

Barta Attila – Jakab Viktória

adjunktus – jogász hallgató, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Új kihívások a középszintű államigazgatásban 2016-tól napjainkig
A területi kormányhivatalok és járások továbbfejlesztésének főbb lépései és iránya¹

Debreceni Jogi Műhely, 2017. évi (XIV. évfolyam) 1-2. szám (2017. június 30.)

DOI 10.24169/DJM/2017/1-2/1

I. Miért éppen a középszintű államigazgatás?

A válaszhoz a következőkre szeretnénk rámutatni. Az elmúlt 5-8 évben a magyar jogalkotó jelentősen átalakította közigazgatásunk arculatát, amit nemzeti, illetve nemzetközi folyamatok egyaránt indokoltak.² A korrekciók jelentős része a közigazgatás szervezeti rendszerét érintette. Ugyanakkor ezzel összhangban az adminisztratív személyzet, valamint eljárás is számos ponton módosult. Kutatásunk - amelynek most több megállapítását is papírra vetjük - elsődleges célja a magyar közigazgatás középső, azaz területi szintjének vizsgálata, azon belül is az államigazgatási oldal legújabb folyamatainak tanulmányozása volt. *Választásunk alapvető indoka az, volt, hogy az elmúlt években lezajlott adminisztratív reform egyértelműen a területi szint megerősítéséből indult ki. Emiatt van az, hogy jelen munkánkban kifejezetten erre a témakörre fókuszálunk és a többi területet (értsd személyzet, eljárás) csak akkor és annyiban érintjük, amennyiben az a központi kérdéskörhöz kapcsolódik.*

Előfeltevésünk az volt, hogy a magyar kormányzat a jövőben is legalább akkora hangsúlyt fektet a középszintű közigazgatás államigazgatási oldalára, mint azt 2010 és 2015 között tette. Ugyanakkor azt feltételeztük, hogy a változtatások a továbbiakban nem a két nagy alrendszer (államigazgatás és helyi önkormányzatok) relációjában valósulnak meg, hanem alapvetően az államigazgatási vertikumon belül. Az újabb szervezeti és hatásköri reform 2016 végén, 2017 elején valósult meg a központi államigazgatásban, és több mint félszáz intézményt érint(ett). Az átalakítások végcélja egy egyszerűbb közigazgatási szerkezet elérése volt azáltal, hogy a minisztériumi háttérintézmények számát drasztikusan csökkentik, többnyire a minisztériumokba történő beolvasztásukkal.

A hatások azonban ettől jóval kiterjedtebbek voltak, mivel számos napi feladat intézése a továbbiakban a középszintre, jelesül a területi kormányhivatalokhoz került. Ennek köszönhetően a minisztériumok mellett erősödést mutat a középszintű kormányhivatalok, valamint a járási hivatalok intézménye. Tekintettel arra, hogy a magyar területi államigazgatás történéseinek ismertetése és feldolgozása 2016-ig viszonylag széles körben megtörtént,³ utána azonban már csak partikulárisan valósult meg, jelen munkánkban elsődlegesen a 2016-2017 közötti eseményekre koncentrálnak. Az aktuális helyzet bemutatását indokolta az is, hogy a fővárosi, megyei, kormányhivatalok és járási hivatalaik folyamatosan változó feladatai, ügycsoportjai nélkülözhetetlenné teszik olyan áttekintések elkészítését, amelyeket bárki könnyen használhat,⁴ sőt, akár

¹ „A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.”

² Vö. G. Fodor Gábor – Stumpf István: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2008/3. 5-26. Továbbá Drechsler, Wolfgang: The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management. The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, 2005/6. 94-108.

³ Lásd pl. Vadál Ildikó: A területi államigazgatás rendszere a közigazgatás-korszerűsítési kísérletek szemszögéből. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/2. 17-18. Zöld-Nagy Viktória – Virág Rudolf: *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszelektórási és Tankönyvkiadó, 2013., valamint Barta Attila: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat, 2013. Barta Attila: Területi kormányhivatalok 2.0. ? A középszintű államigazgatás továbbfejlesztése 2015-ben. *Kodifikáció és Közigazgatás* 2015/1. 39-47.

⁴ Erre tekintettel készítettük el elektronikus kutatói naplóinkat, valamint olyan kutatási és oktatási anyagokat, amelyek szabadon hozzáférhetőek. A blogok elérhetőek itt: <http://teruletikozig.blogspot.hu/> valamint

idegen nyelven is elérhet.⁵

Bár az írott források megismerésén és elemzésén alapuló ún. "desktop-módszer" jelentősége a társadalomtudományokban elvitathatatlan, úgy véltük, hogy a teljes kép megismeréséhez nélkülözhetetlen a személyes megtapasztalás, az empiria (pl. szervlátogatással, vendégelőadó meghívásával).⁶ Emiatt kutatásunk során kifejezetten törekedtünk arra, hogy a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatallal, valamint a Debreceni Járási Hivatallal stabil szakmai kapcsolatokat alakítsunk ki.

II. Minisztériumok, területi kormányhivatalok, járások hivatalok? A legutóbbi szervezeti átalakítás bemutatása

A fővárosi, megyei kormányhivatalok és járásaik létrehozásuk óta számos jelentős átalakításon átestek már. Mivel több szakíró foglalkozott a legfontosabb sajátosságokkal, ezen a helyen csupán néhány alapvető dátumra utalunk. 2011. január 1-jén a korábbi közigazgatási hivatalokból, valamint tizennégy különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervből létrejöttek a fővárosi, megyei kormányhivatalok, amelyek 2012. január 1-től törvényességi felügyeletet gyakorolnak a helyi önkormányzatok fölött. 2013. január 1-től a megyei kormányhivataloknak létrehozták a 175 járási, míg a fővárosi kormányhivatalnak a 23 kerületi hivatalát. 2014-ben a kormányablakokat járási kirendeltségekkel valamint ügysegédekkel bővítették.⁷ 2015. április 1-től átalakult a területi kormányhivatalok szerkezete. A struktúra belső homogenizálása mellett újabb szakigazgatási feladatok, egyes esetekben különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek olvadtak be a középszintű kormányhivatalokba.

Az állami bürokráciacsökkentés, valamint a közigazgatási racionalizálás jegyében 2016-ban és 2017-ben újabb szervezeti reform valósult meg. Ütemezéséről az 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat (továbbiakban korm. határozat) rendelkezik. A központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről rendelkező kormányhatározat számos olyan feladatot jelölt meg, amelyek 2017-től kezdve a központi szintről a középszintre, azaz a területi kormányhivatalokhoz kerültek. *Ezzel az eredetileg a központi szintet érintő átalakítások ténylegesen a középszintű államigazgatásban is komoly változásokat generáltak, melyeket az alábbiakban foglalnunk össze.*

A legutóbbi átalakítás homlokterében egy egyszerűbb közigazgatási szerkezet elérése, valamint a takarékosabb működés biztosítása áll. Az elsőt lényegében az államigazgatási szervezetrendszer és a kapcsolódó háttérintézmények slankítása útján, a másodikat a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak számának csökkentésével igyekszik elérni a Kormány. A vonatkozó rendelkezések áttekintése nyomán arra a következtetésre jutottunk, hogy a legújabb strukturális átalakítás nem terjedt ki sem a nemzetbiztonsági, sem a rendvédelmi, sem pedig az intézményfenntartói feladatokra. *A korm. határozat szerint az érintett államigazgatási, valamint kapcsolódó állami feladatok ellátását központi szinten a minisztériumok, míg területi szinten a fővárosi és megyei kormányhivatalok, illetve a járási hivatalok keretében kell biztosítani.*

<http://kozepszintuallamig.blogspot.hu/> A kutatási és oktatási anyagok elérhetőek ezeken a linkeken: http://jog.unideb.hu/documents/tanszekek/kozigazgatasi/201617_tavaszi_j_kihvsok_a_kzpszint_llamigazgatsban_2_016tl_napjainkig.pdf

Valamint:

http://jog.unideb.hu/documents/tanszekek/kozigazgatasi/201617_szi_flv/a_magyar_civil_kzigazgats_szervezeti_b_rja_2016_kzepn.jpg

5

https://books.google.hu/books?id=DSSwDgAAQBAJ&pg=PT5&lpg=PT5&dq=Public+Governance,+Administration+and+Financial+Law+Review+cee&source=bl&ots=impl4gD16i9&sig=Evdpff8gFdGK7_jX6J8AkKkyDOE&hl=hu&sa=X&ved=0ahUKFwjTyuqh2qfUAhWBiiwKHXqaAHsQ6AEIPzAE#v=onepage&q=Public%20Governance%2C%20Administration%20and%20Financial%20Law%20Review%20cee&f=false (2017. 06. 06.).

⁶ <http://teruletikozig.blogspot.hu/> (2017. 06. 06.).

⁷ A kormányablakokat érintő kérdések részletes áttekintéséhez lásd ugyanennek a kutatásnak egy korábbi tanulmányát, amit Jakab Viktória publikált *Kormányablakok a kirakatban címmel.* (http://www.debrecenijogimuhely.hu/aktualis_szam/3_4_2016/kormanyablakok_a_kirakatban_az_integralt_ugyinte_zesi_pontok_hazai_fejlodesenek_legfontosabb_allomasai/) (2017. 05. 20.).

A határozat feldolgozása alapján az alábbi megoldásokat különítettük el:

A feladatok többsége (áttekintésünk szerint összesen 21 esetben, ez a teljes, 54 elemből álló szervezeti kör 39 %-a) továbbra is a közigazgatáson (államigazgatáson) belül marad, és tipikusan egy, vagy ritkábban több minisztérium marad érintett benne (pl. a Balassi Intézet a Külgazdasági és Külügyminisztériumba olvadt be).

A másik igen elterjedt módszer az érintett feladatnak a területi kormányhivatali körbe utalása. Ennek részleteit lentebb adjuk meg pontosan.

A harmadik lehetséges megoldás, hogy a határozat elején felvetett elképzeléstől eltérően nem valamelyik minisztérium, vagy területi kormányhivatal, hanem valamilyen egyéb közigazgatási szerv lett ezeknek a feladatoknak a befogadója (pl. amikor a Nemzeti Családtámogatási és Társadalombiztosítási Hivatal jogutódlással a Magyar Államkincstárba történő beolvadással szűnt meg, míg a Nemzeti Egészségfejlesztési Intézet, az Országos Közegészségügyi Központ, valamint az Országos Epidemiológiai Központ az Állami Egészségügyi Ellátó Központba olvadt be).

Ritkábban ugyan, de találni példát arra is, amikor a korábban közigazgatásinak tekintett feladatot paraetatikus szervekhez utalja a jogalkotó (pl. a Külügyi és Külgazdasági Intézet feladatai a Demokrácia Központ Közalapítványhoz kerülnek).

Végezetül két esetben az is előfordult, hogy a feladatot egyáltalán nem kívánták megtartani, és emiatt jogutód nélkül megszüntették az érintett szervezetet (mint ahogy az a Nemzeti Földalaprakelző Szervezet területi egységei esetében történik, ennek részleteit lentebb ismertetjük).

Abonyi fentebb jeleztük, a központi közigazgatást érintő folyamatnak tovaryűrűző hatása lett, miután számos olyan feladat- és hatáskör adódott, amelyek a továbbiakban a területi kormányhivataloknál (esetleg kifejezetten a járásoknál) intézendők. A szabályozás feldolgozása nyomán több forgatókönyv kristályosodott ki előttünk:

Az egyik lehetséges megoldás, hogy a területi szintre utalt feladatot kizárólag Budapest Főváros Kormányhivatala látja el, ahogy az a Földmérési és Távérzékelési Intézet feladatai kapcsán is történt.

A másik lehetséges megoldás, miként az a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal kapcsán is történt, az, hogy mind a fővárosi, mind a megyei kormányhivatalokhoz kerültek feladatok. Az NRSZH központi szerve pl. Budapest Főváros Kormányhivatalába, míg a fővároson kívüli szervezeti egységei a szervezeti egység székhelye szerinti megyei kormányhivatalba olvadtak be.

Bizonyos területeken, így pl. az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség korábbi feladatainak többsége kapcsán kifejezetten csak a Pest Megyei Kormányhivatal lett a jogutód a területi kormányhivatalok közül.

Végezetül volt olyan eset is, hogy kifejezetten a járási (fővárosi kerületi) hivatalokat jelölte meg a kormányhatározat korábbi központi feladat jogutódjaként. Így történt a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kapcsán – amikor is a személyi, dologi és infrastrukturális feltételek biztosítása mellett - a Járási Hivatalok is kaptak feladatokat.

A fentiek áttekintését követően arra a megállapításra jutottunk, hogy nagyságrendileg ötszáz, korábban kifejezetten központi közigazgatási hatáskört vizsgáltak felül. Ennek megközelítőleg a fele tartozik a továbbiakban a Kormány területi szerveinek kompetenciájába. Nem meglepő, hogy a középszintű kormányhivatalokhoz áramló feladatok szükségessé tették a 2015 áprilisában egységesített struktúra újragondolását, feladatoknak (és személyzetnek) a járásokhoz (fővárosban kerületekhez) mozgatását. Ennek keretében megközelítőleg ezer fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz címzett hatáskört tekintettek át. Az arányok változását jól érzékelteti, hogy ezeknek mintegy 80 %-a napjainkban a járási adminisztrációhoz tartozik.

A fentiek nyomán arra a megállapításra jutottunk, hogy a jogalkotó differenciálni kezdte a járásokban (fővárosi kerületekben) intézhető ügyeket, méghozzá az alábbiak mentén.

Van a feladatoknak egy olyan csoportja, amely valamennyi járásban egyformán intézhető (pl. köznevelési, igazságügyi, fogyasztóvédelmi feladatok).

A másik nagy csoportot azok az ügyek képezik, amelyek kifejezetten csak az ún. kiemelt járási hivatalokban

intézhettek (jellemzően 2-3 járásra kiterjedő illetékességgel, pl. nyugdíjbiztosítás).

Végezetül meglátásunk szerint önálló kategóriát képez az, amikor egy-egy ügytípus a továbbiakban kifejezetten csak a megyeszékhely járási hivatalokban intézhető (többek között erdészeti ügyek, lakáscélú állami támogatások, valamint környezetvédelem).

A rendelkezésünkre álló adatok értékelése alapján meggyőződésünk, hogy a jövőben a jogalkotó egyre több esetben alkalmazza majd a kiemelt járás kategóriáját. Ez azt jelenti, hogy a ritkábban előforduló, speciális ismereteket igénylő feladatokat egy-egy kiemelt járásba koncentrálna majd a kormányzat.

III. „Élet a területi kormányhivatalokon kívül”. Pillanatkép a különös hatáskörű területi államigazgatásról

Tanulmányunk lezárásakor - azaz 2017. június elején - Magyarországon a központi akarat területi megjelenítéséért nem kizárólag a fővárosi, megyei kormányhivatalok, valamint azok dekoncentrált egységei felelnek. Mellettük több különös hatáskörű területi államigazgatási szerv is működik a mezo-szinten. Tekintettel arra, hogy valamennyi részletes áttekintésére terjedelmi korlátok miatt most nem vállalkozhatunk, ezen a helyen kifejezetten csak azokat érintjük, amelyek a közelmúltban fontosabb változáson mentek keresztül. Áttekintésükre minisztériumok szerinti bontásban kerül sor.⁸

Az agrártárca (jelenlegi nevén Földművelésügyi Minisztérium) területi szervezetrendszer az egyik, ami a legjelentősebben átalakult az elmúlt időszakban. A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) megyei kirendeltségei, összhangban a központi kormányzati átalakításokkal valamint a területi feladatok átrendezésével, 2017. június 1-jén megszűntek, és ettől az időponttól kezdve szakigazgatási feladataikat a központi szerv látja el.⁹

Bizonyos mértékig hasonlóan alakult a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (és területi szerveinek) sorsa is. A vonatkozó jogszabály értelmében¹⁰ 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 ún. Agrár- és Vidékfejlesztést Támogató Főosztály elnevezéssel).

A Nemzetgazdasági Minisztérium esetében ilyen jelentős változások (látszólag) nem következtek be, ami véleményünk szerint azzal magyarázható, hogy a szaktárca középszintű államigazgatási szervei bizonyos értelemben „védeltséget élveztek” az elmúlt évek reorganizációs hullámaiktól. *Tulajdonképpen az adó- és kincstári igazgatás szervei önálló utat járnak be, a fővárosi/ megyei kormányhivatali rendszerrel párhuzamosan fejlődnek.*

Az előbb írtak jól tetten érhetőek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) kapcsán, amelynek intézményrendszere már a fővárosi, megyei kormányhivatalok felállítását megelőzően kialakult.¹¹ A nagyságrendileg 20.000 munkatárssal és az egyik legnagyobb ügyfélforgalommal rendelkező közigazgatási szervezet, valamint annak közép- és alsófokú egységei napjainkban is elkülönülnek a területi kormányhivataloktól. Ugyanakkor 2016-ban ez a szervezet is gyökeres reformokon esett át. Ennek eredményeként egyszerűsödött az adóhatóság működése, megfelelővé vált a szervezeti egységek, valamint a felsővezetők száma.

A 2010-es, eredeti konstrukció szerint a NAV, mint integrált szervezet, kifejezetten a Kormány irányítása alatt álló, ún. kormányhivatali jogállású szervezet volt.¹² Az átalakítások nyomán¹³ azonban a magyar adóhatóság már az erre kijelölt miniszter (értsd Nemzetgazdasági Miniszter) által irányított, és a továbbiakban központi hivatalként működő szerv. Jelenleg a NAV vezetőjének feladat- és hatáskörét a

⁸ Korábbi munkák visszatérő témájának számított a nevezett szervcsoport ismertetése, így pl. lásd Barta Attila: A területi államigazgatás változásai 2010-2014. *Új Magyar Közigazgatás* 2014/6., 1-7.

⁹ <http://www.nfa.hu/> (2017. 05. 11.).

¹⁰ 328/2016. (X. 28.) Korm. rendelet a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal megszüntetéséről, valamint egyes ezzel összefüggő kormányrendeletek módosításáról.

¹¹ 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról.

¹² Lásd még Varga Judit: A hazai központi adóigazgatási szervezetrendszer változása a rendszerváltástól napjainkig, s a jelenlegi adóhatósági struktúra kapcsolatrendszere. *Közjogi Szemle*, 2016/2. 48-56.

¹³ 2015. évi CXCI. törvény egyes törvényeknek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal átalakításával, valamint a költségvetési tervezéssel és gazdálkodással kapcsolatos módosításáról.

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.¹⁴

A fentieket összeolvasva megállapítható, hogy a NAV átalakítása nyomán létrejött a központi hivataloknak egy olyan sui generis típusa, amelynek lényege, hogy a minisztériumi struktúrával részlegesen átfedve működik. Ezzel ugyanakkor nem zárult le a változtatások sora. 2017-től várhatóan a járások integrált ügyfélszolgálatainál is megjelennek adóügyek azáltal, hogy NAV-os ügyintézők jelennek majd meg a Kormányablakokban.

A másik igen fontos és önálló karakterrel rendelkező szervezet a Magyar Államkincstár (MÁK), amelynek profilja ugyancsak változásnak indult. *A kincstári szakigazgatás megújításának lényege - némi túlzással, de - úgy summázható, hogy a későbbiekben lehetőleg minden állami kifizetésnek ezen a szervezeten kell keresztülfolynia (ennek egyes lépéseit fentebb már olvashattuk az MVH kapcsán). Szintén a MÁK-hoz kapcsolódik az ún. önkormányzati ASP (advanced service provider) bevezetése, aminek lényege, hogy a felhasználók az interneten keresztül érik el a távoli szervereken futó alkalmazásokat. Az önkormányzatok így uniformizált rendszereken keresztül iratkezelést, könyvelést végezhetnek vagy éppen adóügyeket intézhetnek.¹⁵ A tervek szerint ez a fejlesztés - amit nem minden önkormányzat fogadott egyöntetű lelkesedéssel - lépcsőzetes hatálybalépéssel, de várhatóan még 2020 előtt meg fog valósulni.¹⁶*

A szervezeti korrekciók a belügyi területet sem hagyták érintetlenül. A Belügyminisztérium irányítása alatt álló államigazgatási intézmények közül a közelmúltban komoly átalakítások érintették a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt. *A szervezet jogutódja 2017. január 1-től a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (BMI), amely már nem foglalkozik az állampolgársággal, anyakönyvezéssel és névváltoztatással kapcsolatos feladatokkal. A megmaradó feladatokat hét regionális igazgatóság és 24 kirendeltség látja el területi szinten.¹⁷*

Végül említést kell tenni a humántárca (Emberi Erőforrások Minisztériuma) alá tartozó közigazgatási szervekről. *A 2010 utáni átalakítások nyomán számos olyan közszolgáltatási feladat került át az államigazgatáshoz, amelyek megerősítették az intézményfenntartás iránti igényt. Jelenleg három szervezet tartozik ebbe a körbe. Az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK), amelynek ún. Térségi Igazgatóságai vannak, a Klebelsberg Központ (KK), amelynek dekoncentrált egységeit Tankerületi Központoknak nevezik, végezetül a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, amelynek középszinten Igazgatóságai működnek.*

A szociális, egészségügyi és tanügyi intézményfenntartás mára olyan méreteket öltött és olyan specialitásokkal rendelkezik, hogy szakmai álláspontunk szerint az ezeken a területeken található dekoncentrált szervek sem a közelmúltban, és várhatóan a közeljövőben sem lesznek érintettek a területi kormányhivatalokkal való integrációban.

Bár kutatásunk kifejezetten nem érintette, röviden mégis utalunk az Országos Egészségbiztosítási Pénztár átalakulására, amely helyett napjainkban Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő (NEAK) működik. Ezzel párhuzamosan a korábbi 7 db OEP Területi Hivatal is NEAK Területi Hivatalként tevékenykedik tovább, igaz, nem klasszikus dekoncentrált szervi jogállással, hanem a központi szerv kihelyezett belső szervezeti egységeiként.¹⁸

A fentiek ismeretében nem meglepő az a megállapítás, hogy az elmúlt évek kedveztek a megszervezetek kialakulásának és bővülésének. *Amint látható, a középszintű kormányhivatalok mellett több olyan önálló szakigazgatási terület is van még, ahol integrációs folyamatok zajlottak le, így pl. a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál, vagy az állami intézményfenntartó szervezeteknél. Ráadásul a központi közigazgatási szervek legutóbbi átalakítása, a minisztériumokba történő beolvasztások ezt a számot csak fokozták.*

IV. Rövid nemzetközi körkép a kormányok területi képviselőit ellátó intézményekről

¹⁴ Lásd a törvény 6. §-át!

¹⁵ Részleteit az önkormányzati ASP rendszerről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet adja meg.

¹⁶ <http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2991> (2017. 06. 06).

¹⁷ http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=390&Itemid=459&lang=hu (2017. 06. 06.).

¹⁸ https://www.neak.gov.hu/data/cms1015828/Szervezeti_egysegek_elrhetosege.pdf (2017. 06. 04.)

A hazai jellegzetességek feltérképezése mellett kezdettől fogva kitekintéssel kívántunk élni más országok kapcsolódó megoldásaira is. *Kutatásunk során arra a következtetésre jutottunk, hogy kifejezetten a területi államigazgatással foglalkozó összehasonlító munka meglehetősen kevés van,¹⁹ ugyanakkor a kormányok területi képviselete viszonylag jól feldolgozott nemzetközi szervezetek által.²⁰* Pontosan emiatt a következőkben a magyar fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz hasonló intézményekre, (amennyiben az érintett országban van ilyen, akkor) az államok területi képviseletét ellátó szervekre irányul áttekintésünk.

A rendelkezésünkre álló források alapján megállapítható, hogy a kormány területi képviseletét ellátó poszt több országban kifejezetten szakmai alapú kiválasztás nyomán szerezhető meg. Ez a helyzet többek között Litvániában, vagy Finnországban. Ugyanakkor nem minden állam követi ezt a metódust. Mások mellett Luxemburg, Lengyelország, vagy Románia esetében pl. a vizsgált pozíció kifejezetten politikai indíttatású. Végezetül találni példát arra is, hogy az előbb említett metódusok keverten jelennek meg, tehát a politikai döntés kifejezetten szakmai alapokon nyugszik. Ez olvasható ki az olasz, a norvég, vagy a francia szabályozásból is.

A fentiekhez hasonlóan izgalmas kérdés a területi képviseletet ellátó intézmény vezetőjének kinevezési időtartama, valamint az, hogy a tisztség határozott, vagy határozatlan időtartamra szól-e. A magyar, bolgár vagy litván megoldás mellett, amelyek a négyéves időtartammal kétségtelenül előbbihez sorolhatók, vannak további országok, amelyek hosszabb időtartamban maximalizálják a vezető kinevezését. Olaszországban és Finnországban például 5 évre, Svédországban 6 évre, ami azonban megújítható újabb 3 évre, míg Hollandiában ugyancsak 6 évre nevezik ki a területi képviselőt, ez utóbbi azonban adott esetben újabb 6 évre megújítható. A másik csoportot azok az államok alkotják, amelyekben a kinevezés határozatlan időtartamú. Ilyen pl. Szlovákia, Franciaország, vagy Spanyolország.

A területi közigazgatás fentebb megjelölt aktorai egészen eltérő lehetőségekkel és mozgástérrel bírnak, amit a rendelkezésükre álló anyagi források is visszatükröznek. A legutóbbi összehasonlító adatgyűjtés tanúsága szerint az esetek döntő többségében a kormányok területi képviselőinek forrásai (az állami források csökkenésével szinkronban) szűkültek, míg ritkábban, de volt arra is példa, hogy kifejezetten csak középszinten következett be ilyen irányú változás. Előbbire példaként szolgálhat Bulgária, Hollandia, Lengyelország, vagy Luxemburg, míg utóbbira Észtország és Franciaország. Sokkal ritkább, hogy általában a források növekedését jelezték a területi képviselők (lásd Bajorországban),²¹ mint ahogy az is ritka, hogy kifejezetten a területi szinten felhasználható források növekedését emelték volna ki (egyedül Magyarország tartozik ide). Lényegesebb változás nélkül ítélték meg a kérdést pl. Litvániában, Norvégiában, vagy Romániában.

Az előbbiekkal csupán részleges átfedést mutat, hogy melyik országban vannak (terület)fejlesztési jogosítványai a vizsgált középszintű szervezeteknek. Romániában és két német tartományban is (Bajorország és Baden-Württemberg) kifejezetten ezt tekintik a szervezet és vezetője legfőbb funkciójának. Az elméleti mérce másik végén azok a nemzeti közigazgatások találhatók, ahol ezeknek a szervek nincs ilyen feladata. Ez a helyzet többek között Litvániában, Luxemburgban és Olaszországban is. A legnépesebb tábor mégis azok az országok alkotják, ahol az állami fejlesztéspolitika - infrastrukturális fejlesztési programok - területi szintű végrehajtásában részt vesznek ezek a szervek, igaz, nem ők a kizárólagos/legfontosabb szereplői. Magyarország mellett a nemzetközi összehasonlító munkák ide sorolják még többek között a spanyol, francia, holland, vagy bolgár megoldást is.

Úgy véljük, az eddigi áttekintésből egyértelműen látszik, hogy a kormányok területi képviselete (már ahol van ilyen) modellspecifikus módon alakul. Néhány általános jellegzetességtől eltekintve nehéz mindenhol egyformán elterjedt megoldásra rámutatni. Ami azonban bizonyos, hogy a központi közigazgatás alacsonyabb szintű képviselete több országban is erősödött. Az általunk feldolgozott szakmai munka arra a következtetésre jutott, hogy

¹⁹ Pl. Balázs István: A központi szint alatti közigazgatás helyzete és változásai az EU-országokban I., *Magyar Közigazgatás*, 2003/9, 513-520.

²⁰ Tanulmányunk ezen részét egy kifejezetten ezekre a szervekre fókuszáló, közelmúltban készült nemzetközi felmérésre alapozzuk, amit az *Association Européenne de Représentants Territoriaux de l'Etat*, angolul: *European Association of State Territorial Representatives, EASTR* és az OECD készítette 21 ország részvételével. Magyar feldolgozását lásd: Temesi István: Az állam területi képviselete Európában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/3. 106-137.

²¹ A német tartományok külön-külön is értelmezhetőek ebben az esetben.

hazánkon kívül még Olaszországban, Bulgáriában, Szlovákiában, Norvégiában és Baden-Württembergben történt így. Érdekes módon emellett nem csupán gyengülés figyelhető meg (ahogy mondjuk az észt, svéd, vagy lengyel szabályozás elmúlt évekbeli változásait értékeli többen), hanem van arra is példa, hogy a válaszadók egyenesen az intézmény létének veszélyeztetett voltát hangsúlyozzák, ahogy az Luxemburg, vagy Ciprus kapcsán is megtörtént. Az előbbiektől eltérően stabilnak tekinthető a litván, a spanyol, vagy a holland és román szabályozás.

Miután a területi államigazgatás a központi akaratot konvertálja alacsonyabb szintre, álláspontunk szerint a fenti folyamatok sokszor az állami szerepfelfogás változására, az esetleges (re)centralizációs, illetve decentralizációs lépésekre vezethetők vissza. Ugyanakkor úgy véljük ez sem vezetett el odáig, hogy azonos, vagy legalább hasonló közigazgatási intézmények jöjjenek létre.

V. Következtetések

Kutatásunk rávilágított arra, hogy nincs univerzális modell a területi államigazgatásban, annak ellenére sem, hogy sok európai ország hasonló kihívásokkal (pl. környezetvédelmi problémák, demográfiai folyamatok, illegális migráció) találja szembe magát napjainkban. A megakrízisek nyomán az elkövetkező 5-8 évben egyes országok esetén a hatékonyság és teljesítmény fokozására való törekvés éppúgy a célok között szerepel, ahogy²² az elektronikus közigazgatás kiterjesztése, valamint a partnerségi és a kooperációs hajlam fokozódása.²³

Amennyiben kifejezetten a magyar változásokat vesszük szemügyre, rögzíthető, hogy az elmúlt fél-egy évben alapvetően a központi szinten zajló átalakítások propagálása zajlott, de a középszint legalább ennyire jelentős volt. A jogalkotó láthatóan a központi szintet elsődlegesen irányító és stratégiaformáló szerepre szánja, míg a hatósági ügyintézés az államigazgatás területi szintjére koncentrálódik. *Az elmúlt évek megerősítik azt a feltételezésünket, mely szerint a területi kormányhivatalokat és járásait a magyar közigazgatás "tartópilléreinek" tekinti a kormányzat és folyamatosan bővíti kompetenciájukat.*

Ami újdonság, hogy a területi kormányhivatalok (és ahogy majd lentebb láthatjuk, a dekoncentrált egységeik között is) a jogalkotó egyértelműen differenciál a továbbiakban, azaz szakít az azal az eredeti elképzeléssel, hogy valamennyi szervnél azonos ügycsoportot lehet majd elintézni. A fővárosi és a pest megyei kormányhivatal teljesen egyedinek minősíthető, a többi középszintű kormányhivatal között pedig vannak a nagyobb, a közepes és a kisebb hivatalok. Ráadásul több esetben a jogalkotó, bizonyos feladatokat országos illetékességgel koncentrált a középszintű kormányhivatalokhoz. Szakmai véleményünk szerint ez a típusú feladat- és hatáskörtelepítés továbbfolytatódik a jövőben, 2018 után újabb átalakítások várhatók.

Bizonyos értelemben ez szükségesszerű is, hiszen a legutóbbi átalakítás nyomán a jogosítványokkal szinkronban a személyzet is átrendeződött. A megyei szintről sokan (a teljes középszintű kormányhivatali körben foglalkoztatott tisztviselők kb. 1/5-e) kerültek át járási állományba. Napjainkra az újabb szervezeti összevonások nyomán megközelítőleg 36.000 fős tisztviselőgárdával működik a húszer területi kormányhivatal és a 197 járási (kerületi) kirendeltség, amelyen belül a fővárosi, megyei szinten mintegy 11.000 főt, az alsó-középszinten pedig 25.000 tisztviselőt foglalkoztat a Magyar Állam.²⁴ A megyei személyzet meghatározó részének járásokhoz telepítésével pedig fennáll annak a veszélye, hogy számos szakmai terület humán erőforrás-hiányossá válhat (jelenleg nagyjából 70-30 %-os a járási, illetve a megyei szinten dolgozók egymáshoz viszonyított aránya), amivel a jogalkotónak mindenképpen foglalkoznia kell.

A vonatkozó dokumentumok áttanulmányozását követően úgy véljük, hogy a középszintű közigazgatásnak továbbra is

²² Lásd többek között Norvégia, Németország, vagy Magyarország esetét.

²³ Lásd Olaszország esetét. További hasznos adalékokkal szolgál még: Eymeri-Douzans, Jean-Michel - Bouckaert, Geert: *La France et ses administrations. Un état des savoirs. France and its public administrations. A state of the art.* Bruylant, Bruxelles, 2013. Bohne, Eberhard – Graham, John D. (ed.): *Public administration and the modern state. Assessing trends and impact.* Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, 2014. Curry, Dion – Blijleven, Wieke – Van de Walle, Steven: *Current and Future Trends in Public Sector Reform: The Views of Trade Unions and Consultants in Ten European Countries.* COCOPS Work Package 8 – Deliverable 8.4.

²⁴ A tisztviselők létszámának alakulását az alábbi linken elérhető táblázat is jól érzékelteti: <http://kozepszintuallamig.blogspot.hu/2017/05/tisztviselok-letszama.html> (2017. 05. 31.)

meghatározó elemei maradnak a területi kormányhivatalok. Álláspontunk szerint ehhez azonban nélkülözhetetlen a fővárosi, megyei kormányhivatali struktúra minél jobb összeértelése azért, hogy az ingatlanhasználat, az energiaszolgáltatás, a gépjárműpark, a postaköltségek és a szoftverfelhasználás racionálisabbá váljanak. Ebbe az irányba mutató intézkedés, hogy a jogalkotó minél hamarabb el kívánja érni, hogy a területi kormányhivatalok belső működésükben tisztán elektronikus megoldásokra támaszkodjanak.

A 2013-ban feltámasztott járási adminisztráció kapcsán alapvető cél volt, hogy azok multifunkciós adminisztratív egységekké váljanak, azaz az ügyfeleknek elsősorban itt, és ne a megyei, vagy központi szinten kelljen ügyeket intézniük. Meggyőződésünk, hogy az elkövetkező években a járási adminisztráció finomhangolása várható.²⁵

Kétségtelen, hogy az elektronikus ügyintézés szép eredményekkel kecsegtet,²⁶ ugyanakkor szerintiünk nem szabad megfeledkezni az ügyfélkapcsolati pontokban rejlő potenciálról sem. Mi ebbe a körbe soroljuk a járási kirendeltségek mellett az ügysegédeket (2016-ban a megközelítőleg 900 fős ügysegédi rendszer 2400 települést fedett le), valamint a fokozatosan terebélyesedő kormányablak-hálózatot (2016 végére a kormányablakok száma megközelítette a 270-et). Mivel kutatásunk korábbi szakaszában külön publikáció született a kormányablakok kapcsán,²⁷ így a terjedelmi korlátokra tekintettel ezen a helyen annak megállapításaira újból nem hivatkozunk. Azt azonban kiemeljük, hogy 2017 elején a kormányablakokban intézhető teljes ügytípus-szám elérte a közel másfél ezret, amit ugyancsak bővíteni kíván a jogalkotó.²⁸ A minél könnyebb megközelíthetőség érdekében pedig pályaudvarokon és áruházakban is létesültek ügyintézési pontok.²⁹

Bár bizonyos mértékű útfüggőség felfedezhető, álláspontunk szerint csakis a kiegyensúlyozott és pragmatikus fejlesztés lehet megfelelő megoldás. Az is bizonyos, hogy a 2018-ig megvalósuló személyzeti, eljárás- és szervezeti átalakítások csak egymásra tekintettel lehetnek sikeresek. Úgy véljük, hogy a fenti megoldások - a jelzett veszélyek és problémák leküzdése esetén - képesek hozzájárulni a közigazgatás hatékonyabb működéséhez, ezen keresztül pedig a szolgáltató állam ideájának megvalósításához.

New Challenges in the Middle Level of State Administration from 2016. The Major Steps of Territorial Government Office's Development – Summary

This paper deals with the alteration of sub-national representation of government. Nowadays in Hungary the aforementioned institutions are called county (capital) government offices. The overview gives rise to the following research questions:

Who are these representatives and what is the role of territorial government offices?

Why interesting the Hungarian administrative improvement?

What the future holds?

The study concludes that the Hungarian Government has a comprehensive plan on the development of public administration until 2020, and the government offices and their districts play a pivotal role in this plan.

Felhasznált források

²⁵ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014-2020): http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia.pdf (2017. 06. 06.).

²⁶ Veszprémi Bernadett: *Az információs társadalom kihívásai és a közigazgatás reakciói.* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015.

²⁷ A kormányablakokat érintő kérdések részletes áttekintéséhez lásd: Jakab Viktória: *Kormányablakok a kirakatban* (http://www.debrecenijogimuhely.hu/aktualis_szam/3_4_2016/kormanyablakok_a_kirakatban_az_integralt_ugyintezesi_pontok_hazai_fejlodesenek_legfontosabb_allomasai/) (2017. 05. 20.).

²⁸ Ez is jól mutatja az átalakítások hatását és volumenét, hiszen 2014-ben még mindösszesen 264 ügyet intézhettek itt az ügyfelek.

²⁹ A kormányablakok továbbfejlesztése kapcsán felmerült az elképzelés, hogy a hatósági ügyintézésen túl akár olyan szolgáltatásokat is igénybe vehessenek majd az érintettek, mint pl. a postai szolgáltatások, vagy egyes közszolgáltatókkal tarthassanak kapcsolatot.

Szakirodalom

Balázs István: A központi szint alatti közigazgatás helyzete és változásai az EU-országokban I., *Magyar Közigazgatás*, 2003/9, 513-520.

Barta Attila: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat, 2013.

Barta Attila: Területi kormányhivatalok 2.0.? A középszintű államigazgatás továbbfejlesztése 2015-ben. *Kodifikáció és Közigazgatás* 2015/1. 39-47.

Barta Attila: A területi államigazgatás változásai 2010-2014. *Új Magyar Közigazgatás* 2014/6., 1-7.

Bohne, Eberhard – Graham, John D. (ed.): *Public administration and the modern state. Assessing trends and impact*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York, 2014.

Curry, Dion – Blijleven, Wieke – Van de Walle, Steven: *Current and Future Trends in Public Sector Reform: The Views of Trade Unions and Consultants in Ten European Countries*. COCOPS Work Package 8 – Deliverable 8.4.

Drechsler, Wolfgang: The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management. The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, 2005/6. 94-108.

Eymeri-Douzans, Jean-Michel - Bouckaert, Geert: *La France et ses administrations. Un état des savoirs. France and its public administrations. A state of the art*. Bruylant, Bruxelles, 2013.

G. Fodor Gábor – Stumpf István: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2008/3. 5-26.

Temesi István: Az állam területi képviselete Európában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/3. 106-137.

Vadál Ildikó: A területi államigazgatás rendszere a közigazgatás-korszerűsítési kísérletek szemszögéből. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/2. 17-18.

Varga Judit: A hazai központi adóigazgatási szervezetrendszer változása a rendszerváltástól napjainkig, s a jelenlegi adóhatósági struktúra kapcsolatrendszere. *Közjogi Szemle*, 2016/2. 48-56.

Veszprémi Bernadett: *Az információs társadalom kihívásai és a közigazgatás reakciói*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015.

Zöld-Nagy Viktória – Virág Rudolf: *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyvkiadó, 2013.

Internetes források

<http://teruletikozig.blogspot.hu/>

<http://kozepszintuallamig.blogspot.hu/>

http://jog.unideb.hu/documents/tanszekek/kozigazgatasi/201617_tavasz/j_kihvsok_a_kzpszint_llamiga_zgatsban_2016tl_napjainkig.pdf

http://jog.unideb.hu/documents/tanszekek/kozigazgatasi/201617_szi_flv/a_magyar_civil_kzigazgats_szervezeti_brja_2016_kzpepn.jpg

https://books.google.hu/books?id=DSSwDgAAQBAJ&pg=PT5&dq=Public+Governance,+Administration+and+Financial+Law+Review+and+source=bl&ots=mpl4gD16i9&sig=Evdpff8gFdGK7_jX6j8AkKkvDOE&hl=hu&sa=X&ved=0ahUKEwjTyuqh2qfUAhWBiiwKHXqaAHsQ6AEIPzAE#v=onepage&q=Public%20Governance%20Administration%20and%20Financial%20Law%20Review%20and&f=false

<http://teruletikozig.blogspot.hu/>

http://www.debrecenijogimuhely.hu/aktualis_szam/3_4_2016/kormanyablakok_a_kirakatban_az_integr

alt ügyintezési pontok hazai fejlődésének legfontosabb allomásai/

<http://www.nfa.hu/>

<http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2991>

http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=390&Itemid=459&lang=hu

https://www.neak.gov.hu/data/cms1015828/Szervezeti_egysegek_elerhetosege.pdf

http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf

Jogsabályok

2015. évi CXCI. törvény egyes törvényeknek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal átalakításával, valamint a költségvetési tervezéssel és gazdálkodással kapcsolatos módosításáról

2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról

328/2016. (X. 28.) Korm. rendelet a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal megszüntetéséről, valamint egyes ezzel összefüggő kormányrendeletek módosításáról

257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet az önkormányzati ASP rendszerről