

A DEKONCENTRÁLT (TERÜLETI) ÁLLAM- IGAZGATÁSI SZERVEZETEK KÖZPONTJAINAK VÁLTOZÁSA 1990 UTÁN

(Changes in the Centres of Deconcentrated Public
Administration Bodies after 1990)

KOZMA GÁBOR

Kulcsszavak:

városverseny dekoncentrált államigazgatási szervezetek közigazgatás átalakítása önkormányzati választások

A városok közötti versenyben az egyes települések vezetői – különböző okokból kiindulva (például az adott település presztízsének növekedése, új munkahelyek kialakítása) – törekednek az ott működő közigazgatási szervezetek számának a növelésére, új intézmények kialakítására.

A tanulmány egyrészt ismerteti a dekoncentrált államigazgatási szervek rövid történetét és öt időpontot (1994 közepe, 1998 közepe, 2002 közepe, 2006 közepe, 2007 szeptembere) kiválasztva a rendszerváltás utáni szervezeti átalakulás területi jellegzetességeit. Másrészt a fenti öt időpont alapján bemutatja, mely települések számára hozott előnyöket és hátrányokat az átalakulás, valamint igyekszik feltárni mindazon tényezőket (például az egyes települések nagysága, regionális szerepköre, politikai hovatartozása), amelyek befolyásolták a székhely-választást.

Bevezetés

A 2006-os választások után megalakult MSZP-SZDSZ kormány programjában igen fontos szerepet töltött be a közigazgatás átalakítása, a valódi hatáskörökkel rendelkező önkormányzati régiók kialakítása. Ehhez azonban – az érintett törvények 2/3-os jellege miatt – az ellenzék támogatására is szükség lett volna, ez azonban nem született meg. Ebben a helyzetben a kormány kerülőutat választva, A kormányzati szervezetátalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvényre támaszkodva, a korábban megyei szinten működő dekoncentrált államigazgatási szervezetek régiós átalakítását tartotta elsődleges fontosságúnak. Ez az egyes megyeszékhelyek önkormányzati vezetőiből (elsősorban azokból, akik az önkormányzati választások után is a kormánypárt soraiba tartoztak) igen élénk lobbitevékenységet váltott ki, míg az ellenzéki vezetőségű városok (például Debrecen) képviselőtestülete tiltakozott a tervezett, szerintük hátrányos döntés ellen.

A városok vezetőségének ilyen irányú tevékenysége mögött az állt, hogy a kutatók alapvetően egyetértenek abban, a sikeres városok kialakulásában igen fontos szerepet játszik a döntési/irányító központok jelenléte (*Harvey 1989; Enyedi 1997*), és a településeknek törekedniük kell ezek vonzására (ebbe a körbe nem csak a gaz-

dasági, hanem a kormányzati tevékenységek is beletartoznak). Az érintett központok jelenléte több szempontból is előnyös lehet a befogadó települések számára:

- az adott központok jelenléte rangot ad az illető településnek, meglétüket például fel lehet használni a települést reklámozó kiadványban, ezzel is igazolva a központi szerepkört;
- a központok növelik az érintett településen foglalkoztatottak számát, és így csökkentik a munkanélküliséget és az önkormányzatra háruló terheket (ugyanakkor 2006 végén és 2007 elején az Észak-alföldi régióban a közigazgatási hivatalok és a munkaügyi központok regionalizálása során hangsúlyozták, hogy ez a folyamat egyik megyeszékhelyen sem eredményez elbocsátást);
- a központok jelenléte a helyben lakók és a közelben élők számára könnyebbé teszi az adott szervezettel kapcsolatos ügyek intézését (ugyanakkor 2006 végén és 2007 elején az Észak-alföldi régióban többek között a közigazgatási hivatalok, a munkaügyi központok és az APEH regionalizálása során hangsúlyozták, hogy ez a folyamat az adott intézmény szolgáltatásait igénybe vevők – például a lakosság és a helyi önkormányzatok – számára semmilyen többletkiadást nem jelent, mivel a megyeszékhelyeken továbbra is működnek kirendeltségek).

A tanulmány alapvetően két részre osztható. Egyrészt vázoljuk a dekoncentrált államigazgatási szervek rövid történetét és öt időpontot (1994 közepe, 1998 közepe, 2002 közepe, 2006 közepe, 2007 közepe) kiválasztva a rendszerváltás utáni szervezeti átalakulás területi jellegzetességeit. Másrészt a fenti öt időpont alapján igyekszünk bemutatni, hogy az átalakulás mely települések számára hozott előnyöket és hátrányokat, és milyen tényezők befolyásolták a székhely-választást.

A kutatás újszerűségét az adja, hogy az eddig született ilyen jellegű munkák (például *Szigeti* 2000; 2004; 2006; *Hajdú* 2001; *Csapó* 2002; *Bujdosó* 2004) elsősorban csak egy-egy időpontot vizsgáltak, és alig törekedtek az időbeli változások feltárására (erre tett kísérletet *Csapó* 2002). Az elemzésbe döntő mértékben azon szervezeteket vontuk be, amelyeket egyrészt *Hajdú* (2001) és *Szabó* (1997) munkáiban elemzett, illetve amelyek *Szigeti* (2006) tanulmányában az „Állami közigazgatással kapcsolatos térstruktúrák” fejezetben szerepelnek. Kivételt jelentettek az idegenforgalmi intéző bizottságok titkárságai, mivel ezek – saját hatáskör hiányában – csak kvázi dekoncentrált szervezetek tekinthetők (*Szabó* 1997), a büntetés-végrehajtás és a különböző nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint igazi területi hatáskörük hiánya miatt a menekültügyi befogadó állomások.

A dekoncentrált (területi) államigazgatási szervezetek térstruktúrájának változása

A dekoncentrált államigazgatási szervezetek szerepe az 1990-es rendszerváltás után növekedett meg, amikor a minisztériumok jelentős része arra törekedett, hogy kihasználja a megyék szerepének csökkentése következtében középszinten kialakult

űrt. Ennek szellemében igyekeztek ezen a szinten pozíciókat szerezni, melynek következtében jelentős mértékben megnövekedett a kormányzat területi államigazgatásban betöltött szerepe és súlya. Az 1990 után működő dekoncentrált államigazgatási szervezetek eredetük alapján alapvetően három nagyobb csoportba lehet besorolni:

- a rendszerváltás előtt közel azonos vagy teljesen azonos formában működő szervezetek (például a kerületi bányaműszaki felügyelőségek, a Határőrség és a Rendőrség területi szervei);
- a már meglévő szervezetekből újonnan létrehozott új szervezetek (a megyei és a fővárosi földművelésügyi hivatalok például az egykori megyei tanácsi végrehajtó bizottság mezőgazdasági szakigazgatási szerveinek jogutódjaként működnek);
- teljesen előzmény nélküli új szervezetek (például az Országos Kárpótlási és Kárrendezési Hivatal megyei és fővárosi hivatalai, Szerencsejáték Felügyelőség területi felügyelőségei).

A korábban vázolt folyamatok eredményeként az 1990-es évtized elején közel 40 dekoncentrált államigazgatási szervezet működött Magyarországon. A meglévő párhuzamosságok felszámolása és a gyors szervezeti elburjánzás megállítása érdekében az 1994-ben hatalomra került MSZP-SZDSZ kormány célul tűzte ki az érintett szervezetek helyzetének áttekintését és reformját. Az 1105/1995. (XI. 1.) és az 1027/1996. (IV. 3.) számú Kormányhatározatok eredményeként végrehajtott reform bizonyos mértékben racionalizálta ugyan a rendszert (például a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségek a közigazgatási hivatalokba integrálódtak, a megyei és fővárosi sportigazgatóságok feladatait az érintett közgyűlések és jegyzők kapták meg), de alapvetően sem a tartalmi, sem a területi struktúra nem változott (*Szigeti* 2000).

A dekoncentrált államigazgatási szervezetek területi fejlődését jelentősen befolyásolta az Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló 35/1998. (III. 20.) Országgyűlési határozat, amely első alkalommal tartalmazta a tervezési-statisztikai régiók napjainkban is érvényes rendszerét. A hét tervezési-statisztikai régió szerepét tovább erősítette a Területfejlesztésről és területrendezéséről szóló 1996. évi XXI. törvény 1999. évi módosítása (1999. évi XCII. törvény), amely kimondta, hogy a Regionális Fejlesztési Tanácsok a tervezési-statisztikai régiókban működnek, valamint az 1052/1999. (V. 21.) Kormányhatározat a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999–2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről, amely szerint „Vizsgálni kell a területi államigazgatás regionális alapokra helyezésének lehetőségeit”, és ennek keretében a hét tervezési-statisztikai régiót kell előnyben részesíteni.

A dekoncentrált államigazgatási szervezetek területi rendszerébe a következő nagyobb arányú kormányzati beavatkozásra 2003/2004 során került sor. Egyrészt több jogszabály (pl. 2198/2003. Kormányhatározat a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról, 1113/2003. Kormányhatározat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítésének programjáról, 1075/2004. Kormányhatározat a regionális és kistérségi szervezést igénylő államigazgatási feladat- és hatáskörök, valamint a területi államigazgatási szervek átalakítására vonatkozó intézkedésekről)

hangsúlyozta a dekoncentrált államigazgatási szervezetek területi struktúrájának a tervezési-statisztikai régiókhoz történő igazításának szükségességét (Ivancsics 2006). Másrészt konkrét lépésként megszületett Az államháztartás egyensúlyi helyzetének javításához rövid és hosszabb távú intézkedésekről szóló 2050/2004. (III. 11.) Kormányhatározat. A jogszabály tartalmazta a Kincstári Vagyoni Igazgatóság megyei kirendeltségeinek és a KSH területi igazgatóságainak regionális integrációját (ez 2004 végére meg is valósult), a HM Megyei hadkiegészítő parancsnokságok regionális szervezetekké történő átalakítását (erre a tervezetnél csak egy évvel később, 2007 elején került sor), valamint a Rendőrség és a Katasztrófavédelem szerveinek regionális hálózattá alakítását (ez nem valósult meg, sőt napjainkban a Rendőrség és a Határőrség összeolvasztásának lehetünk a tanúi).

Az önkormányzati régiók létrehozásának a bevezetőben említett kudarca vezetett A kormányzati szervezetátalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény megalkotásához, amelyre támaszkodva 2006 végén számos kormányrendelet jelent meg az addig megyei szervezetekkel rendelkező dekoncentrált államigazgatási szervezetek regionális átalakításáról.

A dekoncentrált államigazgatási szervezetek területi struktúrájának fejlődését vizsgálva (1. táblázat) alapvetően a fentiekben bemutatott kormányzati beavatkozások hatása mutatható ki. Az 1990-es években a szervezetek több mint fele megyei szinten működött, és a regionális keretek között működő szervezetek döntő része nem illeszkedett a tervezési-statisztikai régiókhoz. Ez alól kivételt csak a Magyar Geológiai Szolgálat területi hivatalai, és 1998-ban a Kulturális Örökség Igazgatóság kirendeltségei jelentettek. (Ez utóbbi 1998 közepén jött létre, és ezzel magyarázható az illeszkedés, igaz ugyanakkor az is, hogy a szervezet jogutódjaként 2001-ben megalakuló Kulturális Örökségvédelmi Hivatal területi irodái már más térstruktúrában szerveződtek.)

1. TÁBLÁZAT

*A dekoncentrált (területi) államigazgatási szervek területi illetékességének változása
(The Change of the Territorial Structure of the Deconcentrated Public Administration)*

<i>Területi illetékesség</i>	<i>1994. június</i>	<i>1998. június</i>	<i>2002. június</i>	<i>2006. június</i>	<i>2007. szeptember</i>
Megyei keretek között működik	22	22	20	19	9
Regionális keretek között működik	17	17	20	24	30
<i>ebből:</i>					
– tervezési-statisztikai régió	1	2	6	10	18
– megyehatáros régiók	10	8	6	6	5
– megyehatárt átszelő régiók	6	7	8	8	7

Forrás: Az egyes szervezetekre vonatkozó jogszabályok.

A területi struktúrában az első jelentősebb változás 1998 és 2002 között következett be, melynek háttérében alapvetően a már korábban említett Országos Terület-

fejlesztési Koncepció és az 1999. évi évi XCII. törvény állt. Ennek hatására egyrészt végbement a VPOP, valamint az Országos Mérésügyi Hivatal területi szerkezetének tervezési-statisztikai régiókhoz történő igazítása (korábban mind a két szervezet a megyehatáros régiók területi struktúrájában működött), másrészt az újonnan létrehozott dekoncentrált államigazgatási szervezetek döntő része (Országos Közoktatási és Értékelési Vizsgaközpont, Bevándorlási és Állampolgársági Igazgatóság, SAPARD Hivatal) követte a tervezési-statisztikai régiókat.

Az egyik kivételt a Szerencsejáték Felügyelőség jelentette, melynek területi felügyelőségei az Alföldön más térstruktúrát követtek (például a Kecskemét központú felügyelőséghez Bács-Kiskun és Jász-Nagykun-Szolnok megye tartozott). A tervezési-statisztikai régiókhoz történő igazodással ellentétes tendencia játszódott le a kulturális örökségvédelem területén. Az Országos Műemlékvédelmi Hivatal irányítása alá tartozó területi műemléki építésfelügyeleti és ügyfélszolgálati irodák 1999-es átszervezése eredményeként az új területi egységek egybeestek a tervezési-statisztikai régiókkal, a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal 2001-es létrehozása során létrejött új regionális irodák hatásköre ugyanakkor már eltért azoktól.

A megyei, illetve regionális keretek között működő dekoncentrált államigazgatási szervezetek között 2002-ben még meglévő egyensúly 2006-ra az utóbbiak javára billent át. Igaz ugyan, hogy ebben az időszakban három megyei keretek között működő szervezet (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, Nemzeti Földalapkezelő Szervezet, Igazságügyi Hivatal) is létrejött, de végbement a KSH és Kincstári Vagyonkezelő Igazgatóság területi szervezeteinek már korábban említett átalakítása (a korábbi megyei szervek csökkentett létszám-állománnyal kirendeltségként működtek tovább), valamint a Munkabiztonsági és Munkaügyi Felügyelőségek területi felügyelőségei is a tervezési-statisztikai régiókhoz igazodva folytatták a munkájukat.

A változások legnagyobb hullámára 2006 decemberében került sor, melynek keretében egyrészt bizonyos összevonásokra került sor, másrészt a kormány végrehajtotta a megyei keretek között működő szervezetek regionalizálását:

- Ilyen regionalizálás ment végbe az APEH, az ÁNTSZ, a Hadkiegészítő Parancsnokságok, a Közigazgatási Hivatalok, a Közlekedési Felügyelet (új nevén Nemzeti Közlekedési Hatóság), a Magyar Államkincstár, a Munkaügyi Központok és a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságok esetében.
- A korábbi területi főépítési irodák a közigazgatási hivatalok szervezeti keretében működnek tovább, illetékességük megegyezik a hivatal illetékességével, így nem kezeljük azokat külön szervezetként.
- Megszűnt a Magyar Geológiai Szolgálat; feladatait a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal, illetve annak bányakapitányságai vették át.
- Megszűnt a Szerencsejáték Felügyelőség; feladatait az APEH Szerencsejáték Felügyeleti Főosztálya látja el (2006. évi LXI. törvény), ugyanakkor a korábbi területi felügyelőségek változatlan helyszínen és területi illetékességgel dolgoznak, így ezt a szervezetet továbbra is külön kezeljük.

- Megszűnt az Országos Mérésügyi Hivatal; feladatait a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal vette át.
- Az addigi alsófokú szervből középfokú szervvé váltak a VPOP regionális nyomozó hivatalai, így figyelembe vettük őket.
- A Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal központjának és megyei szinten működő szervezeteinek létrejöttével többek között megszűntek a fővárosi és megyei növény- és talajvédelmi szolgálatok, a fővárosi és megyei állategészségügyi és növény-ellenőrző állomások, az Állami Erdészeti Szolgálat (az érintett megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalok ugyanakkor erdőügyben illetékesek a korábbi igazgatóságok területén, így ezt a szervezetet továbbra is külön kezeljük) és az Országos Mezőgazdasági Minősítő Intézet (OMMI).

Az utolsó változásra 2007 szeptemberében került sor, amikor a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségből és a közigazgatási hivatalokon belül működő fogyasztóvédelmi szervezeti egységekből létrejött az egységes Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság.

A regionális keretek között működő dekoncentrált államigazgatási szervezetek esetében külön színtoltot jelentenek azok, amelyek határa átszeli a megyehatárokat (ezek száma és köre az elmúlt időszakban alig változott). Ebbe a csoportba azon szervezetek (pl. környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok és felügyelőségek, nemzeti parki igazgatóságok, erdészeti igazgatóságok, regionális idegenforgalmi bizottságok titkárságai, területi főépítési irodák) tartoznak, amelyeknek határai valamilyen természetföldrajzi (például vízfolyások, erdők) vagy gazdaságföldrajzi (például idegenforgalmi vonzerők – Balaton) adottságot, illetve biztonságpolitikai tényezőket (határőr-igazgatóságok) követve lettek kijelölve. Jelentős részüknél ugyanakkor azt is meg lehet figyelni, hogy igyekeztek (igyekeznek) követni a megyehatárokat, azoktól csak egy-két esetben térnek el: a területi főépítési irodák esetében csak a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet ügyeit irányító Balatoni Főépítési Iroda területi hatásköre tért el a tervezési-statisztikai régióktól, a Regionális Idegenforgalmi Bizottságok esetében döntő mértékben a Tisza-tó és a Balaton okoz eltéréseket, míg a Nemzeti Hírközlési Hatóság regionális igazgatóságai esetében Fejér megye északi része a soproni, déli része pedig a pécsi igazgatósághoz tartozik.

Az Országos Területfejlesztési Koncepció által kialakított és a későbbiek során általában mintául szolgáló tervezési-statisztikai régiók területi megalapozottsága szempontjából érdemes vizsgálni, hogyan alakult a megyehatáros és a megyehatárt átszelő területi hatáskörrel rendelkező dekoncentrált államigazgatási szervezetek felügyelete alá tartozó megye-kombinációk száma 1994-ben és 1998-ban (az utóbbi esetben azon kombinációkat vettük figyelembe, ahol a területi hatáskör a megyehatárokhoz kötődött) (2. táblázat). Az adatokat elemezve megállapítható, hogy a dekoncentrált államigazgatási szervezetek szempontjából az 1990-es években szilárd alapokkal csak a Dél-dunántúli és a Dél-alföldi régió rendelkezett.

2. TÁBLÁZAT

A megyehatáros és a megyehatárt átszelő területi hatáskörrel rendelkező dekoncentrált (területi) államigazgatási szervezetek felügyelete alá tartozó megye-kombinációk száma 1994-ben és 1998-ban (db)^x

(Number of County Combinations Controlled by Deconcentrated [Regional] State Administration Organisations with Regional Competence along and across County Borders in 1994 and 1998)

<i>Területi egység</i>	<i>1994</i>	<i>1998</i>
Baranya – Somogy – Tolna	9	5
Bács-Kiskun – Békés – Csongrád	5	3
Borsod-Abaúj-Zemplén – Heves	5	3
Hajdú-Bihar – Szabolcs-Szatmár-Bereg	5	3
Budapest	4	1
Vas – Zala	4	4
Bács-Kiskun – Csongrád	3	2
Fejér – Veszprém – Zala	3	1
Győr-Moson-Sopron – Komárom-Esztergom	3	3
Győr-Moson-Sopron – Komárom-Esztergom – Vas	3	1

^x Valamely évben legalább 3 alkalommal előforduló kombinációk száma.

Forrás: Az egyes szervezetekre vonatkozó jogszabályok.

Az Észak-Alföldön alapvetően Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék tartoztak egy egységbe, a tervezési-statisztikai régió szerinti területi beosztás csak 2–2 esetben fordult elő. Alapvetően hasonló volt a helyzet Észak-Magyarországon is, ahol elsősorban Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megyék alkottak egy egységet, és hozzájuk Nógrád megye 1994-ben két, 1998-ban pedig csak egy esetben tartozott. Jász-Nagykun-Szolnok és Nógrád megyék 1994-ben igen változatos kombinációkban szerepeltek: 2–2 esetben létezett Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád és Pest megye, valamint Pest és Nógrád megye Budapest beosztás, emellett ugyanekkor előfordult Bács-Kiskun és Jász-Nagykun-Szolnok, Békés és Jász-Nagykun-Szolnok, valamint Jász-Nagykun-Szolnok, Pest és Nógrád megye és Budapest egy területi egységben történő kezelése/irányítása is.

A dekoncentrált államigazgatási szervezetek területi struktúrája szempontjából szintén elég gyenge lábakon állt a későbbi Közép-magyarországi régió: Budapest és Pest egységes irányítása 1994-ben egy, 1998-ban pedig két szervezet esetében fordult elő. A Dunántúli középső és nyugati részén még változatosabb és különlegesebb helyzetet lehetett megállapítani, amit jól tükröz az a tény, hogy sem 1994-ben, sem 1998-ban nem volt egyetlen egy olyan dekoncentrált államigazgatási szervezet sem, amelynek területi struktúrája illeszkedett volna a későbbi tervezési-statisztikai régiókhoz.

A dekoncentrált (területi) államigazgatási szervezetek központjai

Az egyes településeken található központok számát alapvetően meghatározta az a tény, hogy a megyei keretek között működő dekoncentrált államigazgatási szervezetek központjainak döntő része a megyeszékhelyeken volt. Ez alól 2006-ig csak a növény- és talajvédelmi szolgálat jelentett kivételt: Csongrád megye – Hódmezővásárhely, Fejér megye – Velence, Pest megye – Gödöllő, Komárom-Esztergom megye – Tata, Nógrád megye – Balassagyarmat, Vas megye – Tanakajd, Veszprém megye – Csopak. Ennek következtében a székhelyek számát tartalmazó lista (3. táblázat) élén is ezek a települések állnak. Kizárólag a regionális hatáskörű szervezetek székhelyeit vizsgálva (4. táblázat) nagyjából hasonló sorrendet lehet megállapítani, kivételt Sopron, Gyula, Baja és Keszthely listára történő felkerülése jelent.

3. TÁBLÁZAT

A megyei és regionális hatáskörű dekoncentrált (területi) államigazgatási szervezetek központjainak székhelyei^x

(Seats of Deconcentrated [Regional] State Administration Organisations with County and Regional Competences)

<i>Területi egység</i>	<i>1994</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Budapest	37 (2.) ^{xx}	37 (2.)	38 (1–2.)	40 (1–2.)	37 (1.)
Pécs	39 (1.)	39 (1.)	38 (1–2.)	40 (1–2.)	30 (2.)
Miskolc	36 (3–4.)	34 (4.)	35 (3–4.)	36 (3–4.)	26 (3–4.)
Debrecen	36 (3–4.)	35 (3.)	35 (3–4.)	36 (3–4.)	26 (3–4.)
Győr	33 (5–6.)	31 (6.)	31 (6.)	31 (6.)	24 (5–6.)
Szeged	33 (5–6.)	32 (5.)	32 (5.)	32 (5.)	24 (5–6.)
Székesfehérvár	26 (11–13.)	28 (8–9.)	28 (7–8.)	28 (7–8.)	22 (7.)
Veszprém	29 (7–8.)	27 (10–11.)	28 (7–8.)	27 (9.)	19 (8–9.)
Eger	26 (11–13.)	25 (12–15.)	24 (12–14.)	24 (11–12.)	19 (8–9.)
Szombathely	29 (7–8.)	30 (7.)	27 (9–10.)	28 (7–8.)	18 (10.)
Kecskemét	26 (11–13.)	27 (10–11.)	25 (11.)	24 (11–12.)	17 (11–12.)
Nyíregyháza	25 (14.)	25 (12–15.)	24 (12–14.)	23 (13.)	17 (11–12.)
Szolnok	27 (9–10.)	28 (8–9.)	27 (9–10.)	25 (10.)	16 (13.)
Kaposvár	24 (15–16.)	23 (16–17.)	23 (15–16.)	22 (14–15.)	15 (14.)
Békéscsaba	24 (15–16.)	25 (12–15.)	24 (12–14.)	22 (14–15.)	12 (15–16.)
Zalaegerszeg	27 (9–10.)	25 (12–15.)	23 (15–16.)	21 (16.)	12 (15–16.)
Salgótarján	22 (18.)	22 (18.)	20 (18.)	19 (17–18.)	11 (17–19.)
Szekszárd	23 (17.)	23 (16–17.)	21 (17.)	19 (17–18.)	11 (17–19.)
Tatabánya	21 (19.)	21 (19.)	19 (19.)	18 (19.)	11 (17–19.)

^x A táblázatban csak azon települések szerepelnek, amelyekben valamely évben legalább 20 központ működött.

^{xx} Zárójelben a helyezési számok.

Forrás: Az egyes szervezetekre vonatkozó jogszabályok.

Az egyes településeken működő székhelyek számát és a települések helyezési számait tekintve az alábbi fontosabb tendenciák figyelhetők meg:

- A regionális és megyei hatáskörű szervezetek székhelyeinek száma 1994 és 2006 között az egyes városokban egy-két kivételtől eltekintve alig változott (3. táblázat), 2006 és 2007 között azonban jelentős csökkenés következett be. Ennek hátterében elsősorban a kormány azon törekvése állt, hogy a szervezetek regionális központjainak a kijelölése során a tervezési-statisztikai régiókban ne egy-egy települést preferáljon, hanem a székhelyeket „elossza” a megyeszékhelyek között. A Közép-magyarországi régióban ez a probléma nem merült fel, Budapest esetében a csökkenés a szervezetek megszűnésére/beolvadására vezethető vissza. Ennek következtében 2006 és 2007 között a regionális hatáskörű szervezetek központjait vizsgálva (4. táblázat) a települések közel felénél növekedés tapasztalható.

4. TÁBLÁZAT

A regionális hatáskörű dekoncentrált (területi) államigazgatási szervek központjainak székhelyei^x

(Seats of Deconcentrated [Regional] State Administration Organisations with Regional Competences)

<i>Területi egység</i>	<i>1994</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Budapest	15 (2.) ^{xx}	15 (2.)	18 (1–2.)	21 (1–2.)	28 (1.)
Pécs	17 (1.)	17 (1.)	18 (1–2.)	21 (1–2.)	21 (2.)
Miskolc	14 (3–4.)	12 (4.)	15 (3–4.)	17 (3–4.)	17 (3–4.)
Debrecen	14 (3–4.)	13 (3.)	15 (3–4.)	17 (3–4.)	17 (3–4.)
Győr	10 (6.)	9 (6–7.)	11 (6.)	12 (6.)	15 (5–6.)
Szeged	12 (5.)	11 (5.)	13 (5.)	14 (5.)	15 (5–6.)
Székesfehérvár	5 (9–11.)	7 (8.)	9 (7–8.)	10 (7–8.)	13 (7.)
Veszprém	8 (7–8.)	6 (9–10.)	9 (7–8.)	9 (9.)	10 (8–9.)
Eger	3 (14–15.)	3 (13–17.)	4 (12–15.)	5 (11–12.)	10 (8–9.)
Szombathely	8 (7–8.)	9 (6–7.)	8 (9.)	10 (7–8.)	9 (10.)
Kecskemét	4 (12–13.)	5 (11.)	5 (11.)	5 (11–12.)	8 (11–12.)
Nyíregyháza	3 (14–15.)	3 (13–17.)	4 (12–15.)	4 (13–14.)	8 (11–12.)
Szolnok	5 (9–11.)	6 (9–10.)	7 (10.)	6 (10.)	7 (13.)
Kaposvár	2 (16–19.)	1 (19–22.)	3 (16–18.)	3 (15–17.)	6 (14.)
Békéscsaba	2 (16–19.)	3 (13–17.)	4 (12–15.)	3 (15–17.)	3 (15–18.)
Gyula	2 (16–19.)	3 (13–17.)	3 (16–18.)	3 (15–17.)	3 (15–18.)
Sopron	4 (12–13.)	4 (12.)	4 (12–15.)	4 (13–14.)	3 (15–18.)
Zalaegerszeg	5 (9–11.)	3 (13–17.)	3 (16–18.)	2 (18–20.)	3 (15–18.)
Baja	2 (16–19.)	2 (18.)	2 (19–20.)	2 (18–20.)	2 (19–22.)
Salgótarján	1 (20–21.)	1 (19–22.)	1 (21–22.)	1 (21.)	2 (19–22.)
Szekszárd	1 (20–21.)	1 (19–22.)	1 (21–22.)	0 (22–23.)	2 (19–22.)
Tatabánya	0 (22–23.)	0 (23.)	0 (23.)	0 (22–23.)	2 (19–22.)
Keszthely	0 (22–23.)	1 (19–22.)	2 (19–20.)	2 (18–20.)	1 (23.)

^x A táblázatban csak azon települések szerepelnek, amelyekben valamely évben legalább 2 központ működött. ^{xx} Zárójelben a helyezési számok.

Forrás: Az egyes szervezetekre vonatkozó jogszabályok.

- A vizsgált időszakban a lista élén Budapest és Pécs állt (a Baranyai megyeszékhely 1994-es és 1998-as első helyezése arra vezethető vissza, hogy a fővárosban nem működött OMMI központ, illetve bányakapitányság), a következő csoportokat nagyjából hasonló értékekkel Miskolc és Debrecen, valamint Győr és Szeged alkotta.
- A lista alján a megyeszékhelyek közül minden időpontban Salgótarján, Szekszárd és Tatabánya helyezkedett el. Az első két település esetében a székhelyek hiányában fontos szerepet játszott az alacsony lakosságszám, ezt egészítette ki Salgótarjánnál a régióbeli periférikus fekvés, Szekszárdnál Kaposvár és Pécs éles küzdelme. Tatabánya esetében a kedvezőtlen pozíció egyrészt a város közigazgatásbeli hagyományainak hiányára, másrészt Veszprém és Székesfehérvár éles küzdelmére, harmadrészt a másik két megyeszékhelyről történő rossz megközelíthetőségére vezethető vissza.
- Az 1994 és 2007 közötti időszakban a nyertes települések közé (jelentős javulás mind a regionális hatáskörű szervezetek számát, mind pedig a helyezési számot tekintve) elsősorban Székesfehérvár, Eger és Nyíregyháza sorolható. Székesfehérvár sikeresen megküzdött rendszerváltás előtti iparvárosi múltjával, és jelentős lakosságszámára, valamint meglévő történelmi hagyományaira támaszkodva a Közép-dunántúli régióban Veszprém elé került. Nyíregyháza regionális közigazgatásbeli szerepének fokozatos növekedése illeszkedik a város rendszerváltás utáni dinamikus fejlődéséhez, igazi előretörése ugyanakkor elsősorban 2006 és 2007 között következett be. Ugyanezen időszakhoz köthető Eger előretörése is, amelyben valószínűleg a város Észak-magyarországi régió belüli központi fekvése is szerepet játszott.
- Az 1994 és 2007 közötti időszakban a vesztes települések közé (jelentős romlás a helyezési számot tekintve) döntő mértékben Szolnok és Zalaegerszeg tartozik. Az előbbi település egyre inkább Budapest árnyékába került, valamint alig tudott megbirkózni a gyakran politikailag is jobban támogatott Debrecen és Nyíregyháza által indukált versennyel. Zalaegerszeg az egyetlen olyan megyeszékhely, amelyben 1994-hez képest abszolút értékben is csökkent a regionális központok száma: 1994 és 2002 között mind a határőrigazgatóság, mind a VPOP regionális parancsnoksága, mind pedig a területi főépítési iroda is elköltözött a városból.

Az újonnan létrehozott regionális központok székhelyválasztása alapvetően három tényezőre vezethető vissza: az egyes települések politikai pártállására, regionális központi szerepkörére és nagyságára (az utóbbi két tényező bizonyos mértékben kapcsolatban áll egymással). Mivel az átalakítások során igen fontos szempont volt a tervezési-statisztikai régiókhöz való illeszkedés (1. táblázat), a vizsgálatokat ilyen szempontból végeztük el (5. táblázat).

Az egyes megyeszékhelyek politikai pártállását vizsgálva megállapítható, hogy az 1998 és 2002 közötti időszakban a városok élén csaknem 50–50%-ban álltak kormánypárti és ellenzéki politikusok. Az előbbieket vezették az Észak-alföldi régióban Debrecen és Szolnokot, a Dél-alföldi régióban Kecskemétet és Szegedet, az Észak-magyarországi régióban Miskolcot, a Dél-dunántúli régióban Kaposvárt, a Nyugat-dunántúli régióban Szombathelyt és Zalaegerszeget (a Közép-dunántúli régióban Székesfehérvár és Veszprém élén ellenzéki polgármester, míg Tatabánya élén független politikus állt).

Az újonnan létrejött regionális központok székhelyeit elemezve a Dunától keletre egyértelmű a kormányzati preferencia: az ellenzéki vezetésű megyeszékhelyekre (Nyíregyháza, Salgótarján, Eger, Békéscsaba) alig települtek új központok (a politikai hovatartozás hatását valószínűleg erősítette az is, hogy Miskolcot, Debrecen és Szegedet régiójuk természetes központjának tekintették, és igyekeztek az ő szerepüket növelni). Ezzel szemben a Dunántúlon (itt elsősorban a Dél-dunántúli és a Nyugat-dunántúli régiót kell vizsgálni) már kiegyensúlyozottabb volt a kép: mind a két régióban ugyanannyi új központ települt a kormánypárti vezetésű megyeszékhelyekre, mint az ellenzéki polgármester irányítása alatt álló városokba. Ennek keretében főleg a Dél-dunántúli régióban feltűnő, hogy – szemben a Dunától keletre tapasztalható tendenciával – nem érvényesült a természetes régióközpontnak tekinthető Pécs dominanciája.

Az MSZP és az SZDSZ 2002-es hatalomra kerülése, majd a 100 nap programjához kötődő jóléti intézkedések az önkormányzati választásokon a baloldali-liberális pártok átütő győzelmét eredményezték. Ennek következtében a 2002 és 2006 közötti időszakban a megyeszékhelyek jelentős részét kormánypárti politikusok vezették, amely alól csak Debrecen, Kecskemét (igaz csak egy ideig), Kaposvár, Tatabánya és Zalaegerszeg jelentett kivételt. Az újonnan létrejött regionális központok székhelyeit tekintve nem lehet egyértelmű kormány-preferenciát megállapítani: az Észak-alföldi régióban Debrecen főlénye továbbra is megmaradt, a Dél-alföldi régióban inkább kiegyensúlyozottak voltak a döntések, ugyanakkor a Dunántúlon az ellenzéki vezetésű megyeszékhelyekbe ebben az időszakban egyetlen új regionális központ sem települt.

A 2006-os önkormányzati választások eredményeként jelentős mértékben módosult a megyeszékhelyek vezetésének politikai hovatartozása, és jelenleg csak Nyíregyháza, Miskolc, Szeged, Pécs, Székesfehérvár és Szombathely élén áll kormánypárti politikus. Az adatokat elemezve enyhe kormánypárti főlény mutatható ki az Észak-alföldi és a Közép-dunántúli régióban (az említett régiók nem kormánypárti megyeszékhelyein létrehozott új regionális központok száma ugyanakkor nagyobb, mint a kormánypárti települések értéke), kicsit erősebb a Dél-dunántúli régióban, ugyanakkor az Észak-magyarországi, a Dél-alföldi, és különösen a Nyugat-dunántúli régióban az ellenzéki vezetésű megyeszékhelyek kerültek előnyösebb helyzetbe.

5. TÁBLÁZAT

*Az egyes szervezetek újonnan létrehozott regionális központjainak székhelyei
(The Seats for the Newly Established Regional Centres of the Deconcentrated
Public Administration Bodies)*

<i>Székhelytelepülés</i>	<i>1998–2002¹</i>	<i>2002–2006</i>	<i>2006–2007²</i>
Debrecen	4	4	3
Nyíregyháza	1	–	4
Szolnok	1	–	3
Eger	1	1	5
Miskolc	4	3	2
Salgótarján	–	–	2
Békéscsaba	1	–	2
Kecskemét	1	2	3
Szeged	3	2	4
Kaposvár	2	–	3
Pécs	2	4	4
Szekszárd	–	–	2
Székesfehérvár	3	2	5
Tatabánya	–	–	2
Veszprém	3	2	3
Győr	2	2	7
Szombathely	1	2	1
Zalaegerszeg	1	–	1

¹ A Szerencsejáték Felügyelet Területi Felügyelőségei az alábbi megyeszékhelyeken működtek: Pécs, Kecskemét, Békéscsaba, Debrecen, Eger, Szombathely, Veszprém.

² Az Észak-alföldi és Közép-dunántúli régióban azért 10 az újonnan létrejött regionális központok száma, mert Szolnokra és Veszprémbe kerültek a regionális hadkiegészítő parancsnokságok.

Forrás: Az egyes szervezetekre vonatkozó jogszabályok.

A három periódusban tapasztalható kormányzati elfoglaltság összehasonlítása (6. táblázat) során 1998–2002 és 2002–2006 között nem vettük figyelembe a Közép-dunántúli régiót, mivel ott csak ellenzéki és kormánypárti vezetésű városok (Tatabányát mind a két időpontban függetlennek tekintettük) voltak. Az adatok szerint az egy kormánypárti, illetve ellenzéki vezetésű településre jutó regionális központok számának a hányadosa a legnagyobb az 1998–2002, míg a legkisebb a 2002–2006 közötti időszakban volt (a Közép-dunántúli régió figyelembevételével hasonló a helyzet, mivel a megfelelő értékek: 1998–2002: 1,472; 2002–2006: 0,923).

Az egyes települések regionális központi szerepköre szintén jelentős, a politikai pártállásnál is nagyobb hatást gyakorolt a regionális központok székhelyválasztására, ami arra utal, hogy mindig létezett az a kormányzati szándék, hogy elsősorban ezen települések közigazgatásbeli szerepköre növekedjen. Ez a törekvés a legerősebb a 2002 és 2006 közötti időszakban, míg a leggyengébb 2006 és 2007 között volt,

amikor – mint már korábban utaltunk rá – a kormány azt a célt tűzte ki maga elé, hogy a székhelyeket „elossza” a megyeszékhelyek között.

A harmadik fontos befolyásoló tényezőnek az egyes települések lakosság száma tekinthető: általános tendenciának lehet tekinteni, hogy a nagyobb települések több regionális központot vonzanak, mind a kisebbek. (A közepes méretű és a legkisebb települések esetében 1998 és 2002 között megfigyelhető azonos érték elsősorban arra vezethető vissza, hogy a Közép-dunántúli régióban Veszprém volt a legkisebb város.)

6. TÁBLÁZAT

Az egyes szervezetek újonnan létrehozott regionális központjai székhelyeinek kiválasztását befolyásoló tényezők

(Factors Influencing the Selection of the Seat for the Newly Established Regional Centres of the Decentralized Public Administration Bodies)

		1998–2002	2002–2006	2006–2007
A település	kormánypárti	8 település – 17 székhely → 2,125	11 település – 14 székhely → 1,273	6 település – 20 székhely → 3,333
	politikai pártállása ¹	7 település – 7 székhely → 1,000	4 település – 6 székhely → 1,500	12 település – 36 székhely → 3,000
		arány	0,848	1,111
a település	regionális központ	5 település – 15 székhely → 3,000	5 település – 15 székhely → 3,000	5 település – 20 székhely → 4,000
	regionális szerepköre ²	egyéb tele- pülés 10 település – 9 székhely → 0,900	10 település – 5 székhely → 0,500	10 település – 26 székhely → 2,600
		arány	6,000	1,538
a település nagysága	legnagyobb	6 település – 18 székhely → 3,000	6 település – 17 székhely → 2,833	6 település – 25 székhely → 4,167
	közepes	6 település – 6 székhely → 1,000	6 település – 5 székhely → 0,833	6 település – 18 székhely → 3,000
	legkisebb	6 település – 6 székhely → 1,000	6 település – 2 székhely → 0,333	6 település – 13 székhely → 2,167

¹ Az 1998–2002 és 2002–2006 közötti időszakban a Közép-dunántúli régió nélkül.

² A Közép-dunántúli régió nélkül.

Forrás: Az egyes szervezetekre vonatkozó jogszabályok.

Összefoglalás

A tanulmány legfontosabb megállapításait az alábbiakban lehet összefoglalni:

- A dekoncentrált államigazgatási szervezetek területi struktúrájának a tervezési-statisztikai régiókhoz történő igazítása már az 1990-es évek végén, az Országos Területfejlesztési Konceptió elfogadása és a területfejlesztési törvény

módosítása után elkezdődött, a legnagyobb mértékű átalakításra ugyanakkor 2006 végén és 2007 elején került sor.

- Az 1990-es években a dekoncentrált államigazgatási szervezetek területi struktúrája elsősorban a Dél-Dunántúlon és a Dél-Alföldön illeszkedett a későbbi tervezési-statisztikai régiókhoz. Észak-Magyarországon, Közép-Magyarországon és az Észak-Alföldön az egyéb térstruktúrák már sokkal erősebbek voltak, míg a Közép-Dunántúlon és Nyugat-Dunántúlon ebben az időszakban nem volt olyan dekoncentrált államigazgatási szervezet, amelynek területi struktúrája megfelelt volna a későbbi tervezési-statisztikai régióknak.
- A vizsgált időszakban a székhelyek száma alapján kialakított lista elején és végén jelentős változások nem mentek végbe, a nyertes települések közé elsősorban Székesfehérvár, Eger és Nyíregyháza, míg a vesztesek közé Szolnok és Zalaegerszeg sorolható.
- Az újonnan létrehozott dekoncentrált államigazgatási szervezetek regionális központjainak székhelyválasztása alapvetően három tényezőre vezethető vissza: az egyes települések politikai pártállására (ez legerősebb az 1998–2002 közötti időszakban volt), regionális központi szerepkörére és nagyságára.

Irodalom

- Bujdosó Z. (2004) *A megyehatár hatása a városok vonzáskörzetére*. PhD-értekezés, Debrecen.
- Csapó T. (2002) A magyar megyei jogú városok regionális funkciói. – *Területi Statisztika*. 3. 228–252. o.
- Enyedi Gy. (1997) A sikeres város. – *Tér és Társadalom*. 4. 1–7. o.
- Hajdú Z. (2001) *Magyarország közigazgatási földrajza*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Harvey, D. (1989) From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. – *Geografiska Annaler*. 1. 3–17. o.
- Ivancsics I. (2006) Rendszerváltás a területi államigazgatásban: elvek, tények és tévedések. – Balázs I.–Bércesi F. (szerk.) *A területi államigazgatás reformja*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest. 227–236. o.
- Szabó G. (1997) A területi államigazgatás reformjának aktuális kérdései. – Szabó G.–Vadál I. (szerk.) *Érvek és ellenérvek: Adalékok a területi államigazgatás reformjához*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest. 11–110. o.
- Szigeti E. (2000) A dekoncentrált államigazgatás térszerkezete. – *Területi Statisztika*. 5. 431–451. o.
- Szigeti E. (2004) Az államigazgatás dekoncentrált területi szervezetrendszer regionalizálásának kérdései. – Horváth M.T. (szerk.) *A regionális politika közigazgatási feltételei*. Belügyminisztérium IDEA programja – Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest. 157–212. o.
- Szigeti, E. (2006) *A magyar államszervezet működésének térszerkezeti kérdései*. Munkaanyag, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.

CHANGES IN THE CENTRES OF DECONCENTRATED PUBLIC ADMINISTRATION BODIES AFTER 1990

GÁBOR KOZMA

In the competition between cities, the leaders of individual settlements, motivated by different reasons, strive to increase the number of public administration bodies in their cities and to establish new institutions there. The study, on the one hand, provides a brief overview of the history of the deconcentrated public administration bodies, and discusses the regional

characteristics of the organisational transformations after the political changes, taking five moments in time (the middle of 1994, 1998, 2002, 2006 and 2007, respectively) as the basis. On the other hand, using the same five snapshots in time, it examines which settlements experienced favourable or unfavourable changes, and what factors influenced the selection of the seat for these institutions.

The most important findings of the study could be summarised as follows:

- The adjustment of the territorial structure of the deconcentrated public administration bodies to the planning-statistical regions was commenced in the late 1990s, after the National Regional Development Concept was adopted and the regional development act was amended; however, the biggest changes were only implemented at the end of 2006 and the beginning of 2007.
- In the 1990s, the territorial structure of the deconcentrated public administration bodies was in line with the subsequent planning-statistical regions only in the Dél-Dunántúl and the Dél-Alföld Regions. In Észak-Magyarország, Közép-Magyarország and Észak-Alföld, the other spatial structures were much stronger by this time, while in Közép-Dunántúl and Nyugat-Dunántúl there was no deconcentrated public administration organisation in this period the territorial structure of which would have complied with the subsequent planning-statistical regions.
- In the period examined, no significant changes took place on the top and at the bottom of the list according to the number of seats. Among the winning settlements it is mainly Székesfehérvár, Eger and Nyíregyháza should be mentioned, while those on the losing end included Szolnok and Zalaegerszeg.
- The selection of the seat for the newly established regional centres of the deconcentrated public administration bodies can be fundamentally traced back to three factors: the political stance of the individual settlements, their roles as regional centres and their sizes.