

Fővárosi és megyei kormányhivatalok. Egy évtized margójára

B A R T A A T T I L A *

Absztrakt: A tanulmány elsődleges célja az, hogy bemutassa, milyen fejlődési pályát járt be a magyar kormányhivatalok intézménye. Ennek a lassan már bő egy évtizedre rúgó történetnek több jól elkülöníthető létszaka és ezeket meghatározó eseménye van. A tanulmány keretében külön vizsgálat tárgyát képezik a 2011-2015 közötti időszak eseményei, valamint a 2016-2017 között megvalósult reformok, ahogy a 2018-2020-as periódus adminisztratív átalakításai. A munka elsősorban szervezeti kérdésekre fókuszál, ugyanakkor több helyen szükségszerűen kitér a feladatrendszer, az irányítási, felügyeleti és ellenőrzési viszonyok, a hatósági eljárásjog, valamint a közigazgatási személyzet releváns kérdéseire.

Kulcsszavak: közigazgatás, területi államigazgatás, fővárosi és megyei kormányhivatalok, járási (kerületi) hivatalok

1. BEVEZETÉS

Tíz év hosszú idő. Nem csupán egy ember életében, hanem egy intézmény, hivatal története szempontjából is. Különösen igaz ez akkor, ha ezt az időtartamot olyan jelentős események „szegélyezik”, mint amilyen például a 2007/2008-as pénzügyi gazdasági világválság és annak évekre elhúzódó hatásai, avagy a COVID-19 járvány. Az ilyen és ehhez hasonló globális folyamatok, valamint regionális jelenségek (előbbi kapcsán lásd például a klímaváltozást, míg utóbbi kapcsán az előregedő társadalmak, vagy az illegális migráció által felvetett kérdéseket) kétségtelenül új kihívások elé állították a nemzetállamokat és azok különböző közösségeit (pl.: ENSZ,¹ EU,² V4 orszá-

gok³). A fentiek okán a terveknek és cselekvéseknek mára egészen változatos szintjei, valamint komplex eszközei – és gyakran egymástól eltérő preferenciái – léteznek, amelyek azonban nem valósíthatók meg a közigazgatás, mint az állam aktív cselekvése nélkül.⁴ Habár erre nincs kizárólagos recept, azért néhány alapvető jellegzettség megjelölhető. Ilyen többek között az, hogy az országok központi közigazgatása felfokozott koncepció- és jogalkotási folyamatokba kezdett a felmerült problémák kapcsán.⁵ Ugyanakkor nem csupán a nemzeti szintű, illetve a nemzeti szint fölötti (pl. EU-s) döntéshozatal aktív résztvevői a közigazgatás szervek, hanem természetesen a megszületett döntések kivitelezése kapcsán is nélkülözhetetlenek. Tekintettel arra, hogy ennek „terepe” az ún. végrehajtó szint, a különböző országokban ezen az egy, vagy több szinten működő közigazgatási szervekre kifejezetten nagy nyomás hárult az elmúlt évtizedben.

A fenti gondolatmenettel összhangban, jelen munka homlokterében a magyar közigazgatás végrehajtó szintjének egyik megkerülhetetlen intézménye, a fővárosban, valamint a tizenkilenc megyében működő kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) áll. A kormányhivatalok 2011-2020 közötti történetét vizsgálva képet kaphatunk arról, hogy milyen hatással voltak a magyar közigazgatásra a korábban említett globális, illetve regionális jelenségek, továbbá milyen alapvető törekvések és célok jelentkeztek a magyar közigazgatás (konkrétan pedig a területi

* Habilitált egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

államigazgatás) fejlesztésében. Figyelemmel a folyóirat jelen számának tematikájára, az áttekintés elsősorban szervezeti kérdésekre fókuszál, ugyanakkor több helyen szükségszerűen kitér a feladatrendszer, az irányítási, felügyeleti és ellenőrzési viszonyok, a hatósági eljárásjog, valamint a közgazgatási személyzet releváns kérdéseire.

2. A KORMÁNYHIVATALOK HISTÓRIÁJÁNAK FONTOSABB CSOMÓPONTJAI

A kormányhivatalokat 2011. január 1-jén intézményesítő, a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvényt (a továbbiakban: Khtv.) és annak végrehajtási rendeletét, a 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendeletet megvizsgálva rögzíthető, hogy a jogalkotó alapvető törekvése egy olyan területi szinten működő államigazgatási szerv kialakítása volt a már meglévő intézményekből, amelyik nemcsak valamelyik tárca vagy szakigazgatási ágazat dekoncentrált egysége, hanem kifejezetten a Kormány területi szerve.⁶ Ezzel szinkronban volt a valamivel később, 2011 közepén megjelenő Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (röviden Magyar Program) céltételezése. A Magyar Program ugyanis az állam revitalizálása érdekében a neowebéri megközelítést⁷ favorizálta, egyszersmind kardinális kérdésként kezelte az államigazgatás végrehajtó szintjének átstrukturálását, a szervezeti és működési integráció fokozását. A dekoncentrált államigazgatás konszolidálása érdekében egy, a kormányhivatalokhoz hasonló (de nem ugyanolyan) intézmény szükségessége és lehetősége egyébként már a '90-es években részét képezte a hazai közgazgatás-fejlesztési dokumentumoknak, azonban akkor nem volt mód a vonatkozó reform-elképzelések maradéktalan végrehajtására.⁸

A kormányhivatalokat létrehozó, 2010 végén megindult, és alig három hónap leforgása alatt megvalósult nagyintenzitású horizontális integráció

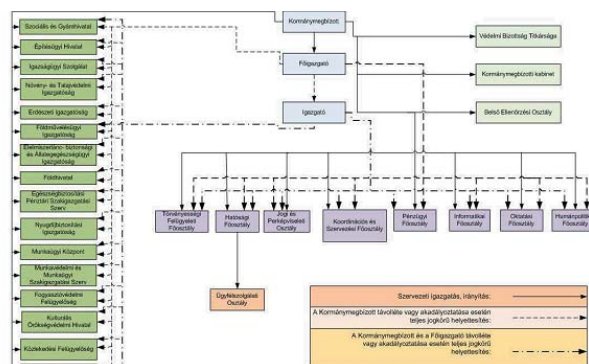
első pillantásra olyan hatást kelthetett, mintha egyszerűen csak szervezetek összevonására került volna sor egyetlen nagy „gyűjtőhivatalba”, hiszen az addig alapvetően dezintegrált struktúrában működő területi államigazgatás egy részét (14-féle különös hatáskörű szervet, valamint egy általános hatáskörűt) valóban egységes keretekbe ágyazta ezzel a jogalkotó.⁹ Nem meglepő hát, hogy az így létrehozott húsz intézmény élére a Khtv. – tekintettel a feladatok volumenére, az újonnan kialakított szervezet nagyságára és a kiterjedt foglalkoztatotti létszámra (összesen mintegy 20.000 fő tartozott ebben az időszakban a kormányhivatalok állományába) – háromszintű vezetői struktúrát állított, ami napjainkban a következőképpen alakul. A kormányhivatalokat egy-egy kormány megbízott vezeti, akiknek általános szakmai helyetteseként – a hivatali szervezet szakmai vezetőjeként – főigazgató dolgozik. A főigazgató általános helyettese az igazgató. A kormány megbízottak kinevezési ideje a Kormány mandátumához igazodik, tisztségük (a pénzügyi-gazdasági világválság utóhatásainak kivédését szolgáló központi elképzelések gyors és hatékony területi megjelenítése érdekében) 2014-ig összefért az országgyűlési képviselői megbízással.¹⁰

Ezidőtájt a kormányhivatalok osztott struktúrában (a kormány megbízott közvetlen vezetése alatt álló szervezeti egységre, ún. törzshivatalra és emellett szakigazgatási szervekre bontva) működtek. A Khtv. 2011-es logikáját követve, a szakigazgatási szervek és a törzshivatal egy költségvetési szervet képeztek azzal, hogy a szakigazgatási szervek kifejezetten csak egy-egy speciális terület (pl.: földművelésügy, fogyasztóvédelem, közlekedés) feladataival foglalkoztak. Ehhez képest a törzshivatal vagy olyan funkcionális tevékenységeket látott el, amelyek a teljes kormányhivatal működtetéséhez kapcsolódtak (pl.: pénzügyi, informatikai kérdések), vagy olyan funkciókat, amelyek egyik szakigazgatási szervnél sem voltak elhelyezhetők (pl.: helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséből felügyelletté alakuló tevékenységet).

Megjegyzendő, hogy a szakigazgatási szervi jogállás már 2011 előtt ismert és alkalmazott volt pél-

dául a regionális közigazgatási hivatalokban (lásd a szociális és gyámhivatalt, vagy az állami főépítést),¹¹ azonban az ágazatok ellenállása miatt nem volt mód ennek a közigazgatás-szervezési megoldásnak a széleskörű alkalmazására, kiterjesztésére. A kormányhivatalok esetében viszont, ahol rövid idő alatt majdnem húsz ágazati szakigazgatási szerv jött létre, egészen új kihívások merültek fel. Ilyen volt többek között a kormányhivatalok fölötti irányítás megszervezésének kérdése, amely az előbbiek okán nem csupán kiterjedt volt, de csakis osztott formában valósulhatott meg. Szervi (funkcionális) kérdésekben irányító a Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter volt, míg a kormányhivatalok gazdálkodási, személyügyi, beszámolási feladatait a jogalkotó középírányítóként a Nemzeti Államigazgatási Központhoz (NÁK) telepítette.¹² Az előbbiek mellett valamennyi más tárca szakmai irányítónak vált azon szakigazgatási ügycsoportok tekintetében, amelyek az integrációval a kormányhivatalokba bekerültek.

A szakigazgatási szervi kör 2015-ig többféle változáson esett át. Így például 2012-ben a korábbi Nemzeti Rehabilitációs és Szakigazgatási Hivatal (NRSZH) regionális igazgatóságainak megyei kirendeltségei integrálódtak a kormányhivatalokba, ami ugyanakkor felvetette azt, hogy a már „bent levő” nyugdíjbiztosítási és munkaügyi szakterületeket ugyancsak újra kell gondolni. Ugyanebben az évben történt, hogy az örökségvédelmi szakigazgatási szervek feladatainak egy részét a jogalkotó országosan Budapest Főváros Kormányhivatalához koncentrálna, míg más feladataik a megyei törzshivatalokba kerültek. Ezek az események megerősítették, hogy a szakigazgatási feladatok újragondolása nemcsak a kormányhivatalon kívül, de azon belül is folyamatos, ráadásul egyáltalán nem szükségszerű az, hogy mindegyik kormányhivatal ugyanazzal a feladatkörrel és szervezettel rendelkezzen a jövőben.



1. sz. ábra: Példa a kormányhivatalok szervezeti felépítésére 2012-ben (Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal)

Forrás: 26/2012. (VIII. 24.) KIM utasítás a Megyei Kormányhivatalok Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Az osztott struktúra érthető, hiszen a kívülről egységesnek tűnő hivatalok belső integrációjához időre volt szükség. Ez 2015-ben következett be, azonban addig meglehetősen összetett szervezeti, irányítási, valamint személyzeti viszonyok jellemezték a kormányhivatalokat (lásd később). Ehelyütt érdemes utalni arra, hogy a napjainkban széles körben ismert kormányablakok (KAB-ok) legelső generációja ugyancsak ebben az évben startolt el, igaz, ekkor még meglehetősen kevés (országosan összesen 29, ebből 4 budapesti) helyszínen, valamint igencsak limitált feladatkörrel (az év elején még csak 29 ügyben lehetett őket felkeresni, pl.: anyasági támogatás, családi pótlék intézése, gyermekgondozási segély megállapítása, ügyfélkapu nyitása).¹³

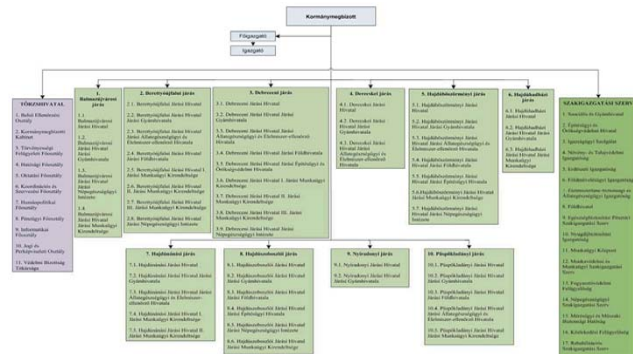
2011 végén vette kezdetét (és 2014-gyel bezárólag több ütemben zajlott) Magyarországon a helyi önkormányzatok adósságkonszolidációja (adósságátvállalása),¹⁴ amelynek velejárója volt az is, hogy a középszintű feladatok újragondolása keretében – valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény által felállított új szerepkörben – a területi önkormányzatok korábbi intézményfenntartó tevékenysége megszűnt. A megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény rendelkezései nyomán az érintett köznevelési, szociális és kulturális intézmények (közintézetek) ún. megyei intézményfenntartó közpon-

tokhoz (a továbbiakban: MIK) kerültek át, míg az egészségügyi intézmények a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézethez (GYEMSZI). Bár ezek egyike sem vált a kormányhivatalok részévé, a MIK-ek irányába a kormány megbízottak költségvetési irányítási jogköröket gyakoroltak.¹⁵ Utóbb az intézményfenn-tartó központok feladataikat más szervezeteknek adták át.

A következő években számos további lépés következett, amelyek egyre jobban beágyazták a kormányhivatal konstrukcióját a magyar közigazgatás intézményrendszerébe,¹⁶ valamint a Magyar Állam alkotmányos rendszerébe. Ilyen jelentős mérföldkőnek számított a Magyarország Alaptörvényében történő elhelyezés, szabályozás, amelynek 17. cikk (3) bekezdése értelmében az intézmény – a Khtv. megfogalmazását átemelve – a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, amit a 34. cikk (4) bekezdése azzal egészített ki, hogy a Kormány ezen az intézményen keresztül biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.¹⁷ Ugyanerre az időszakra esik, hogy a kormány megbízottak kulcs szerepet kaptak a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások tekintetében. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény 2/A. és 2/B. §-ai alapján a Kormány rendeletével jelölheti ki a koordinációs feladatokat ellátó kormány megbízottat, valamint számára meghatározza azokat a feladat- és hatásköröket, amelyeket gyakorolhat (pl.: a Belpátfalva határában fekvő Nagyboldogasszony templom és környezete rekonstrukciója, a Magyar Nemzeti Bank székházának felújítása, átalakítása és bővítése).¹⁸ Megjegyzendő, hogy a kormány megbízott ezen feladat- és hatásköreit az általa vezetett kormányhivatal illetékességi területén kívül is gyakorolhatja. A kormány megbízott ezen tevékenysége keretében jogosult a kiemelt jelentőségű ügyben eljáró hatóságok és szakhatóságok vezetőjét írásban soron kívüli feladat elvégzésére, vagy mulasztás pótlására utasítani.

A kormányhivatalok történetének egyik kiemelkedő eseménye volt a járási (fővárosban kerüle-

ti, a továbbiakban együtt: járási) hivatalokkal történő kiegészítés. A Magyar Program által koncepcionalizált,¹⁹ és a járássok kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény és számos rendelet lapjain kimunkált vertikális kibővítés részben elkerülhetetlen volt, hiszen a 2011-től egyazon hivatal keretei között működő szakigazgatási szervek közül többnek (így például a földhivatalnak, vagy a munkaügyi központnak) voltak – még az önálló működés időszakából – a megyei és a települési szint közötti lehatárolás szerint működő egységei, amelyek ráadásul sokszor egymástól egészen eltérő logikát követve szerveződtek meg. A módosítások nyomán a Khtv. 2013-tól 2019-ig hatályos 20/A. § (1) bekezdése a járási hivatalokat a kormányhivatalok egységeiként, lényegében azok kirendeltségeiként definiálta. A járási hivatalok felállítására azonban nem csupán szervezeti fúzió volt, ami „kicsiben lemásolta” a megyei (fővárosi) kormányhivatalt. A végső cél az volt, hogy olyan uniformizált működési keret jöjjön létre az államigazgatás alsó-középszintjén, ami alkalmas fogadó bázisa lesz további feladatoknak. Ez történt a települési önkormányzatoktól 2013-ban és 2015-ben visszavezetett feladatok esetén, majd 2016-2017 folyamán, amikor kisebb részben a központi közigazgatástól, nagyobb részben pedig a kormányhivatalok fővárosi, megyei szintjéről áramlottak ide feladatok.



A jelentős eredmények ellenére a járási hivatalok nem válhattak a helyi államigazgatási feladatok kizárólagos intézőivé, két okból kifolyólag. Egyfelől amiatt, mert bár a járási hivatalok statuáló joganyaga több mint nyolcvan szakigazgatási funkciót jelölt meg,²⁰ ez – az eredeti elképzelésektől eltérően – nem jelentette az összes, helyi önkormányzatokra korábban átruházott államigazgatási feladat visszavezetését. Másfelől, ahogy a fővárosi, megyei kormányhivataloknak sem vált részévé valamennyi területi államigazgatási szerv, úgy a járási hivatalokba sem olvadt be minden megyei és települési szint közötti államigazgatási szerv (pl.: a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnak, valamint a nemzeti parkok igazgatóságainak is működtek megye alatti kirendeltségei a járási hivataloktól függetlenül). 2013-as eredeti struktúrájában a járási hivatal a fővárosi, megyei szinthez hasonlóan törzshivatalra, valamint szakigazgatási szervekre oszlott, azonban a szakigazgatási szervekből szükségképpen kevesebb fajta működött a járásokban, mint a fővárosi, megyei szinten, és ez a kevesebb fajta sem volt megtalálható maradéktalanul mind a 198 (majd később 197) járási hivatalban. Ilyenek voltak:

- a 197 járási gyámhivatal,
- a 161 járási munkaügyi kirendeltség,
- a 115 járási földhivatal,
- a 92 járási állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatal,
- a 80 járási népegészségügyi intézet, valamint
- a 60 járási építésügyi (és örökségvédelmi) hivatal.

A járási hivatalok létrejöttével a kormányhivatalokon belüli személyzeti (pl.: kinevezési, felmentési) kérdések és jogosítványok a korábbiakhoz képest még összetettebbé váltak (lásd a lenti ábrát). A hivatalok élére a jogalkotó kétszintű vezetői struktúrát állított; hivatalvezetőt és hivatalvezető-helyettest. A hivatalvezetők ekkor még a kormány megbízottakhoz hasonlóan országgyűlési képviselők is lehettek, amire volt ugyan példa, azonban jelentős részük (megközelítőleg harmaduk) már korábban is a közigazgatásban dolgozott vagy jegyzőként, vagy aljegyzőként, így szakmai pályafutásuk egy újabb szakasza vehette kezdetét.

SZERVEZETI EGYSÉG NEVE	BEOSZTÁS/ÁMUNKAKÖR MEGNEVEZÉS	JAVASLATTEVŐ	KINEVEZÉSI/FELMENTÉSI JOGKÖR GYAKORLÓJA	EGYÉB KAPCSOLODÓ JOGOSÍTVÁNYOK
KORMÁNYHIVATAL				
1. Fővárosi/megyei szinten				
1.1. Törzshivatal	Kormány megbízott (röviden: KMB)	Ministerelnökséget vezető Miniszter (röviden: MvM)	Miniszterelnök (ME)	-
	Főigazgató	KMB	MvM	-
	Igazgató	Főigazgató	KMB	-
	Törzshivatal kormánytisztviselője	-	KMB	-
1.2. Szakigazgatási szervek	Megegyi szakigazgatási szerv vezetője (röviden: MSzSzV)	-	KMB	A szakigazgatási szervet irányító szerv (jellemzően központi hivatal) vezetőjének egyetértési joga
	Szakigazgatási szerv kormánytisztviselője	-	MSzSzV	KMB kifogásolási egyetértési joga
2. Járási szinten				
2.1. Törzshivatal	Járási hivatalvezető (röviden: JHV)	KMB	MvM	-
	Járási hivatalvezető-helyettes	JHV	KMB	-
	Törzshivatal kormánytisztviselője	-	JHV	KMB kifogásolási joga
2.2. Szakigazgatási szervek	Járási szakigazgatási szerv vezetője (röviden: JSzSzV)	JHV	MSzSzV	KMB kifogásolási joga
	Szakigazgatási szerv kormánytisztviselője	-	JSzSzV	KMB kifogásolási joga

1. sz. táblázat: Tisztviselők kinevezése, illetve felmentése a kormányhivatalokban a 2014-ben hatályos szabályok szerint
Forrás: A szervezeti és működési szabályzatok alapján saját szerkesztés

A járási hivatalok révén a személyes ügyfélfogadásnak új lehetősége nyílt meg, amit ekkoriban az eredetileg 29 helyszínen működő integrált ügyfélszolgálat mellett egyre több helyen létesülő és egyre több ügykörben eljárni jogosult kormányablakok hálózata tükrözött vissza. A megyei (fővárosi) szintről a járási szintre átköltöztetett kormányablakok többféle szerepkörben (ügykörben) eljárva, sok esetben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 38/A. § (1) bekezdés értelmében ún. közreműködő hatóságként tevékenykedtek. Napjainkban a kormányablakok, mint járási ügyfélszolgálatok mellett legtöbbször a mobilizált (azaz járművekben elhelyezett) kormányablakokról és az elektronikus ügyintézési lehetőségekről esik szó. Azonban nem csak ezek szolgálják az ügyfelekkel való kapcsolattartást. Mivel a járási hivatalok személyes felkeresése egyes településekről az ügyfelek számára nehézségekbe ütközhet, így a nagyobb kiterjedésű járásoknak kezdettől fogva voltak további kirendeltségei (2013-2014 folyamán megközelítőleg 150 ilyen kirendeltség létesült), valamint azokon a helyeken, ahol az ügyfélforgalomra és egyéb jellemzőkre tekintettel folyamatosan működő kirendeltségek megszervezésére nem volt mód vagy szükség, állandó vagy ideiglenes ügysegédek működtek közre az ügyfelek egyes eljárásai cselekményeinek támogatására (előbbiből kb.

200, utóbbiból nagyságrendileg 1800 volt abban az időszakban). A fentebb felsorolt megoldások mellett azoknak a területi államigazgatási szerveknek, amelyek nem integrálódtak a kormányhivatalokba, saját ügyfélszolgálatuk működnek (így például az adóigazgatás, vagy a kincstári szakigazgatás területén).

A kormányhivatalok – és innentől kezdve ez alatt értendő a járási hivatalok, valamint a kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálatokai – története ezt követően is kifejezetten mozgalmasan telt. 2014-ben folytatódott a kormányablak-hálózat fejlesztése, valamint a járási hivatalok kirendeltségekkel és ügysegédekkel történő bővítése. Az év végén megszületett a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről szóló 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat, ami előrevetítette a kormányhivatalok osztott belső struktúrájával való szakítást. Ezt, valamint a 2020-as évvel bezárólag megvalósított reformlépéseket azonban a döntéshozó már nem a Magyar Program szellemi bázisán valósította meg, hanem a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia által kijelölt úton folytatta.²¹

A Kormány területi hivatalainak továbbfejlesztése szempontjából kiemelkedő évnak számít 2015. Az év első harmadában nem csupán települési önkormányzatoktól átkerülő szociális feladatokkal gyarapodtak a járási hivatalok (pl.: aktív korúak ellátásának megállapítása), de 2015. április 1-től, az ún. külső integráció jegyében több, a kormányhivatalokon kívül működő dekoncentrált államigazgatási szerv részbeni, illetve teljes beolvasztására is sor került. Néhány meghatározott feladat (konkretizálásukat lásd lentebb) – és lényegében ezzel együtt az adott feladatkörrel érintett személyzet, valamint infrastruktúra – átvételére három esetben került sor:

- a Magyar Államkincstár igazgatóságaitól (lakáscélú állami támogatásokkal kapcsolatos, valamint családtámogatási és szociális ellátási feladatok),
- az Országos Egészségbiztosítási Pénztár területi hivatalaitól (a baleseti megtérítéshez és a keresőképeség vizsgálatához kapcsolódó feladatok), valamint

- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal szervezetétől (a hazai anyakönyvezéssel összefüggő feladatok).²²

Komplett szervezeti integrációra, azaz a dekoncentrált államigazgatási szerv kormányhivatalba történő beolvasztására pedig két esetben, így:

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

2015-re a kormányhivatalokban és járási hivatalaikban kb. 33.000 tisztviselő dolgozott, ami 13.000 fővel volt több, mint 2011 elején.²³ Ez a jelentős létszámnövekedés részben a járási szisztéma bevezetésének, részben az előbb említett integrációs lépéseknek volt köszönhető.

A külső integráció mellett a jogalkotó 2015-ben felszámolta a korábbi törzshivatali-szakigazgatási szervei osztottságot (azaz belső integrációt is megvalósított). Innentől kezdve a megyei szinten főosztályok és osztályok, a járási szinten pedig osztályok létesültek. Az előbbiekkal szorosan összefügg, hogy ettől az évtől a szakmai és funkcionális feladatok címzettje egységesen a kormány megbízott, illetve a járási és kerületi hivatalok esetében a hivatalvezető lett. Érdemben átalakultak, egyszerűsödtek a korábbi irányítási viszonyok, kinevezési és felmentési szabályok, hatósági eljárási rendelkezések. A „második generációs” kormányhivatalok működésének megújult szabályait nem csak a Khtv. módosítása tükrözte vissza, hanem az új végrehajtási jogszabálya, a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet is. A jogalkotó célja ezzel az volt, hogy a magyar területi államigazgatás bázisintézményét képessé tegye további feladatok fogadására. Erre pedig nem kellett sokat várni.

Röviddel a fentiek után, 2016-2017 folyamán a kormányhivatalok és járási hivatalaik minden korábbinál kiterjedtebb feladat- és hatáskör (valamint részben személyzet) átvevői lettek. Ennek előkészítését több kormányhatározat végezte el. Az egyik az 1958/2015. (XII. 23.) Korm. határozat volt, amelyik a központi hivatalok és a költségvetési szerv formában működő központi minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatáról szól,

a másik az 1959/2015. (XII. 23.) Korm. határozat, amely a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítéséről, valamint az ehhez szükséges hatáskör-racionalizálásról rendelkezett. A folyamat lényegét a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről rendelkező 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat vázolta fel. Ez rögzítette, hogy egy egyszerűbb és takarékosabb államigazgatási szerkezet elérése érdekében az érintett feladatok ellátását központi szinten a minisztériumok, míg területi szinten a kormányhivatalok, illetve a járási hivatalok keretében kell biztosítani. A központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint egyes költségvetési szervek feladatainak átadásáról szóló 2016. évi CIV. törvény, valamint a vonatkozó kormányrendeletek²⁴ eredményeként nagyságrendileg kétszázötven felülvizsgált hatáskört utalt a döntéshozó a központi szintről a kormányhivatalokhoz.²⁵ Ez többféle metódus mentén történt, ami végső soron oda vezetett, hogy a kormányhivatalok között egyre több eltérés alakult ki mind a feladatrendszer, mind pedig a hivatali szerkezet tekintetében.

A folyamat azonban itt nem ért véget. A központi, valamint a megyei szint feladatrendszerének újragondolása szükségképpen maga után vonta azt, hogy számos, korábban magasabb szinten intézett teendőt ezután a járási hivatalok lássanak el. 2017 folyamán így két lépcsőben (januárban és júliusban) érkeztek újabb feladatok az alsó-középszintű hivatalokhoz, ami nagyon fontos következményekkel járt. Annak ellenére ugyanis, hogy az egyes járási szakigazgatási területek közötti eltérések miatt már 2013-tól kezdve találkozni lehetett szükségszerű különbségekkel, a 2017-es megoldás nyomán sokkal látványosabbá vált az egyes járási hivatalok feladat- és hatásköri rendszerében mutatkozó differencia. Innentől kezdve lényegében három nagy kategória rajzolódott ki:

- a járási hivatalok feladatrendszerének volt egy olyan része, ami – a jogalkotó azon szándékának megfelelően, hogy az ügyfelek lehetőleg minél több ügyüket már a járási szinten elintézhessék

- valamennyi járásban „általánosan” megtalálható volt (pl.: egyes köznevelési kérdések),
- míg számos további feladat csak ún. „kiemelt járási hivatalokban” (pl.: földhivatali ügyek) volt intézhető,
- végezetül kialakult az ügyeknek egy olyan csoportja, ami csak a „megyeszékhely szerinti” járási hivataloknál vált elintézhetővé (pl.: környezetvédelmi és természetvédelmi feladatok, vagy a nagyobb, összetettebb fogyasztóvédelmi eljárások). Ezek a különbözőségek elkerülhetetlenül kihatottak a járási hivatalok belső felépítésére és személyi állományára. A kifejezetten csak az ún. „általános” ügyekben eljáró hivatalok felépítése egyszerűbb, létszáma kisebb volt, míg a több járásra kiterjedő, kiemelt ügyekkel is foglalkozóké értelemszerűen tagoltabb osztály-struktúrát és nagyobb tisztviselőgárdát igényelt. Ekkoriban a „megyeszékhely szerinti” járási hivatalok szerkezete pedig – az előbbi kettő járástípustól eltérően – számos főosztályra oszlott, kiterjedt létszámmal.²⁶

Egy, a személyzeti viszonyokkal szorosan összefüggő kiegészítő gondolat keretében utalok arra, hogy ugyancsak 2016-ra datálódik az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) megalkotása, ami eredetileg kifejezetten a járási hivatalokban dolgozó tisztviselők anyagi helyzetén igyekezett javítani. Erre szükség is volt, hiszen a permanens reformok erősen befolyásolták az érintett dolgozói kör ügyterhét, valamint motiváltságát. A járási hivatali feladat- és szervezeti rendszer folyamatos módosításai oda vezettek, hogy 2017-re a kormányhivatalok megyei szintjén megközelítőleg 11.000 fő, míg a járási szinten nagyságrendileg 25.000 tisztviselő dolgozott. A jogalkotó eredeti elképzelése szerint az Áttv. hatályát fokozatosan kiterjesztette volna a járási hivatali dolgozókon túl 2017. január 1-től a fővárosi, megyei kormányhivatalok többi dolgozójára, majd eredetileg 2018., aztán egy módosítást követően 2019. január 1-től a minisztériumokra, valamint a Kormány, illetve a minisztériumok irányítása alatt álló, törvényben meghatározott központi államigazgatási szervekre.²⁷ Habár ez az elképzelés a maga eredeti formájában nem valósult meg, ettől függetlenül olyan új jogszabály született, amelyik végül a központi és a területi szint

államigazgatási szerveinél dolgozó tisztviselők többségének jogviszonyát érdemben módosította. Ez a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) volt.

Mielőtt a Kit. jelen téma szempontjából meghatározó néhány rendelkezésének ismertetése megtörténne, a kronológia miatt érdemes utalni arra, hogy az elmúlt évek egyik fontos tendenciája a kormányhivatali-járási hivatali ügyfélszolgálati tevékenységhez kötődik. 2017-től a jogalkotó egyre több olyan ügyben jogosította fel a KAB-okat eljárásra, amelyek ugyan nem a kormányhivatalok szakigazgatási repertoárjába tartoznak, hanem más, nem integrálódott államigazgatási szervekhez (pl.: a Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz), azonban az ügyfelek könnyebb ügyintézése érdekében azokat a kormányablakokban is elérhetővé tette. Az adóügyi ügyfélszolgálati tevékenység kormányablakokba történő becsatornázása ugyan nem teljeskörű (azaz nem minden adóügyi kérdés intézhető a KAB-ok előtt, valamint a kormányablakok közül sem mindegyikben adott a lehetőség), azonban előrevetíti annak a lehetőségét, hogy idővel minél több, a kormányhivatalon kívül működő szakigazgatási terület ügyei válnak majd beépíthetővé a járási ügyfélszolgálatok tevékenységébe. A KAB-ok ügykörszintjei fokozatosan nyerték el mai összetételüket, amihez jelentős mértékben hozzájárult a hatósági eljárásjog 2018-as megújítása. Ekkoriban 40 olyan jogszabály által kizárt eljárás volt, amit nem lehetett elindítani a KAB-ok előtt. Ilyenek voltak például a szabadalmi ügyek, az elektronikus hírközléssel összefüggő kérelmek, vagy a veszélyes katonai objektum üzemeltetése iránti kérelmek.²⁸

2018-2019 folyamán a kormányhivatalok szempontjából az egyik legjelentősebb szabályozás a Kit. volt. A Kit. szervesen illeszkedik a 2010 óta zajló területi államigazgatás-fejlesztési folyamatba. A jogszabály erősen összekapcsolja a szervezeti és személyzeti kérdéseket és mindkét oldalról vizsgálva számos újdonságot eredményezett a kormányhivatali konglomerátumban.²⁹ Szervezeti értelemben az egyik legfontosabb novuma az ún. kormányzati igazgatási szervek kategóriájának bevezetése volt, amelyen belül a kormányhiva-

talok a Kit. 2. § (1) bekezdés b) pontja, valamint (4) bekezdése értelmében ún. területi kormányzati igazgatási szerveknek minősülnek. Az új kategória átrendezte ugyan, de nem váltotta ki az államigazgatási szerv fogalmát. Sőt! A Kit. által a kormányzati igazgatási szervek csoportjába vont intézmények lényegében több, korábban is létező államigazgatási szervből adódnak (pl.: Kormány, minisztérium, központi hivatal, vagy a fentebb említett módon a fővárosi, megyei kormányhivatal). Az előbbiek okán talán nem meglepő, hogy a Kit. szabályrendszere sem minden elemében merőben újszerű, hanem sok esetben korábban más jogszabályokban megtalálható rendelkezésekből építkezik. A központi államigazgatás kapcsán például a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) egyes rendelkezéseit építette be, valamint fejlesztette tovább a jogalkotó, míg a kormányhivatalok esetében a Khtv. számos jogintézményét. Ehelyütt nincs mód valamennyi szervezeti változás teljes körű ismertetésére, de arra mindenképpen utalok, hogy a fenti jogalkotói megoldás miatt jelenleg a kormányhivatalokra vonatkozó rendelkezések zöme a Kit.-ben és a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendeletben található meg, néhány további rendelkezés pedig a Khtv.-ből ismerhető meg. Az Áttv.-t a Kit. hatályon kívül helyezte, és bár egy ideig maga a Kit. is elkülönült rendelkezéseket tartalmazott saját szabályrendszerén belül a kormányhivatali dolgozókra, napjainkra ez a látványos elkülönültség erősen mérséklődött.

2019-ben és 2020-ban több olyan fontos jogszabály látott napvilágot, amelyek részben a feladat- és hatásköri rendszer, részben a közigazgatási hatósági eljárásjog átalakulására, valamint a COVID-19 pandémiára tekintettel fogalmaztak meg korrekciókat.

- A rendelkezések egy részét a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról szóló 2019. évi CIX. törvény fogalmazta meg,

3. ZÁRÓ GONDOLATOK

Úgy vélem, hogy bár a fenti áttekintés korántsem teljes, mindamellett képes érzékeltetni, hogy milyen komoly fejlődési pályát járt be a kormányhivatalok intézménye. Ennek a lassan már bő egy évtizedre rúgó folyamatnak több jól elkülöníthető létszaka és ezeket meghatározó eseménye van. Megítélésem szerint külön értelmezhető és értékelhető a 2011-2015 közötti időszak, a 2016-2017 közötti időszak, valamint a 2018-2020 közötti pár év.

Az első, 2011-2015 közötti szakasz szervezeti értelemben a kormányhivatalok és a járási hivatalok, valamint a kormányablakok beágyazását szolgálta a területi közigazgatás aktorai közé. Ennek az időszaknak a velejárája egy markáns területi integráció megvalósulása, ami elsősorban a feladatok és hatáskör, valamint ezek nyomán a szervezet és személyzet horizontális – azaz alapvetően a helyi önkormányzatoktól, valamint a különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervektől a kormányhivatalokhoz történő – átpozicionálása volt. A szervezeti integráció szükségképpen a területi államigazgatási szervcsoport egy részének „újragyúrásában” öltött testet (2011-ben és 2015-ben a megyei szinten, míg 2013-ban járási szinten). A feladatintegráció leglátványosabban a települési önkormányzatokhoz delegált államigazgatási feladatok egy részének visszavezetésénél volt meg tapasztalható, de később is volt rá példa (többek között 2015-ben). Ennek az időszaknak egyértelműen a kormányhivatalok belső homogenizálása jelenti a végét, hiszen csakis az osztott igazgatási struktúra hátra hagyása nyomán vált lehetővé az államigazgatás megreformálásának következő szakasza.

Álláspontom szerint a második szakaszt a 2016-2017-es időszak jelenti. Bár ez rövidebb az előzőnél, ugyanakkor legalább annyira intenzívnek tekinthető a kormányhivatalok fejlesztése szempontjából, mint az első periódus. Ez a szakasz alapvetően csak államigazgatási feladatok központi és területi szint közötti újragondolását valósította meg, azonban egyfajta „dominó-effek-

tusként” a központi szintről megyeire (ritkábban járási szintre) leadott feladatok és hatáskörök a megyei és járási szint közötti munkamegosztás felülvizsgálatát is elkerülhetetlenné tették. Az erre az időszakra eső eseménysor egyik legfontosabb szervezeti hozadéka az volt, hogy a kormányhivatalokon belüli súlypont a járási szint irányába tolódott el a megyei szintről, valamint a kormányhivatali és járási hivatali szerkezet erőteljes differenciálódáson ment keresztül.

Úgy vélem, hogy az előbbiektől elkülönülő, önálló időszakként célszerű értelmezni a 2018-2020 közötti éveket. Ennek kezdetét a Kit. megalkotása, ezzel pedig az államigazgatás kormányzati igazgatási szervcsoportjához tartozó intézmények közötti központosítotttság és hierarchia fokozása jelenti. A jelzett időszak végét a kormányhivatalokon belül egy sajátos visszarendeződés, tulajdonképpen a megyei szint visszaerősítése zárja, ami egyértelműen szakítást jelent az alsó-középszintre történő feladattelepítést célzó intézkedésekkel, szervezeti értelemben pedig részben annullálja a 2016-2017-es eseményeket. A kormányhivatalokon kívül is lezajlott egy, a korábbiak inverzeként értelmezhető folyamat, ahol néhány kivételtől eltekintve a jogalkotó több lépésben más (közigazgatási és nem közigazgatási) szervezetekhez telepített feladatokat a Kormány területi szervétől.

Kérdés, hogy vajon ez a trend folytatódik-e az elkövetkező években, és ha igen, akkor milyen lendülettel, illetve milyen „forgatókönyv” mentén. A kérdés felvetése nem csupán amiatt logikus, mert a középszintű feladatok újragondolására számos út kínálkozik,³² hanem azért is, mert a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia is véget ért a 2020-as esztendővel. Úgy vélem, hogy a kormányhivatalok eddigi eseménydús történetét most egy konszolidációs időszaknak kellene követnie, amiben az intézménnyel szorosan összefüggő adminisztratív megoldások kiértékelésére van szükség. Bár nem lehet tudni, hogy az elkövetkező tíz év mit hoz, de az bizonyos, hogy a magyar közigazgatáson belül olyan tudás és tapasztalat halmozódott fel, amiből sikerrel lehet építkezni az új kihívások kapcsán is.

Jegyzetek

- 1 https://unis.unvienna.org/unis/hu/topics/climate_change.html (2021. 09. 28.).
- 2 Marton Ádám (2018): Az idősödés problémaköre az Európai Unióban. *Európai Tükör*, 1. sz. 59-79.
- 3 Grüber Károly – Törő Csaba (2010): A Visegrádi Négyek (V4) Európai Unión belüli együttműködésének szempontjai és eddigi tapasztalatai. *Külgügyi Szemle*, 2. sz. 52-70.
- 4 Vö. Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2021): *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 38.
- 5 Lásd például Magyarországon a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot, a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiát, vagy az illegális migráció és a COVID-19 pandémia miatt megalkotott jogforrásokat.
- 6 Lásd a Khtv. (2012-ig hatályban volt) 2. § (1) bekezdését, továbbá Zöld-Nagy Viktória – Virág Rudolf (2013): *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó.
- 7 G. Fodor Gábor – Stumpf István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 3. sz. 5-26. Továbbá Drechsler, Wolfgang (2005): The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management. The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, 6. sz. 94-108.
- 8 Ezzel összefüggésben további részletek olvashatók itt: 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat a közigazgatás reformjáról, valamint Barta Attila (2012): A területi államigazgatás változásai az elmúlt húsz évben. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 3-10.
- 9 Lásd: 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés.
- 10 <https://2010-2014.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/teruleti-kozigazgatases-es-valasztasokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/orban-viktor-kinevezte-a-kormanyhivatalok-vezetoit> (2021. 09. 17.).
- 11 Barta Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat. 166.
- 12 Lásd a Nemzeti Államigazgatási Központtól szóló 330/2010. (XII. 27.) Korm. rendeletet.
- 13 <https://www.kormanyhivatal.hu/hu/budapest/hirek/a-kormanyablakok-masfel-eve> (2021. 09. 16.).
- 14 Lentner Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 3. sz. 330-344.
- 15 Részleteit a 2011. évi CLIV. törvény, 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.
- 16 Barta Attila (2021): A közigazgatás intézményrendszere és szervezési elvei, In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-intezmenyrendszere-es-szervezesi-elvei> (2021. 09. 07.).
- 17 Gyergyák Ferenc (2018): *A helyi önkormányzatok tevékenységének törvényességi felügyelete*. Budapest, Dialóg Campus.
- 18 Egyes beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 83/2021. (II. 23.) Korm. rendelet.
- 19 Magyar Program 2011, 26.
- 20 Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2020): *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*. Budapest, Dialóg Campus. 156.
- 21 https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_pdf (2021.09.07.).
- 22 Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2020): *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*. Budapest, Dialóg Campus. 145.
- 23 <http://kozepszintuallamig.blogspot.com/> (2021. 09. 19.).
- 24 Például az egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formájában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet.
- 25 Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2020): *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*. Budapest, Dialóg Campus. 148.
- 26 Lásd a 34/2017. (IX. 5.) MvM utasítással módosított 39/2016 (XII. 30.) MvM utasítást.
- 27 Áttv. 37. §.
- 28 Felsorolásukat lásd itt: www.kormanyhivatal.hu/download/d/e7/24000/TER-3-50-3-2018%20KAB.pdf (2021. 09. 09.).

29 Lásd többek között Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (2021): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem. 31-32. Továbbá Barta Attila – Bencsik András – Veszprémi Bernadett (2019): A kormányzati igazgatásról szóló törvény egyes elméleti és gyakorlati aspektusai. *JURA*, 2. sz. 11.

30 <https://www.kormanyhivatal.hu/hu/hirek/gyorsabba-es-hatekonyabba-valik-az-ugyintezes> (2021. 10. 17.).

31 <https://kfk.pest.gov.hu/kereses?searchtext=szab%C3%A1lys%C3%A9rt%C3%A9s> (2021. 09. 09.).

Továbbá <http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/igazgatasrendeszet/a-rendorseg-felkeszult-az-altalanos> (2021. 09. 09.).

32 Egészen más utat jár be például a horvát közigazgatás területi szintje. Erre vonatkozóan lásd: Lopižić, Iva – Manojlović Toman, Romea (2021): Predictions of State and County Top Civil Servants Regarding the Abolition of County State Administration Offices: Two Sides of the Same Coin? *Central European Public Administration Review*, No. 1. 41-61.