.wikipedia.org/wiki/Bev%C3%A1ndorl%C3%A1si_%C3%A9s_Menek%C3%BClt%C3%BCgyi_Hivatal (A letöltés dátuma: 2017. 10. 24.).

³⁰⁵ Lásd: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=390&Itemid=459&lang=hu (A letöltés dátuma: 2017. 06. 06.).

vezeti egységeiként,³⁰⁶ a NEAK ellátási és koordinációs főosztály megyei illetékességgel eljáró területi szervezeti egységeiként.³⁰⁷

Az ÁEEK Térségi Igazgatóságai, valamint a SZGYF megyei kirendeltségei kapcsán jelentősebb átalakításra nem került sor. A tanügyi területen ugyanakkor komoly változások zajlottak le 2016-ban. A KLIK és az eredetileg 198 egységben működő tankerületi rendszer a 134/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet alapján átadta helyét a Klebelsberg Központnak (KK), valamint az immár több járást is felölelő 59 úgynevezett Tankerületi Központnak (röviden TK). Utóbbiak a rendelet 9. § (1) bekezdése értelmében gazdasági szervezettel rendelkező központi költségvetési szervek. A Tankerületi Központok közreműködnek a központi hivatal feladatainak területi/települési megvalósításában úgy, hogy a tipikusan nagyobb városokban megszerveződött TK-k az egységesített fenntartói jogot átveszik a központi szervtől.



6. ábra

Tankerületi központok és feladatellátási területük

Forrás: <https://hiros.hu/oktatas/kultura/zsamboki-anna-a-kecskemeti-tankeruleti-kozpont-vezetoje>

(A letöltés dátuma: 2018. 03. 03.)

A fent írtak áttekintése után rögzíthető, hogy a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek csoportja mozgalmas éveket tudhat maga mögött. A 2010/11-es széles körű kormányhivatali betagozódást követően az abszolút szervezeti integrációra való törekvés némileg csillapodott. A hangsúly inkább – az állami/önkormányzati feladatok újragondolása

³⁰⁶ Lásd: www.neak.gov.hu/data/cms1015828/Szervezeti_egysegek_elerhetosege.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 06. 04.).

³⁰⁷ Vö.: 29/2017. (VII. 6.) EMMI utasítás 1. melléklet II. Fejezet 2.4. pontja alapján az Ellátási és Koordinációs Főosztály I–VII. a NEAK 2. függelék.

nyomán – a különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervcsoport profilisztítására helyeződött. Ennek keretében többféle megoldással élt a jogalkotó.

- Volt példa különös hatáskörű szervek *összeolvadására* (például Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és MÁK);
- ugyanakkor volt példa *kiválásra* is (lásd a Vízügyi Igazgatóságokból kivált Vízügyi Hatóságok esetét, amelyek a jogszabályban kijelölt megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokhoz kerültek);³⁰⁸
- bizonyos feladatokra teljesen *új területi államigazgatási szervtípust* intézményesített a Kormány (lásd a szociális és gyermekvédelmi igazgatóságok létrehozását);
- máskor viszont *kivezette* azokat a dekoncentrált államigazgatásból (például ahogy tette azt a Nemzeti Külgazdasági Hivatallal és annak Regionális Irodáival);
- többször láthattuk a teljes szervezet helyett csupán *meghatározott feladatok területi kormányhivatalokhoz mozgását* (ahogy az a MÁK, OEP és BÁH esetében történt);
- volt példa arra is, hogy egy *különös hatáskörű szerv feladatait utóbb egy másik vegye át* (például az MVH kifizető ügynökségi feladatai kapcsán).

6.4. A középszintű közigazgatás területi államigazgatás melletti további szereplőiről dióhéjban

Ahogy arra korábban utaltam, az áttekintés nem terjed ki sem a középszintű önkormányzatokra, sem pedig a rendészeti/honvédelmi szervek dekoncentrált egységeire. Tekintettel arra, hogy a középszintű feladatok ellátásában ezek az intézmények is részt vesznek, ráadásul a fővárosi, megyei kormányhivatalok, a járások és a különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek is számos konkrét ügyben kapcsolatba kerülnek velük, jelen pont végén felsorolom őket.

A középszintű igazgatás résztvevői Magyarországon a *területi önkormányzatok* is, amelyeknek feladatai az elmúlt években jelentősen módosultak.³⁰⁹ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló *2011. évi CLXXXIX. törvény* (Mötv.) és a Területfejlesztésről és területrendezésről szóló *1996. évi XXI. törvény* (Tft.) alapján a megyei önkormányzatok rendeltetése napjainkban a területfejlesztés, a vidékfejlesztés, a területrendezés és az ezekkel összefüggő koordináció.³¹⁰

A fejezet megírásakor a rendészeti szervek területi egységei a(z):

- *megyei rendőr-főkapitányságok*,³¹¹
- *megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok*,³¹²
- *megyei büntetés-végrehajtási intézetek*,³¹³ valamint
- *Alkotmányvédelmi Hivatal területi szervei*.³¹⁴

³⁰⁸ 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet.

³⁰⁹ BARTA 2014, 64–76.

³¹⁰ Vö.: Mötv. 27. § (1) bek., valamint Tft. 11–14. §-ok.

³¹¹ 1994. évi XXXIV. tv. 4/A. § (1) bek.

³¹² 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet 3. § (1) bek.

³¹³ 1995. évi CVII. tv. 2. § (5) bek.

³¹⁴ 1995. évi CXXV. tv. 2. § (2) bek.

A rendészeti szervektől elkülönül a katonai igazgatás szervezete. Az MH Hadkiegészítő és Központi Nyilvántartó Parancsnokságának úgynevezett Katonai Igazgatási Központjai működnek középszinten (Budapesten, Debrecenben és Székesfehérváron), valamint úgynevezett Toborzó és Érdekvédelmi Központjai (Szolnokon, Szegeden, Veszprémben, Kaposvárott) és Katonai Igazgatási és Érdekvédelmi Irodái (Kecskeméten, Békéscsabán, Salgótarjánban, Miskolcon, Egerben, Nyíregyházán, Pécsen, Győrben, Tatabányán, Szekszárdon, Szombathelyen és Zalaegerszegen).

Végül utalok arra, hogy az olyan sajátos jogállású szervezetek is, mint amilyen a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH), rendelkeznek területi szinten működő egységekkel.³¹⁵ Ezek ugyan nem dekoncentrált államigazgatási szervek, de a középszintű igazgatás teljességéhez hozzátartoznak. *Az NMHH esetében ezek ügyfélkapcsolati pontokként (Debrecen, Miskolc, Pécs, Sopron, Szeged), valamint (Szeged kivételével) a Hírközlés-felügyeleti Főosztály Hatósági Irodáiként funkcionálnak.*³¹⁶

³¹⁵ Vö.: http://nmhh.hu/dokumentum/163512/nmhh_szervezeti_abra.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 27.).

³¹⁶ 25/2017. számú Elnöki Utasítás A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról. 17.3.2.1. pont.

7. Gondolatok az Európai Unió néhány tagállamának területi államigazgatási szerveiről

A magyar szabályozás feldolgozása után érdemes röviden kitekinteni más országok területi államigazgatási megoldásaira annak érdekében, hogy beazonosíthatók-e a hazaival hasonló folyamatok? Az elmúlt évtizedekben kétségtelenül sok olyan feladat jelentkezett, amelyek intézése több rokonítható közigazgatási intézményhez vezetett.³¹⁷ A globalizáció³¹⁸ és digitalizálódás³¹⁹ hatására a nemzetállamok közötti korábbi (éles) különbségek elmosódni látszottak. Az eddig írtakkal összefüggésben azonban rá kell mutatni arra, hogy a közigazgatási konvergencia nem vált átütő erejűvé. Miután a közigazgatás az állami szuverenitás részét képezi,³²⁰ azt az egyes országok saját feladataikhoz igazítva, egyéni szempontjaik alapján alakítják, formálják. Így a központi szint alatti államigazgatás is meglehetősen változatos képet mutat az Európai Unió tagállamaiban. A divergenciát csak fokozza, hogy a globális és lokális kihívásokra a nemzeti közigazgatások általában differenciált eszközökkel reagálnak, emiatt vegytiszta igazgatási modellek napjainkban nincsenek, inkább különféle elemek keveredéséről beszélhetünk.³²¹ Ez a megállapítás még az olyan esetekben is igaz, mint a Benelux országcsoport,³²² a közös állami múlttal rendelkező Csehország és Szlovákia,³²³ vagy a német tagállamok.³²⁴

Az eddig írtak miatt két fontos megjegyzést kell a munka jelen részéhez fűzni. Az első az, hogy az időtállóság érdekében érdemes funkcionális megközelítéssel élni. A nemzetközi kitekintés a részletes országismertetések, a katalógusszerű leírások helyett a középszintű államigazgatásban alkalmazott főbb megoldások bemutatására törekszik. A második megjegyzés az, hogy jelen pont megírása során többféle forrásmunkát kellett kombináltan alkalmazni. Miután a különböző közigazgatási rendszerek struktúráját bemutató, illetve azokat összehasonlító munkák és szakmai anyagok többsége jellemzően az államigazgatás központi szintjére koncentrál, illetve a helyi önkormányzatok kérdését helyezi vizsgálatának középpontjába, így indokolt volt minél szélesebb körből meríteni. A megállapítások a re-

³¹⁷ JREISAT 2012, 47.

³¹⁸ MEETIKA 2009.

³¹⁹ GIL-GARCIA – DAWES – PARDO 2018.

³²⁰ BALÁZS 2016, 188.

³²¹ SZAMEL et al. szerk. 2011, 32.

³²² Az országok területi államigazgatásra vonatkozó szabályozását vesd össze: SZAMEL et al. szerk. 2011, 275., Luxemburg kapcsán: www.eastr-asso.org/fiches-pays (A letöltés dátuma: 2018. 03. 02.), valamint Hollandia kapcsán: SZAMEL et al. szerk. 2011, 631.

³²³ Lásd: http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_Tschechiens (A letöltés dátuma: 2018. 03. 06.), míg Szlovákia kapcsán: http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_der_Slowakei (A letöltés dátuma: 2018. 03. 06.).

³²⁴ SZAMEL et al. 2011, 179.

leváns hazai³²⁵ és fellelt külföldi közigazgatási munkák³²⁶ mellett nemzetközi szervezetek kapcsolódó országtanulmányain,³²⁷ nemzeti közigazgatási rendszereket ismertető anyagokon,³²⁸ valamint területi államigazgatási szervek vezetőinek szakmai találkozóin született idegen nyelvű dokumentumokon alapulnak.³²⁹

A kitekintés keretében:

- először a dekoncentrált államigazgatás alakulását (is) befolyásoló főbb nemzetközi mozgásfolyamatokat ismertetjük,
- külön kitérve más államok azon középszintű intézményeinek bemutatására, amelyek a magyar területi kormányhivatalokhoz hasonlóak,
- végül a különös hatáskörű szubnacionális államigazgatási egységek néhány fontosabb jellemzőjét tekintjük át külföldi példákon keresztül.

7.1. A területi államigazgatás fejlődését befolyásoló főbb nemzetközi folyamatok

A stabil fejlődési ívvel rendelkező országokban az államigazgatás területi szintje a közigazgatás szűk értelemben vett intézményrendszerének egyik legstabilabb elemét jelenti,³³⁰ amelynek rendeltetését és feladatait érdemben meghatározza az adott időszakban érvényesülő államfelfogás. A 20. század utolsó harmadában tapasztalható decentralizációs hullámnak köszönhetően például számos országban feladatok és jogosítványok áramlottak a közigazgatás területi szintjére. A hatáskörök átrendeződése érdemben befolyásolta a dekoncentrált államigazgatást is, mert bár alapvetően nem ezek az egységek, hanem a területi önkormányzatok (például Franciaországban, Olaszországban, vagy Görögországban a régiók) voltak azok, amelyek a jogosítványokat megkapták, ugyanakkor a folyamatot széles körben térszerkezeti változások kísérték.³³¹ Ennek köszönhetően a területi államigazgatás korábbi funkciói is újragondolásra szorultak.

A fenti folyamattal szervesen összekapcsolódott a közszektorban zajló fejlesztéseket az 1980-as évektől egyre markánsabban meghatározó irányzat, a *New Public Management*

³²⁵ LŐRINCZ szerk. 2006; SZAMEL et al. szerk. 2011; BALÁZS 2003; TEMESI 2016.

³²⁶ JREISAT 2012; PETERS–PIERRE eds. 2012; MARCOU 2010; KUHLMANN–WOLLMANN 2014; BARLOW–WASTL–WALTER eds. 2004; COULSON–CAMPBELL 2008.

³²⁷ Lásd az Európa Tanács által készített munkákat: *Structure and Operation of Local and Regional Democracy* sorozat kötetei: <https://book.coe.int/en/104-structure-and-operation-of-local-and-regional-democracy-series> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 22.) és www.oecd.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 02. 22.).

³²⁸ Bizonyos esetekben a konkrét példák a Wikipedia internetes lexikonból származnak, ahol a hitelesség érdekében az angol, német és magyar nyelvű változatokat egymással is összevettem. Más helyeken a források felkutatásának kiindulópontjaként szolgált az internetes lexikon. Lásd https://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_division (A letöltés dátuma: 2018. 01. 02.). Ahol arra lehetőség volt, a példaként megjelölt államok konkrét közigazgatási szerveinek honlapjaira is hivatkoztam.

³²⁹ *Association Européenne de Représentants Territoriaux de l'Etat*, angolul: *European Association of State Territorial Representatives*, röviden *EASTR*. Elérhető: www.eastr-asso.org (A letöltés dátuma: 2018. 01. 07.).

³³⁰ Vö.: BALÁZS 2006a.

³³¹ A regionális átalakítások általában azokban az országokban voltak sikeresek, ahol ezt etnikai-kulturális szempontok és gazdasági érdekek is erősítették.

(NPM, magyarul Új Közmenedzsment),³³² amely a versenyszférában már bevált költségcsökkentő és teljesítménynövelő megoldások átvételét hangsúlyozta az állami és közigazgatási működés területén.³³³ Az NPM által favorizált menedzsertechnikák sikeres terjedéséhez több nemzetközi szervezet (például Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, Világbank) is aktívan hozzájárult. Az Európai Unió például a 2000-es években a csatlakozni kívánó államok adminisztrációja számára megfogalmazott minőségi és mennyiségi elvárásokon (másképp Európai Közigazgatási Tér ideáján) keresztül jelenítette meg az Új Közmenedzsment több elemét.

A fenti folyamatok egymással összekapcsolódva, végső soron az államnak és végrehajtó apparátusának gyengülését vonták maguk után. A hálózatosodás irányába mutató átalakítások eredményeként az államigazgatás középszintű egységei a korábbi hatósági és ellenőrző jogosítványok helyett több helyen közvetítő-koordináló szerepre tettek szert. Ez volt az az alaphelyzet, amelyben a 2000-es évek második felében jelentkező gazdasági-pénzügyi válságra, valamint egyes, egészen napjainkig ható globális társadalmi krízisekre³³⁴ reagálni kellett (volna).

A gyors és hatékony kríziskezeléshez azonban a korábbiak miatt nem mindenhol álltak rendelkezésre megfelelő jogi és adminisztratív eszközök. Megkerülhetetlenné vált az állam és a közigazgatás szerepének újragondolása. Az ennek hátterében meghúzódó paradigmaváltás lényege, hogy a korábban domináns Új Közmenedzsment helyett/mellett más megközelítések kerülnek előtérbe. Az egymással konkuráló tudományos irányzatok között emelhető ki a hálózatos, illetve többszintű kormányzás elképzelése,³³⁵ a hatékony állam koncepciója és a neoweberi megközelítés (röviden NWS). Az új irányzatok egyik fontos megállapítása az, hogy az üzleti szektor nem szükségszerűen átláthatóbb, hatékonyabb, olcsóbb, mint a sokat bírált közigazgatás.³³⁶ Amennyiben az NWS-re fókuszálunk, annak lényege a klasszikus weberi gondolatok megújítása. Ez alapvetően azt jelenti, hogy a közigazgatást a jelen kor kihívásaihoz kell igazítani, amihez nélkülözhetetlenek a hatósági eszközök, valamint egy működésében és struktúrájában integráltabb végrehajtó apparátus kialakítása.³³⁷

A fenti jellemzők együttesen a területi szint, pontosabban a területi államigazgatás megerősítésének kedveznek. Ennek kereteit egyértelműen a demokrácia, a hatékonyság és a jogállamiság kell, hogy adják.³³⁸ A hatékonyság fokozása például széles körben törekvésként fogalmazódik meg, ugyanakkor általános iránynak tekinthető a középszinten elérhető elektronikus közigazgatási szolgáltatások fejlesztése is. Bár a központosítás több európai országban felfedezhető, volumene már igen eltérően alakul (például információ-

³³² OSBORNE–GAEBLER 1994.

³³³ DRECHSLER 2005, 95., valamint JREISAT 2012, 6.

³³⁴ Például állami adósságkezelési problémák, illegális migráció, munkanélküliség, terrorizmus, környezeti katasztrófák, nehezen finanszírozható nagy ellátórendszerek.

³³⁵ A menedzszerelvű teóriák, valamint a hálózatos kormányzás elméleteinek összefoglaló leírását adja: HORVÁTH M. szerk. 2007, 79–82.

³³⁶ Lásd: JREISAT 2012, 177., valamint DRECHSLER 2005, 95.

³³⁷ ÁRVA et al. 2017, 252.

³³⁸ Vö.: <http://ias-iisa.bees-solution.com/ias-iisa/wp-content/uploads/RapportLausanne.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 05.). A kérdéssel részletesen foglalkozott továbbá: HOVANYECZ 2009.

technológia vagy az auditing centralizációja, ezek kapcsán utóbb a dekoncentrált szervezeteknek is adódnak feladatai).³³⁹

A korábban írt jellegzetességek ismeretében kialakítható a funkcióknak és feladatoknak egy olyan viszonylag stabil köre, amelyek jellemzően (de nem szükségszerűen minden országban) a középszintű államigazgatáshoz tartoznak. Ennek megfelelően

- tipikusan az államigazgatás dekoncentrált egységei intézik azokat a *közhatalmi elemet hordozó (hatósági) teendőket*, amelyeket célszerű a helyi viszonyoktól függetleníteni (például egyes környezetvédelmi kérdésekben való eljárás Olaszországban az úgynevezett Területi Környezetvédelmi Ügynökségek által³⁴⁰);
- az államigazgatás kihelyezett egységei sokszor olyan tevékenységeket is ellátnak, amelyeknek megszervezése valamilyen okból, de a szokásostól eltérő logikát igényel (például Lengyelországban az egészségügy, Finnországban az adóigazgatási és nyilvántartási feladatok,³⁴¹ vagy Szlovákiában az állategészségügyi tevékenység³⁴²);
- vannak olyan teendők is, amelyek kifejezetten *a területi államigazgatási szervek irányításával, ellenőrzésével és koordinálásával függenek össze.* Jó példaként szolgálhat erre Spanyolország, ahol a *Delegado del Gobierno* (kormány megbízott) intézményének egyik központi feladata a regionális dekoncentrált szervek irányítása és koordinálása, működésük összehangolása, ellenőrzése;³⁴³
- a helyi önkormányzatok irányába gyakorolható *törvényességi kontroll*³⁴⁴ (*ellenőrzés vagy felügyelet*) megvalósítása, amit a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is az államigazgatáshoz telepít* (lásd például az érintett szerveket Finnországban³⁴⁵ vagy a „Megyei Kormány megbízottakat” Litvániában³⁴⁶);
- a válsághelyzetekre tekintettel a *központi akarat egységes megjelenítése* ugyancsak a dekoncentrált szervek útján realizálódik, miután az hierarchikus irányítási/felügyeleti viszonyok mentén valósulhat meg legjobban (például ilyen feladatot lát el Franciaországban a *Préfet*,³⁴⁷ Hollandiában a *Commissaris van de Koning*³⁴⁸ vagy Görögországban a főtitkár³⁴⁹).

A középszintű államigazgatási szervezetekhez utalt feladatok ellátása strukturális megközelítésben kétféleképpen valósulhat meg. Az egyik megoldás az, hogy a központi közigazgatás (a Kormány) számára egy kiemelt területi szerv létesül, amely jellemzően, de nem szükségszerűen általános feladat- és hatáskörrel rendelkezik (persze ismeretesek kivételek is, így például Csehország, ahol nem működik ilyen típusú szerv.³⁵⁰)

³³⁹ BOHNE–GRAHAM eds. 2014, valamint VINEETHA 2013.

³⁴⁰ Lásd: www.isprambiente.gov.it/en/national-system-for-environmental-protection/arpa-appa (A letöltés dátuma: 2018. 03. 20.).

³⁴¹ OECD Territorial Reviews: Sweden 2017, 157.

³⁴² Lásd: www.svps.sk/english/contacts.asp (A letöltés dátuma: 2018. 03. 09.).

³⁴³ SZAMEL et al. szerk. 2011, 402.

³⁴⁴ Lásd a Charta 8., államigazgatási felügyeletről szóló cikkét. Továbbá: ÁRVA 2014, 177–181.

³⁴⁵ SZAMEL et al. szerk. 2011, 583.

³⁴⁶ KIURIENÉ 2015, valamint SZAMEL et al. szerk. 2011, 925.

³⁴⁷ Lásd: www.prefectures-regions.gouv.fr/ (A letöltés dátuma: 2018. 02. 25.).

³⁴⁸ Vö.: SZAMEL et al. szerk. 2011, 631. Továbbá: OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014, 203.

³⁴⁹ Lásd: http://de.wikipedia.org/wiki/Politische_Gliederung_Griechenlands (A letöltés dátuma: 2018. 03. 07.).

³⁵⁰ Lásd: https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=62458 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 07.).

A másik megoldás a szakigazgatási területek mentén kiépült különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek intézményesítése. A két szisztéma nem zárja ki egymást, sőt, Magyarországhoz hasonlóan az európai uniós országok jelentős részében ténylegesen „vegyes” megoldás érvényesül. Ennek az a magyarázata, hogy szinte mindenhol vannak olyan feladatok, amelyeket jelentőségük vagy sajátosságuk okán nem lehet egyik különös hatáskörű területi szervhez sem telepíteni. Továbbá az esetek jelentős részében a többszereplős dekoncentrált szervcsoport léte önmagában indokoltá teszi egy olyan szerv létét, amely koordinátorként összehangolja működésüket. A középszintű szakigazgatási szervcsoport viszont azt az igényt jelzi, hogy sok helyen kell biztosítani a szakszerű feladatellátást.

A fentiekből egyértelműen következik, hogy a területi államigazgatás tipikusan több intézmény együttműködéséből jön létre. A dekoncentrált szervek közötti kapcsolatokról függően az államigazgatás szubnacionális szintje vagy integrált vagy dezintegrált. Az első lényegében azt jelenti, hogy az államigazgatás középszintje összefogott, míg a második ezzel szemben széttagolt szisztémára utal.

Az integrált területi államigazgatási rendszerek kapcsán az egyik lehetséges megoldás az úgynevezett *működési integráció*. Ennek lényege, hogy a dekoncentrált szervek megtartják (szervezeti, költségvetési, személyzeti) önállóságukat, azonban feladatellátásuk, hatáskörgyakorlásuk során – bizonyos kivételekkel, de – valamennyien kötelesek az erre kijelölt területi szerv akaratának megfelelően eljárni (ilyen megoldással találkozni például Franciaországban³⁵¹ vagy Belgiumban). A másik lehetőség, hogy az integráltságot a területi államigazgatásban jelentékeny *szervezeti összevonás* (is) támogatja. Ilyenkor az államigazgatás középszintű szervei ugyan elveszítik költségvetési, személyzeti önállóságukat, valamint törzskari funkcióik egy részét is, de szakmai feladatellátásuk terén továbbra is önálló maradnak (példaként említhető Olaszország, Lengyelország vagy Szlovénia). Azok az európai országok, amelyeknek területi államigazgatása *széttagolt*, szervezetiileg és működés szempontjából dezintegráltak. Ilyen például Portugália.³⁵²

7.2. „Területi kormányhivatalok” Európa más államaiban³⁵³

Az alábbiakban azokat az eseteket tekintem át, amikor egy országban működik olyan dekoncentrált államigazgatási szerv középszinten, amely a központi akarat egységes megjelenítéséért felelős, és feladatait tekintve tipikusan nem csak egy szakigazgatási területhez kötődik. A könnyebb áttekinthetőség érdekében a továbbiakban ezeket az intézményeket területi kormányhivataloknak nevezem, és következő jellemzőiket vizsgálom:

- feladat- és hatáskör,
- a szerv vezetőjének kiválasztása során alkalmazott szempontok, kinevezésének időtartama,

³⁵¹ További hasznos adalékokkal szolgál: EYMERI-DOUZANS – BOUCKAERT 2013.

³⁵² A korábbi szisztéma kapcsán lásd: *OECD Territorial Reviews: Portugal* 2008, 24. Továbbá a körzetek élén álló kormányzók feladatainak átadása után működő dekoncentrált szervek kapcsán lásd: https://en.wikipedia.org/wiki/Districts_of_Portugal (A letöltés dátuma: 2018. 03. 20.).

³⁵³ Ennek a pontnak a megírásához elsősorban a *European Association of State Territorial Representatives* elnevezésű szervezet hivatalos oldalán található anyagokat, valamint a következő tanulmány megállapításait használtam fel és egészítettem ki további információkkal: TEMESI 2016.

- az intézmény középszintű államigazgatásban elfoglalt helye,
- főbb szervezeti megoldások,
- pénzügyi mozgástér.

A vizsgált szervcsoport feladatai és hatásköre tekintetében mind a múltban, mind pedig napjainkban komoly heterogenitás jellemző:

- ezt a kijelentést nem rontja le az a megállapítás, hogy sok országban igazgatásracionálitási megfontolások miatt ez a szerv végzi néhány *kiemelt terület koordinálását* (lásd például Hollandiát, ahol a katasztrófavédelem összehangolásáért felel);
- a feladatok között számos esetben megtalálható a helyi önkormányzatok fölötti *törvényességi kontroll*, amely vonatkozásában van példa gyengébb kapcsolatra (például törvényességi ellenőrzés Dániában),³⁵⁴ valamint erőteljesebb beavatkozási lehetőségeire is (lásd a ciprusi törvényességi felügyelet szabályozását);³⁵⁵
- a konkrét ügyekben végzett *hatósági tevékenység*, így engedélyek kibocsátása, ellenőrzések lefolytatása, nyilvántartások vezetése kapcsán már jelentős eltérések mutatkoznak (erre lentebb, az olasz és finn területi hivataloknál térek ki);
- a társadalmi-gazdasági folyamatok hatékonyabb befolyásolása érdekében több országban is nemzeti, esetenként európai uniós *(terület)fejlesztési források fölötti jogosítványokra* tettek szert a vizsgált középszintű szervek.³⁵⁶ Romániában például kifejezetten ezt tekintik a szervezet és vezetője legfontosabb funkciójának, míg más országokban az állami fejlesztéspolitika – infrastrukturális fejlesztési programok – területi szintű végrehajtásában ugyan részt vesznek, azonban annak nem ők a kizárólagos/legfontosabb szereplői. Utóbbihoz sorolható többek között a spanyol, holland, vagy bolgár megoldás;³⁵⁷
- *végül utalok arra, hogy az EU-tagállamok között találunk olyanokat is, amelyek mellőzik a kormány területi intézményét.* Ez tipikusan azzal magyarázható, hogy a megnevezett funkciókat, feladatokat az adott országban más jogintézmények és közigazgatási mechanizmusok útján látják el. Lettországon például a koordinációt és a törvényességi kontrollt minisztériumi szinten gyakorolják, míg Szlovéniában a törvényességi kontrollt valamennyi dekoncentrált szerv a saját feladat- és hatáskörének megfelelően biztosítja.³⁵⁸

További összevetésekre ad alapot, ha a szerv vezetőjének kiválasztása és kinevezése során alkalmazott szempontokat vizsgáljuk. A szervcsoport vezetőjének kiválasztása az esetek jelentős részében kifejezetten *szakmai* alapon történik (például Litvániában vagy Finnországban). Van azonban ettől eltérő módszer is. Luxemburg, Lengyelország vagy Románia

³⁵⁴ OECD Territorial Reviews: Sweden 2017, 157.

³⁵⁵ SZAMEL et al. szerk. 2011, 228.

³⁵⁶ CHARBIT é. n.

³⁵⁷ Vannak olyan adminisztratív rendszerek is, ahol a releváns területi államigazgatási szervnek nincs semmilyen kapcsolódó jogosítványa (például Litvániában, Luxemburgban).

³⁵⁸ SZAMEL et al. szerk. 2011, 801. Továbbá: www.mju.gov.si/en/areas_of_work/administrative_units/ (A letöltés dátuma: 2018. 03. 05.).

esetében a hivatalvezetői tisztség kifejezetten *politikai* indíttatású.³⁵⁹ Végezetül találni példát arra is, hogy az előbb említett metódusok *keverten* jelennek meg, tehát a politikai döntés kifejezetten szakmai alapokon nyugszik. Ilyen az olasz szabályozás. Az előbbiekhöz szorosan kapcsolódik a hivatal vezetőjének *kinevezési időtartama*.³⁶⁰ Találni példát *határozott és határozatlan időtartamú kinevezésre egyaránt*. A *határozott időtartamú* kinevezések között is igen eltérő, hogy pontosan hány évig lehet valaki a szerv élén. A bolgár vagy a litván megoldás ezt 4 évben határozza meg, ugyanakkor vannak olyan országok, ahol a kinevezés időtartamát tudatosan elválasztják a kormányciklustól. Finnországban például 5 évre, Svédországban 6 évre szól a kinevezés. Utóbbi lehetővé teszi a tisztség megújítását újabb 3 évre. A kormányzati ciklusoktól eltérően alakul Hollandia esete, ahol ugyancsak 6 évre nevezik ki a hivatalvezetőt, azonban adott esetben ez újabb 6 évre megújítható. A *határozatlan időtartamú* kinevezésre szolgálhat példaként Spanyolország és Románia szabályozása.³⁶¹

A területi államigazgatásban elfoglalt pozícióját illetően az intézmény jellemzőit legmarkánsabban az *ügynevezett prefektusi rendszer* adja vissza. Ahol ezzel, vagy ehhez hasonló megoldással, találkozni a középszinten, ott a vizsgált szerv vezetője egyértelműen a területi államigazgatás vezetője is (lásd például Lengyelországban a vajdát,³⁶² vagy Spanyolországban a kormány megbízott³⁶³ intézményét). Ezzel párhuzamosan más EU-országokban (például Finnországban vagy Litvániában) olyan megoldás terjedt el, amelyben a középszint élén álló hivatalvezető *a többi dekoncentrált szervvel mellérendeltségi viszonyban áll*, jogállását tekintve nem emelkedik ki azok közül. Arra is van példa, hogy *nem működik ilyen államigazgatási szerv* az adott országban (például Lettország, valamint az idő közben bekövetkezett átalakítások miatt Portugália). Természetesen ez a pozíció nem statikus, hiszen a körülmények függvényében időszakosan változik.³⁶⁴ Így történt ez a legutóbbi pénzügyi-gazdasági válság nyomán is. Több országban a szerv területi államigazgatásban/közigazgatásban elfoglalt pozíciója erősödött (például Olaszországban, Bulgáriában). Európa több más államában ezzel ellentétes folyamatok játszódtak le. Észtországban, Svédországban és Lengyelországban az érintett hivatalra vonatkozó szabályozást többen ilyennek értékelik. Az előbbiektől eltérően változatlanoknak tekinthető a litván, a holland vagy a román szabályozás.

Szervezeti oldalról vizsgálva a kérdést rögzíthető, hogy költségcsökkentő, illetve ügyfélcentrikus célzattal van példa olyan gyűjtőszervek működtetésére a területi államigazgatásban, amelyek más dekoncentrált szerveket is magukba olvasztanak (lásd Olaszország, valamint Finnország szabályozását).³⁶⁵ Olaszországban a Kormány Területi Hivatalainak felállításával (*Ufficio Territoriale del Governo*) a különös hatáskörű dekoncentrált szervek közül egy közös intézménybe vonták össze az agrárügy, a környezetvédelem, a foglalkoz-

³⁵⁹ Egyes országokban ez amiatt alakult így, mert a meggyengült közhatalmi eszközöket a központi beavatkozás lehetőségével igyekeztek pótolni.

³⁶⁰ Lásd: www.eastr-asso.org/fiches-pays (A letöltés dátuma: 2018. 02. 20.).

³⁶¹ TEMESI 2016, 123–124.

³⁶² SZAMEL et al. szerk. 2011, 685.

³⁶³ A spanyol *Delegado del gobierno* intézményének például a rendőrség és a polgári védelem felé is vannak irányítási jogosítványai.

³⁶⁴ TEMESI 2016, 132.

³⁶⁵ További példaként szolgálhat még Dánia, ahol ugyancsak megvalósult a dekoncentrált államigazgatási szervek egy részét érintő (célzott) strukturális integráció.

tatáspolitikai, az infrastruktúra és a közlekedés szakigazgatási szerveit.³⁶⁶ Finnországban a területi államigazgatás felépítése úgy változott meg, hogy a korábbi területi szintű hivatalok egy része két vegyes profilú szervbe épült be. 2018 elején az egyik csoportot a mi fogalmaink szerinti területi kormányhivatalok, a hat Regionális Államigazgatási Ügynökség (*Aluehallintovirastot*) alkotja,³⁶⁷ a másikat az a tizenöt Gazdaságfejlesztési Közlekedési és Környezetvédelmi Központ,³⁶⁸ amelybe a korábban önállóan működő gazdasági központok, környezeti engedélyezési ügynökségek és közlekedési hatóságok beolvadtak.

*A területi közigazgatás fentebb megjelölt intézményei egészen eltérő pénzügyi mozgástérrel rendelkeznek.*³⁶⁹ Az esetek zömében a területi kormányhivatalok költségvetési forrásai a gazdasági kondíciók romlásával szinkronban csökkentek (erre szolgálhat példaként Bulgária, Lengyelország vagy Luxemburg). Sokkal ritkább volt az az eset, hogy a működésre fordítható források növekedtek volna (például egyes német *Landok* esetén, mondjuk Bajorországban).³⁷⁰ Az országok közül több is (például Litvánia, valamint Románia) nagyságrendileg a korábbiakhoz hasonló költségvetési forrásokat biztosít a vizsgált hivatalok számára.³⁷¹

7.3. Különös hatáskörű területi államigazgatási szervek néhány európai országban

Az Európai Unió országok többsége kisebb vagy nagyobb számban, de fenntart a centrumtól függő, annak dekoncentrált egységeként funkcionáló különös hatáskörű államigazgatási szerveket (is). Habár ezek maradéktalan katalogizálására jelen munka keretei között nincs lehetőség, kiemelhetők közös elemek, valamint itt is nevesíthetők konkrét példák.

A nemzeti rendszerek eltérései ellenére is rögzíthető, hogy ezek az intézmények mindig az adott ágazat portfóliójához kötődnek. Így például Bulgáriában a Nemzeti Adóhivatalnak Területi Igazgatóságai működnek,³⁷² Észtországban a Környezetvédelmi Felügyelőségnek Megyei Irodái vannak,³⁷³ míg Lettorszában többek között az Állampolgársági és Migrációs Hivatalnak működnek országszerte dekoncentrált egységei³⁷⁴). Működési területük a konkrét szakigazgatási terület sajátos követelményeinek megfelelően alakul, ami egyes esetekben különbözik az általános közigazgatási területbeosztástól (például természetvédelmi területekhez igazodik, esetleg fejlesztési-statisztikai egységekkel összhangban alakul). Ezek a szempontok a szervezeti integráció köréből sokszor kiemelik az érintett egységeket. Így például a korábban említett integrált olasz, illetve finn hivatalok sem olvasztották magukba az ottani adóhivatalokat.

³⁶⁶ SZAMEL et al. szerk. 2011, 371.

³⁶⁷ Lásd: www.avi.fi/en/web/avi-en/frontpage#.WrMOuWrOWvE (A letöltés dátuma: 2018. 03. 13.).

³⁶⁸ Lásd: <http://tem.fi/en/ely-centres> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 13.).

³⁶⁹ Vö.: TEMESI 2016, 133.

³⁷⁰ A német tartományok külön-külön is értelmezhetők ebben az esetben.

³⁷¹ Az általános pénzügyi kondíciók kapcsán további hasznos információkkal szolgál: WALLE–JILKE 2012.

³⁷² Lásd: www.nra.bg/en/page?id=548 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 05.).

³⁷³ Lásd: www.kki.ee/en/county-offices (A letöltés dátuma: 2018. 03. 05.).

³⁷⁴ Vö.: www.pmlp.gov.lv/en/home/contacts/pmlp-divisions/ (A letöltés dátuma: 2018. 03. 16.).

Az eddig írtaktól három esetben tapasztalható lényegesebb eltérés. Elsőként az *angolszász szabályozási logikát követő országokban*. Itt a helyi önkormányzatok miatt nem indokolt a területi államigazgatásban tagolt struktúra kialakítása (például Írorszáiban három úgynevezett *Regional Assembly* látja el a területi szinten jelentkező feladatokat).³⁷⁵ Azokon a szakigazgatási területeken azonban, ahol ilyen szervek működnek, autonómiájuk széles körű (ügynökségként látják el feladataikat). Ezek miatt a központi szerveknek nincs kontinentális értelemben vett kirendeltségük, dekoncentrált szervük.³⁷⁶

A második csoport, ahol a területi államigazgatás specializált szerveinek szabályozása az általánostól eltérően alakul, a *szövetségi berendezkedésű országok köre* (például Németország). A föderatív államok területi közigazgatása trichotóm, ami azt jelenti, hogy középszínt az önkormányzatok és a tagállami dekoncentrált szervek mellett – eltérő arányban, de – a szövetségi kormánynak is működnek dekoncentrált egységei (Németországban ilyen területek például a pénzügyi igazgatás vagy a vízi utak és a hajózás szakigazgatási területe).³⁷⁷

Végül utalok arra, hogy miután az államigazgatási szervek viszonylag ritkán épülnek ki minden település szintjéig (ezt bizonyos kiemelt ügycsoportok indokolhatják, így például a közegészségügy, munkaügy, építésügy, de ilyenkor is tipikusan korlátozottan valósul meg), az államigazgatási feladatok egy részét Európa-szerte a helyi önkormányzatok látják el.³⁷⁸ Ez a megoldás széles körben elterjedt, különbség alapvetően az átruházott feladatok mennyiségében van.

A nemzetközi kitekintés alapján rögzíthető, hogy az államigazgatási feladatok dekoncentrált ellátását az európai országok széles körben ismerik és alkalmazzák, továbbá az eltérő logikát valló szisztémák is megférnek egymás mellett. Kétségtelen, hogy ez az elmúlt évtizedek gazdasági, társadalmi és környezeti eseményeinek nyomása alatt – a közigazgatás többi elemével összhangban – változásokon ment keresztül.³⁷⁹ A területi államigazgatás jelentősége azonban több ok miatt is nehezen vitatható. Egyfelől azért, mert az integrációs szervezetnek nincs a tagállamoktól elkülönült területi igazgatási apparátusa.³⁸⁰ Így a helyi önkormányzatok mellett az államigazgatás középszíntű szervei is nélkülözhetetlen építőelemei az Európai Unió igazgatásának. Másfelől a kitekintés rávilágított arra is, hogy több helyen megerősítették a végrehajtó funkciókat, ami a hatósági jogosítványok újbóli felfedezésével és több esetben egy integráltabb szervezetrendszer kiépítésével a középszíntű (állam)igazgatás megújítását vonta maga után.

³⁷⁵ Lásd: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersNLP/Ireland/Pages/default.aspx> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 02.). Továbbá www.ipa.ie/_fileUpload/Documents/LocalandRegionalBodiesinIreland_2012_2016.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 09.).

³⁷⁶ Vö.: SZAMEL et al. szerk. 2011, 138.

³⁷⁷ Lásd: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/federal-public-service.pdf?__blob=publicationFile 15 és 20. (A letöltés dátuma: 2018. 03. 05.).

³⁷⁸ Csehországot lásd például: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023212.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 12.).

³⁷⁹ Lásd még: Európa Tanács MCL-16(2009)6a, valamint OECD 2011.

³⁸⁰ GOETZ 2001, 1037.

8. Következtetések a realitások és tendenciák alapján

A fejezetet a legfontosabb megállapítások összegzése zárja. Elsőként a történeti rész kapcsán, majd a hatályos magyar, illetve nemzetközi jellemzőkre alapozva.

A magyar területi államigazgatás nagy korszakait vizsgálva rögzíthető, hogy a *duálizmusban* a középszintű közigazgatás alapvetően saját úton fejlődhetett. Ugyanakkor sem ebben az időszakban, sem pedig a polgári közigazgatás első világháború utáni időszakában *nem valósult meg szisztematikus fejlesztés a területi szinten.*³⁸¹ A 19. század végi, 20. század eleji államigazgatás mezo-szintje – ismert hibái és hiányosságai ellenére is – alapvetően a kor színvonalán állt. Integratív kötőpontjai is megvoltak (lásd főispán, közigazgatási bizottság, vármegyék, járások), ezek azonban – a társadalmi és gazdasági események, valamint a korszak hatalompolitikai viszonyai miatt – nem teljesedhettek ki maradéktalanul. Az egyre erőteljesebb *központosítás* a gyakorlatban a főispáni intézmény szupremáciáját, valamint a KB gyengülése mellett a vármegyei szakigazgatási feladatok marginalizálódását hozta. A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek *fragmentált* rendszerében azonban drasztikus változás nem következett be az 1940-es évek végéig.

Bizonyos értelemben a kívülről adaptált *tanácsrendszer* végezte el azt a munkát, amelyet a dezintegrált területi szint kapcsán korábban elodázott a jogalkotó. Ugyanakkor, ahogy azt korábban olvashattuk, ez már egy *teljesen új logika* mentén valósult meg. A hatalom egységes megközelítése, valamint a demokratikus centralizmus elve miatt 1949-től csak államigazgatás működött, helyi önkormányzatok már nem, a korábbi területi államigazgatási szervek pedig szakigazgatási egységekként olvadtak be a tanácsokba. *A jogalkotó a tevékenységek összefogását az irányításba ágyazva a Végrehajtó Bizottságok feladatává tette. A kezdeti markáns centralizáció az idő előrehaladtával némileg oldódott, a kötőpontok bizonyos mértékig itt is fellazultak.* A tanácsai szakigazgatási szervek mellett az egyes tárcák egyre kiterjedtebb szakigazgatási intézménykört alakítottak ki, és a tanácsok szervezetén kívül működő különös hatáskörű államigazgatási szervek száma is növekedésnek indult.

A *rendszerváltás* során és az azt követő években érthető módon a területi helyett a központi és a települési szintű struktúra kérdései élveztek elsőbbséget. *A területi államigazgatás nem csupán a figyelem partvonalára sodródott, de részben szét is zilálódott, nem rendelkezett kellő koherenciával ahhoz, hogy a magyar közigazgatás hatékony végrehajtó szintjeként működjön.* A dekoncentrált államigazgatás strukturális konszolidációja 1990 és 2010 között váltakozó sikerességgel ugyan, de folyamatosan zajlott. A szakmai

³⁸¹ Ez a kérdés viszonylag későn, a 20. század harmincas éveiben válik kiemelt jelentőségűvé, valamint Magyar Zoltán munkásságának köszönhetően tesz szert tudományos igényű megközelítésre.

és kormányzati elképzelések³⁸² bizonyos eltérésekkel, de főbb vonalaikban visszatérően úgy foglaltak állást, hogy megkerülhetetlen:

- a feladat- és hatásköri rendszer revíziója, továbbá
- a dekoncentrált államigazgatási szervek szelekciója azzal, hogy
- a fennmaradók irányába a koordinációt erősíteni kell, valamint
- az időközben középszinten felmerülő államigazgatási feladatokat lehetőleg a Kormány területi hivatalába kell dekoncentrálni.

*Ezt a gondolatvezetést azonban két tényező is negatívan befolyásolta. Az egyik az időbeli szűkösség volt. A szisztematikusan felépített modernizáció ugyanis tipikusan meghaladta volna egy politikai ciklus kereteit.*³⁸³ A másik negatív jelenség a tárcaérdekek erodáló hatása volt. Ugyanis onnantól kezdve, hogy a főhatóságok a területi szerveiket érintő átalakításokat a belügyeikbe való beavatkozásnak minősítették, már nem voltak hajlandók a szervcsoportot (is) érintő reformokban részt venni.

*2010 óta a kormányzó erők egyik alapvető törekvése a jó állam ideájának jegyében az állami szerepkör megerősítése, a végrehajtó hatalom, ezen belül a területi államigazgatás diszfunkcióinak kezelése.*³⁸⁴ Ennek érdekében a jogalkotó – a poszt-NPM-korszaknak megfelelően a New Public Management egyes elemeinek továbbvitelével, illetve más elemeinek elhagyásával – intenzív kormányzati kapacitásépítésbe kezdett. A folyamat egészét vizsgálva megállapítható, hogy – a hazai koncentráció és integráció által kijelölt úton – a területi közigazgatáson belüli arányok döntő módon az államigazgatás javára tolódtak el, miután a döntéshozó a rendszerváltás során követett logika inverze alapján járt el. Azaz a helyi önkormányzatok helyett az államigazgatást, a települési szint helyett pedig a területit preferálta.³⁸⁵ *Nem meglepő, hogy általános iránnyá vált a feladatok és hatáskörök államigazgatásba áramlása, valamint az, hogy középszinten egy összefogottabb végrehajtó apparátust alakított ki a kormányzat.*

Habár a magyar közigazgatás mezoszintje továbbra is osztott,³⁸⁶ azaz egymás mellett működnek a rendészeti szervek dekoncentrált egységei, a területi önkormányzatok, valamint a dekoncentrált államigazgatás általános és különös hatáskörű szervei, utóbbiak kapcsán az alábbi főbb változtatások emelhetők ki:

- a dekoncentrált államigazgatási szervek számának csökkentése (szervezeti integráció),
- a területi kormányhivatalok és vezetőik feladatainak, valamint jogosítványainak folyamatos bővítése (működési integráció),
- az alsó-középszintű igazgatás uniformizálása,
- az ügyfélszolgálati tevékenység megújítása.

³⁸² Lásd a fejezet korábbi pontjaiban ismertetett kormányhatározatokat!

³⁸³ Vö.: Kiss 2009.

³⁸⁴ Lásd még: 62/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet.

³⁸⁵ BALÁZS 2011, 190–193.

³⁸⁶ PÁLNÉ KOVÁCS 1993. Továbbá lásd: www.parlament.hu/documents/10181/303867/2015_1_teruleti_allamig_rdsz/32d65a92-10f0-49e0-afd6-ebcf687d263f (A letöltés dátuma: 2018. 03. 05.).

A fentiek alapján rögzíthető, hogy az állam kevesebb dekoncentrált szervvel kívánja megvalósítani ugyanazt a feladathalmazt. Továbbá az is egyértelmű, hogy míg a központi szintet elsődlegesen irányító és stratégiaformáló szerepre szánja, addig a területi államigazgatást alapvetően hatósági ügyek intézésére és intézményfenntartói feladatok ellátására.

Tudva azt, hogy a közigazgatási reformok komplexitása miatt nehéz annak pontos megítélése, hogy az ilyen típusú beavatkozások mennyire sikeresek, hatékonyak, esetleg fenntarthatók,³⁸⁷ a kézirat lezárásakor a feladatracionalizáció és államigazgatási reorganizáció egy olyan pontjához ért, amely alkalmas arra, hogy összegezzük az eddigi átalakítások tapasztalatait, egyes erősségeit és szakmai gyengeségeit.

A legutóbbi közigazgatás-fejlesztési időszak egyik erősségeként tartható számon, hogy a területi államigazgatásra vonatkozó céljai egyértelműek, megvalósítása gyors és feszes volt. A Magyary-programmal elméleti keretbe foglalt, majd a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával továbbvezetett adminisztratív reform egyik meghatározó eleme a területi közigazgatás és benne a dekoncentrált szervezetszám megújítása.

Ezzel összefüggésben azonban rá kell mutatni arra, hogy a szakmai hatástanulmányok, előkészítő anyagok, valamint modellkísérletek – főként az első években – meglehetősen darabosak voltak (például az integrált szervezetek költségvetési irányítása kapcsán, vagy az intézményfenntartással járó feladatokkal összefüggésben). Ez részben a krízishelyzetekre válaszként adott átalakítások tempójából fakadhatott. Napjainkban azonban már egyre több példa van olyan területi államigazgatási pilot projektekre (lásd a szolgáltató kormányhivatali modell kapcsán írtakat, vagy a SZÜF bevezetésének lépéseit), amelyek célja az, hogy elkerülhetővé tegyék, hogy az átalakítások esetleg hatékonyságot rontó tényezővé váljanak.

Habár több, a szétagoltság irányába mutató jelenség is megvalósult (például új dekoncentrált szervek létrejötte 2011-ben, 2012-ben, valamint 2013-ban), ugyancsak erősségként kell kiemelni azt, hogy a jogalkotó alapvetően képes volt a korábban mindig is hangsúlyos ágazati önérdék negligálására. A *neoweberi elemeket hordozó* adminisztratív fejlesztési folyamat révén a Kormány valamennyi korábbi területi reformnál messzebbre jutott az indokolatlan strukturális szétagoltság és a felesleges párhuzamosságok megszüntetése felé vezető úton. *Ennek jellemző iránya a szervezeti integráció lett.*³⁸⁸ *Ez pozitív felismerés, hiszen valamennyi államnak jól felfogott érdeke, hogy napjaink felgyorsult világában az állami/közigazgatási döntéseket minél gyorsabban és olcsóbban tudja megvalósítani.*

Ugyanakkor figyelemmel kell lenni arra, hogy az összefogottabb működés megkérdőjeleződhet, akár az ágazati szeparatizmus is új erőre kaphat, ha a KH-k koordinációs/ellenőrzési jogosítványai kihasználatlanul maradnak (például együttműködési kötelezettség, átszervezés, kinevezés/felmentés kapcsán). Ráadásul a nem integrált különös hatáskörű dekoncentrált szervek mellett megtalálhatók középszinten a rendészeti szervek kihelyezett egységei, valamint a területi önkormányzatok és néhány további sajátos jogállású intézmény kirendeltségei is (például NMHH), amelyekkel ugyancsak érdemes élő kapcsolatot kialakítani, fenntartani.

Komoly előrelépés, hogy a területi kormányhivatalok konstrukciója által lehetővé vált az is, hogy az egymáshoz szervesen kapcsolódó, de korábban elkülönült szakigazgatási terü-

³⁸⁷ Ezzel összefüggésben lásd a *Jó Állam Jelentéseket* (Elérhető: <https://tudasportal.uni-nke.hu/>), valamint az OECD által a KKFS kapcsán készített értékelő anyagot (lásd: OECD 2017).

³⁸⁸ Lásd a Magyary-program 2011, 24. adatokat!

letek zöme (az élethelyzet-alapú közigazgatási működésnek megfelelően) egy intézménybe tagozódjon be. A KH-k révén a jogalkotó olyan területi szintű szervezetekre tett szert, amelyek alkalmasak lehetnek minden olyan új államigazgatási feladat fogadására, amelyek nem telepíthetők a tárcák területi egységeihez. *Ráadásul a megyei (fővárosi) és járási (kerületi) hivatalok felállítása nyomán – amennyiben arra szükség van – mód nyílik vertikális feladatátrendezésre az államigazgatásban úgy, ahogy az 2016 végén és 2017-ben is történt.*

Kiemelendő, hogy a területi kormányhivatalok és járási hivatalok kapcsán a jogalkotó immár *differenciált feladat- és hatáskör-telepítést* folytat, ami várhatóan a jövőben is tovább zajlik majd. A feladat- és hatásköri fúzió, valamint a szerkezeti reformok azonban nem önmagukért, hanem az ügyfelekért vannak. A kormányablakok felállítása, a települési ügysegédek rendszerének beüzemelése, valamint az e-ügyintézés bővítése és mélyítése mind az ügyfélközelség erősítését szolgálja, azt, hogy a hivatali ügyintézéssel járó folyamatok egyszerűbbé váljanak. *Ezen a téren ugyanakkor még vannak további teendők*, hiszen az átalakítások ellenére a jegyzőknél is maradtak átruházott államigazgatási feladatok (például választással kapcsolatos, hulladékgazdálkodási, adózással kapcsolatos, valamint honvédelmi, ügyekben), ami az ügyfelek számára akár zavaróan is hathat.

Általános megállapítás, hogy a területi államigazgatás a központi akaratot konvertálja alacsonyabb szintre, valamint a világjelenségek kényszere miatt is integráltan kell működnie. *Ugyanakkor a nemzetközi kitekintés megerősíti, hogy nincs formakényszer a középszintű államigazgatás megszervezésében, helyette a szervezeti és működési integráció (koordináció) kombinált alkalmazása jellemző.* Példaként szolgálhat erre a lengyel,³⁸⁹ a szlovén³⁹⁰ vagy a korábban már részletesebben ismertetett olasz, illetve finn területi államigazgatás, ahol működik a magyarhoz hasonló területi (kormány)hivatal, ugyanakkor maradtak olyan szakigazgatási ágak is, amelyek önállóan képviselik magukat középszinten. Ennek oka az, hogy a specializált államigazgatási feladatok területi szintű ellátását lehetőleg minél több helyen kell biztosítani az országban. Persze az e-ügyintézés bizonyos idő után képes lehet ennek meghaladására, ugyanakkor kiérlelése még bizonyosan időt vesz igénybe.

A fentiek ismeretében rögzíthető, hogy napjaink és a közeljövő meghatározó társadalmi-gazdasági kihívásainak kezelésében a dekoncentrált államigazgatási szervekre komoly szerep hárul. *A vizsgált szervcsoport megkerülhetetlen a nemzeti versenyképesség fokozásában, valamint a különböző kormányzati szintek közötti kommunikáció erősítésében. A területi államigazgatás ezzel járul hozzá az új és eredményesebb (magyar viszonylatban a jó) állam koncepciójához.*³⁹¹

³⁸⁹ Lásd például: www.poznan.uw.gov.pl/struktura-urzedu (A letöltés dátuma: 2018. 02. 07.).

³⁹⁰ Lásd: www.upravneenote.gov.si/ (A letöltés dátuma: 2018. 02. 07.).

³⁹¹ Vö.: BOUCKAERT–NAKROŠIS–NEMEC 2011.

Ábralista

(Az 1. ábra a Balázs István által jegyzett I. Fejezetben található.)

2. ábra: Az államigazgatási feladatok és jogosítványok áramlásának iránya 2016-ban és 2017 folyamán
3. ábra: A 2013-ban kialakított, illetve a tervezett járások száma megyénként
4. ábra: Terv és tény. Budapest Fővárosi Kormányhivatal dekoncentrált egységei
5. ábra: Kormányablakok Magyarországon
6. ábra: Tankerületi központok és feladatellátási területük

Táblázatlista

1. táblázat: A területi államigazgatási szervek legfontosabb jellemzői
2. táblázat: A dekoncentrált szerv definiálásának fontosabb állomásai 1990 és 2010 között
3. táblázat: A kinevezési és felmentési jogkör, illetve egyéb jogosítványok gyakorlói a területi kormányhivatalokban 2014-ben
4. táblázat: Különböző típusú járási hivatalok belső felépítése 2017 közepétől

Felhasznált irodalom

AGG Zoltán szerk. (1994): *A lebegő megye*. Veszprém, Comitatus.

ANTAL Tamás (2009): A szovjet típusú közigazgatás Kelet- és Közép-Európában. *Jogtörténeti Szemle*, 11. évf. 3. sz. 1–9.

ÁRVA Zsuzsanna (2013): *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest, Complex.

ÁRVA Zsuzsanna (2014): *A közigazgatás quasi bíráskodási tevékenysége*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

ÁRVA Zsuzsanna (2017): Központosítás-összpontosítás-szétpontosítás. In TORGYIK, Judit szerk.: *Válogatott tanulmányok a társadalomtudományok köréből*. Komárno, Szlovákia, International Research Institute.

ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett (2017): *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila (2014): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész*. I. kötet. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

BALÁS Endre (2012): A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása a járási kormányhivatalok kialakítását követően. *Magyar Közigazgatás, Új folyam*, 2. (62.) évf. 1. sz. 52–60.

BALÁZS István (1996): A területi államigazgatás reformjáról. In FOGARASI József szerk.: *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*. Budapest, Uniós.

BALÁZS István (2001): *A közigazgatás az állami szervek rendszerében és a közigazgatás szervezete*. Debrecen.

- BALÁZS István (2003): A központi szint alatti közigazgatás helyzete és változásai az EU-országokban. *I. Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 9. sz. 513–520.
- BALÁZS István (2006a): A központi szint alatti közigazgatás egyes EU-tagállamokban. In LÖRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Budapest, Unió.
- BALÁZS István (2006b): A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás átalakítása tükrében. In BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc szerk.: *A területi államigazgatás reformja*. Budapest, MKI.
- BALÁZS István (2011): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BÁLINT Tibor (1984): *A magyar tanácsrendszer fejlődése*. Budapest, Kossuth.
- BALOGH József (1944): *A főispánság története hazánkban és annak mai helyzete*. Közigazgatási értekezés. Debrecen.
- BALTAY Tímea – KOVÁCS Zoltán – HORVÁTH Imre László (2015): Kormányzati törekvések az állam társadalmi kapcsolatainak újradefiniálására: az integrált ügyfélszolgálat kialakítása. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 2. sz. 45–54.
- BÁNYAI Orsolya (2005): A természetvédelmi igazgatás szervezetrendszere Magyarországon. *Debreceni Jogi Műhely*, 2. évf. OTDK különszám.
- BARLOW, Max – WASTL-WALTER, Doris eds. (2004.): *New Challenges in Local and Regional Administration*. London – New York, Routledge.
- BARTA Attila (2014): Középszintű önkormányzatok tegnap, ma holnap. In ZOVÁNYI Nikolett szerk.: *Jogalkotás és jogalkalmazás a XXI. század Európájában*. Budapest–Debrecen, Doktoranduszok Országos Szövetsége.
- BÉRCESI Ferenc – IVANCSICS Imre (2006): A közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezése. In BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc szerk.: *A területi államigazgatás reformja, Az IDEA területi államigazgatás reformja munkacsoport 2004-2006. évben készült szakértői tanulmányai*. Budapest, MKI.
- BÉRCESI Ferenc (2006): Ellentmondások a területi államigazgatási szervek rendszerében – a területi szinten működő, államigazgatási feladatot ellátó szervek katalógusa. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 7. sz. 412–425.
- BOHNE, Eberhard – GRAHAM, John D. – RAADSCHELDERS, Jos C. N eds. – LEHRKEEDS, Jesse Paul (2014): *Public administration and the modern state. Assessing trends and impact*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire – New York, Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137437495>
- BOUCKAERT, Geert – NAKROŠIS, Vitalis – NEMEC, Juraj (2011): Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 4, No. 1. 9–29. <https://doi.org/10.2478/v10110-011-0001-9>
- CHAKRABARTY, Bidyut – CHAND, Prakash (2012): *Public Administration in a Globalizing World. Theories and Practices*. New Delhi, SAGE.
- CHARBIT, Claire (é. n.): *Which role for the STR in the dialogue between the state et region?* Elérhető: www.eastr-asso.org/content/iind-euro-mediterranean-observatory (A letöltés dátuma: 2018. 02. 20.).
- COULSON, Andrew – CAMPBELL, Adrian eds. (2008): *Local Government in Central and Eastern Europe. The Rebirth of Local Democracy*. London – New York, Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203823644>
- DEZSŐ Márta – RÁCZ Lajos (1977): *A helyi szovjetek rendszere*. Budapest, MTA-ÁJI.

- DRECHSLER, Wolfgang (2005): The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management, The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, Vol. 6. 94–108.
- EGYED István – LADIK Gusztáv – VLADÁR Gábor – HORVÁTH Béla (1928): *Magyar törvények és egyéb jogszabályok mutatója*. Budapest, Váci Királyi Országos Fegyintézet Könyvnyomdája.
- EREKY István (1908): *Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből*. Budapest, Grill.
- EYMERI-DOUZANS, Jean-Michel – BOUCKAERT, Geert (2013): *La France et ses administrations. Un état des savoirs. France and its public administrations. A state of the art*. Bruxelles, Bruylant.
- FÁBIÁN Adrián – BENCSIK András (2014): Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 20–24.
- FICSOR László (2013): *A járási hivatalok és az önkormányzati rendszer kapcsolata, együttműködése*. Elérhető: www.kozszov.org.hu/index.php/konferenciak/77-xxi-orszagos-jegyzo-kozigazgatasi-konferencia-programja (A letöltés dátuma: 2018. 01. 04.).
- FÜRCHT Pál (1983): Városkörnyéki kapcsolatok. *Állam és Igazgatás*, 33. évf. 5. sz. 385–396.
- G. FODOR Gábor – STUMPF István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2. évf. 7. sz. 5–26.
- GELENCÉR Gábor (2001): A dekoncentrált államigazgatási szervek tevékenységének összehangolása I. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 4. sz. 252–256.
- GIL-GARCIA, J. Ramon – DAWES, Sharon S. – PARDO, Theresa A. (2018): Digital government and public management research: finding the crossroads. *Public Management Review*, Vol. 20, No. 5. 633–646. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1327181>
- GOETZ, Klaus H. (2001): Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6. 1032–1051. <https://doi.org/10.1080/13501760110098332>
- HANTOS Gyula (1931): *A magyar közigazgatás területi alapjai*. Budapest, Atheaneum.
- HOFFMAN István (2012): A járás helye a magyar közigazgatás rendszerében. *Magyar Közigazgatás, Új folyam*, 2. (62.) évf. 1. sz. 19–32.
- HORVÁTH M. Tamás szerk. (2007): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest, KSZK 3.1.1. Programigazgatóság, Akadémiai Nyomda.
- HOVANYECZ László (2009): Változások előtt. Beszélgetés Kádár Béla akadémikussal az állami szerepvállalásról. *Európai Tükör*, 14. évf. 2. sz. 3–9.
- IVANCSICS Imre – TÓTH József (2012): A járási múltjáról és lehetséges jövőjéről. *Területi Statisztika*, 15. (53). évf. 1. sz. 6–33. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2012/01/ivancsik_toth.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).
- IVANCSICS Imre – VIRÁG Rudolf (2006): Javaslat a jelenleg működő területi államigazgatási szervek szervezeti átalakítására, feladat- és hatáskör felülvizsgálatára. In BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc szerk.: *A területi államigazgatás reformja*. Budapest, MKI.
- JAKAB Viktória (2016): „Kormányablakok a kirakatban.” Az integrált ügyintézési pontok hazai fejlődésének legfontosabb állomásai. *Debreceni Jogi Műhely*, 13. évf. 3–4. sz. <https://doi.org/10.24169/DJM/2016/3-4/9>
- JREISAT, Jamil (2012): *Globalism and Comparative Public Administration*. Boca Raton, CRC Press. <https://doi.org/10.1201/b11088>
- KARA Pál (1987a): A helyi-területi tanácsigazgatás továbbfejlesztése. *Tér és Társadalom*, 1. évf. 4. sz. 3–14. <https://doi.org/10.17649/TET.1.4.40>
- KARA Pál (1987b): Gondolatok a kétszintű tanácsigazgatásról. In VEREBÉLYI Imre szerk.: *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*. Budapest, ÁSZI.

- KÉKI Zoltán (2008): A kistérségi és a körzeti igazgatás. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, Kódex.
- KETTL, Donald F. (2015): *The Transformation of Governance. Public Administration for the Twenty-First Century*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- KISS Elemér (2009): Az ország kielégítő kormányzásának akadályai. *Közigazgatás-tudományi Közöny*, 1. évf. 1–2. sz. 98–99.
- KIURIENÉ, Violeta (2015): Administrative supervision of local self- government in the Baltic states: a comparative view. *Journal of Education Culture and Society*, Vol. 6, No. 2. 394–410. <https://doi.org/10.15503/jecs20152.394.410>
- KOVÁCS Tibor (1985): A helyi, területi igazgatás szabályozása a felszabadulás óta I. *Állam és Igazgatás*, 35. évf. 2. sz. 97–108.
- KÖKÉNYESI József (1987): A Végrehajtó Bizottság helyének és szerepének perspektívája. In VEREBÉLYI Imre szerk.: *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*. Budapest, ÁSZI.
- KUHLMANN, Sabine – WOLLMANN, Hellmut (2014): *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar.
- LADIK Gusztáv (1941): *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*. Budapest, Attila Nyomda.
- LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest, Dialóg Campus.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MARCOU, Gérard (2010): Le représentant territorial de l’Etat et le fait régional dans les Etats européens. *Revue française d’administration publique*, Vol. 3, No. 135. 567–582. <https://doi.org/10.3917/rfap.135.0567>
- MARTONYI János (1948): Közigazgatási reformeszmék 1848-ban és ma. *Városi Szemle*, 34. évf. 5–6. sz. 297–314.
- MESZLÉNYI Artúr szerk. (1914): *A közigazgatás reformja*. Budapest, Magyar Jogászegylet Értekezések.
- MEETIKA, Srivastava (2009): *Globalisation and Public Administration. A Study of the Term ‘Globalisation’, Its Nature, Meaning, Characteristics and Impact on Public Administration*. Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=1508013> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 07.)
- MEZEY Barna (2003): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris.
- MIKLÓSSY Endre (2012): A járás és viszontagságai. *Területi Statisztika*, 15. (53). évf. 2. sz. 104. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2012/02/miklossy.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 22.)
- MÜLLER Veronika – BORECZKY Beatrix – G. VASS István szerk. (1988): *A tanácsigazgatás szervei 1950–1970*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- NOVOSZÁTH Péter (2017): A társadalombiztosítás pénzügyeivel kapcsolatos rendszerek átalakítása Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. Különszám. 10–17.
- OSBORNE, David – GAEBLER, Ted (1994): *Új utak a közigazgatásban (Vállalkozó szellem a közösségi szektorban)*. Budapest, Kossuth.
- PAPP László (2012): Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira. *De iurisprudentia et iure publico*, 6. évf. 1–2. sz. 97–107. Elérhető: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2012-1-06.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 22.)
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (1993): Területi közigazgatás-szervezés és dekoncentrált szervek. *Comitatus*, 3. évf. 2. sz. 4–16.

- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2008): Európaizáció és a magyar területi közigazgatás. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *Ünnepi kötet, Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, Kódex.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk. (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2017): A közigazgatás térszerkezete. In JAKAB András – FEKETE Balázs szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István). Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgas-terszerkezete> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- PETERS, B. Guy – PIERRE, Jon eds. (2012): *The SAGE Handbook of Public Administration*. London, SAGE.
- PITTI Zoltán (2004): Magyarország gazdasági és társadalmi élete. Főbb jellemzők és folyamatok (1989–2002). In ÁGH Attila szerk.: *Magyar hozomány. Magyarország az EU-s csatlakozás küszöbén*. Budapest, BM Kiadó.
- RAADSCHELDERS, Jos – VIGODA-GADOT, Eran (2015): *Global Dimensions of Public Administration and Governance. A Comparative Voyage*. New Jersey, Jossey-Bass.
- ROMSICS Ignác (2014): *Rendszerváltás Magyarországon*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- ROZGONYI Tamás – TÖRÖK L. Gábor (2008): A közigazgatási reformhoz kapcsolódó átszervezések megítélése minisztériumi és háttérintézményi munkatársak körében. *Társadalomkutatás*, 26. évf. 2. sz. 143–165. <https://doi.org/10.1556/Tarskut.26.2008.2.2>
- SARLÓS Béla (1976): *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SIVÁK József (2005): Helyben járás vagy lépésváltás?! (Trendek és kényszerek a közigazgatás korszerűsítésében). *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 1. sz. 1–15.
- STIPTA István (1995a): A vármegyei szervezet átalakítása Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején. *Acta Juridica et Politica*, 46. évf. 5. sz. 1–64.
- STIPTA István (1995b): *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására*. Budapest, Osiris.
- SZAMEL Katalin (1981): *A megyerendszer fejlődésének története Magyarországon*. Budapest, ÁSZI.
- SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex.
- SZOBOSZLAI György (1973): *A középszintű (járási-városi) területi igazgatás és társadalmi környezet*. Budapest, MTA-ÁJTI.
- SZOLGABÍRÓ szerk. (1937): *A közigazgatás szervezete és működése. A gyakorlati közigazgatási vizsga kompendiumai IX*. Budapest, Vörösváry László Sokszorosítóipari és Kiadványvállalat.
- SZÜCS István (1961): A hatáskörök általános rendezésének néhány kérdése a tanácsai igazgatásban. *Acta Juridica et Politica*, 8. évf. 8. sz. 3–23.
- TEMESI István (2009): A közigazgatás területi beosztásának általános kérdései. In LÖRINCZ Lajos szerk.: *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet.
- TEMESI István (2016): Az állam területi képviselete Európában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. sz. 106–137.
- TOMCSÁNYI Móric (1932): *Magyarország közbjoga*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- TORMA András (2004): Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 12. sz. 713–725.
- VADÁL Ildikó (1994): *Dekoncentrált szervek a mai magyar közigazgatásban. A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és reformjának alternatívái*. Budapest, Közigazgatási Kormánybiztos Titkársága.

- VADÁL Ildikó (2012): A területi államigazgatás rendszere a közigazgatás-korszerűsítési kísérletek szemszögéből. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 2. sz. 11–20.
- VARGHA Éva (2017): A Magyar Államkincstár feladat- és hatáskör változásai a rendszerváltástól napjainkig. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. Különszám. 42–56.
- VEREBÉLYI Imre (2009): Válságban a magyar közép szintű igazgatás, quo vadis? (II.) *Új Magyar Közigazgatás*, 59. évf. 1. sz. 51–54.
- VEREBÉLYI Imre szerk. (1987): *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*. Budapest, ÁSZI.
- VERHEIJEN, Tony (2001): Public Administration Reform, A Mixed Picture. In BÍRÓ, Anna Mária – KOVÁCS, Petra eds.: *Diversity in Action. Local Public Management of Multi-ethnic Communities in Central and Eastern Europe*. Budapest, LGI-OSI.
- VESZPRÉMI Bernadett (2015): *Az információs társadalom kihívásai és a közigazgatás reakciói*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- VESZPRÉMI Bernadett (2019): *A stratégia-alkotástól az e-hitelesítésig vezető út. Kitekintés a magyar e-közigazgatás fontosabb témaköreire*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- VINEETHA, Menon (2013): *Administrative Organization*. New Delhi, Wisdom Press.
- VIRÁG Rudolf (1994): A dekoncentrált szervek szabályozásának jellemzői. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 1. sz. 12–20.
- VIRÁG Rudolf (2012): Az államigazgatási feladat- és hatáskör-telepítés új rendszere – a járási rendszer kialakítása. *Magyar Közigazgatás*, Új folyam 1. évf. 2. sz. 10–15. Elérhető: http://epa.oszk.hu/02200/02210/00004/pdf/EPA_02210_m_kozigazgas_2012_01_010-015.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 18.)
- ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁG Rudolf (2013): *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó.

Hivatkozott dokumentumok

- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. Elérhető: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 17.)
- OECD (2011): *Government at a Glance 2011*. Paris, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en
- OECD (2017): *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy, 2014–2020*. OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264286535-en>
- OECD Territorial Reviews: Portugal (2008). Elérhető: www.oecd.org/gov/oecdterritorialreviews-portugal.htm (A letöltés dátuma: 2018. 02. 02.)
- OECD Territorial Reviews: Sweden (2017). Elérhető: www.oecd.org/sweden/oecd-territorial-reviews-sweden-2017-9789264268883-en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 02. 02.)
- OECD Territorial Reviews: Netherlands (2014). Elérhető: www.oecd.org/netherlands/oecd-territorial-reviews-netherlands-2014-9789264209527-en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 02. 02.)