

DOI: 10.54200/kt.v1i2.16

Integrációs folyamatok a területi államigazgatási szervezetben, a fővárosi és megyei kormányhivatalok

GYURITA RITA *

Absztrakt: A területi államigazgatási szervezetben jelentős mértékű integrációs folyamatok zajlottak 2010-2020 között, létrejöttek a fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban az absztraktban: kormányhivatal), mint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei. Az integrációs folyamat során 2011-ben, 2015-ben, majd 2017-ben számos különös hatáskörű területi államigazgatási szervet integráltak a kormányhivatalba. A kormányhivatal átvette szervi integráció nélkül több központi államigazgatási szerv, illetve területi államigazgatási szerve, vagy szervezeti egysége, valamint a helyi önkormányzatok szervei államigazgatási feladat- és hatáskörei egy részét. Ennek eredményeként egyrészt a területi államigazgatási szervezet korábbi széttagoaltsága jelentős mértékben csökkent, másrészt a feladat- és hatáskörgyakorlás átrendeződött, a kormányhivatal feladat- és hatásköre folyamatosan bővült, míg a helyi önkormányzatok szervei által ellátott államigazgatási feladatok csökkentek, harmadrészt a kormányhivatali belső szervezet és hatáskörgyakorlás egyszerűsödött, letisztult. A magyar területi államigazgatási szervezet általános jellemzői alapján az integráció után közelít a nemzetközi modellek közül a francia modellhez, azonban a vegyes modell egyes jellemzőit is hordozza.

Kulcsszavak: dekoncentráció, integráció, kormányhivatal, területi államigazgatási szervezet

BEVEZETŐ

A tanulmány elemzi, rendszerezi és értékeli a területi államigazgatási szervezetben 2010-2020 között zajlott integrációs folyamatokat, valamint az általános hatáskörű fővárosi és megyei kormányhivatalok létrejöttét, jogi szabályozását, jogállását, szervezeti felépítését, vezetését, irányítását és feladatait. Ezt követően pedig a jövőre vonatkozóan a területi államigazgatási szervezet továbbfejlesztésével, felülvizsgálatával kapcsolatos javaslatok kerülnek megfogalmazásra. A tanulmány nem elemzi részletesen az egyes különös (ágazati) hatáskörű területi államigazgatási szerveket, valamint a megyei (területi) önkormányzatokat.

A kutatás során feldolgozásra, elemzésre és értékelésre kerültek a főbb jogforrások, stratégiai dokumentumok, statisztikai adatok. A leíró (elemző) mellett az összehasonlító módszer is alkalmazásra került, egyrészt az egyes időszakok (szakaszok), másrészt a kialakult magyar rendszer nemzetközi modellekkel való összehasonlítása során.

* Egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék; főigazgató, Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal.

1. ELŐZMÉNYEK (AZ INTEGRÁCIÓT MEGELŐZŐ HELYZETKÉP)

A rendszerváltást követően kialakult területi közigazgatási szervezet két alrendszere: a) a területi államigazgatási szervezet, valamint b) a megyei (területi) önkormányzatok. A közigazgatási szervezet középszintjén elhelyezkedő területi államigazgatási szervezet szerveit, valamint azok feladat- és hatásköreit tekintve megállapítható, hogy egy széttagolt szervezetrendszer jött létre és működött 2010-ig. A területi államigazgatási szervezet problémái kapcsán Balázs István rámutatott: „A rendszerváltás közigazgatási értelemben is kontra-hatásokra épül, a korábbi állapotok ellentétét hozza ki.” Rámutatott, hogy egyrészt erős települési szintet alakítottak ki, melyben a jegyzők államigazgatási feladat- és hatásköre széles körű volt, másrészt a megyei önkormányzat a korábbi erős megyei szinthez képest gyengült, de fennmaradt, harmadrészt az ágazatok a helyi befolyásolás elkerülése végett az államigazgatási feladatok ellátására számos dekoncentrált szervet hoztak létre, melyek felett 1996-ig koordináció és ellenőrzés sem érvényesült.¹

2010. évben működött általános hatáskörű (koncentrált) államigazgatási szerv: a regionális államigazgatási hivatal (2009-2010. augusztus 31.), majd a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal (2010. szeptember 1. - 2010. december 31.). Egy-egy központi államigazgatási szervnek alárendelve területi szinten egy vagy több különös hatáskörű területi (dekoncentrált) államigazgatási szerv (területi igazságügyi hivatal, regionális egészségbiztosítási pénztár stb.) működött önállóan vagy valamely központi államigazgatási szerv területi szervezeti egységeként, melyek jogi szabályozásuk, jogállásuk, illetékességük, belső szervezeti felépítésük, feladataik stb. tekintetében differenciált rendszert képeztek.² A területi államigazgatási szervek illetékességüket tekintve a) megyei (megyei földhivatal, megyei mezőgazdasági szakigazgatási hivatal stb.), b)

regionális (ÁNTSZ regionális intézete, regionális munkaügyi felügyelőség stb.) vagy c) sajátos területi (ún. területközi) illetékességgel (nemzeti park igazgatóság, bányakapitányság stb.) működtek.³ A szervek egy része önálló jogi személyiséggel rendelkező költségvetési szerv (fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok stb.), másik része a központi államigazgatási szerv önálló jogi személyiséggel nem rendelkező területi szerve vagy szervezeti egysége volt. A területi államigazgatási szervek egy részének voltak önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező további területi szervezeti egységei is (körzeti, kistérségi, illetve más megyei szint alatti alsó-középszintű kirendeltség, ügyfélszolgálat stb.).⁴

Az elmélet képviselői többször rámutattak a széttagolt szervezetrendszer problémáira, számos javaslatot, alternatívát megfogalmaztak a területi közigazgatási szervezet átalakítására, reformjára, a feladat- és hatáskörök felülvizsgálatára, megjelentek az integrációra vonatkozó javaslatok is.⁵ Az integrációs kísérletek nem tudták megállítani a dezintegrációs folyamatokat 2010-ig.⁶ Példának okáért a megyei (fővárosi) fogyasztóvédelmi felügyelőségek 1997. január 1-jétől egy ideig a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal integrált szerveiként működtek,⁷ majd 2007. szeptember 1. napjával kiváltak a közigazgatási hivatal szervezeti keretei közül.

Kiemelendő a 2010 előtti időszakból a 2007. évi regionális átszervezés, amely a területi államigazgatási szervezet számos szervét érintette. Egy-egy régió belül az azonos hatáskörű területi államigazgatási szerveket összevonták egy szervbe. Ennek eredményeként az egy régióba tartozó általános hatáskörű, fővárosi és megyei illetékességű közigazgatási hivatalok összevonásából regionális közigazgatási hivatalok jöttek létre. Egy-egy régió belül a megyei illetékességgel rendelkező dekoncentrált államigazgatási szervek is összevonásra kerültek egy-egy szervbe (megyei egészségbiztosítási pénztárakból regionális egészségbiztosítási pénztárak, megyei munkaügyi központokból regionális munkaügyi központok lettek stb.), de ezeket a különös hatáskörű regionális működési területtel rendelkező államigazgatási szerveket

nem integrálták az általános hatáskörű szervbe. A regionális átszervezés nem érintett minden területi szervet (kimaradtak a regionális átszervezésből a földhivatalok stb.).

Végül szükséges kitérni az általános hatáskörű területi szerv létrejöttére, illetve a jogutód szerveire. A jogszabályok még nem nevesítették általános hatáskörű szervként a köztársasági megbízott hivatalát, de voltak feladatai, jogkörei a többi területi államigazgatási szervvel kapcsolatban, egyrészt a régió területén működő más államigazgatási szervek tevékenységének összehangolása, másrészt az előzetes véleményezési jogkör a centrális alárendeltségű területi államigazgatási szervek illetékességi területének kijelölése, valamint helyi szervének megszüntetése előtt stb.⁸ Az Ötv. novella alapján a köztársasági megbízott és hivatala jogutódja a fővárosi és megyei közigazgatási hivatal (a továbbiakban e cím alatt: közigazgatási hivatal) volt, melyet kezdetben a jogszabályok szintén nem nevesítettek általános hatáskörű szervként.⁹ A közigazgatási hivatal vezetőjének feladatai között is szerepelt azonban a) közigazgatási hivatal és az illetékességi területén működő más államigazgatási szervek tevékenységének összehangolása igazgatásszervezési szempontból és b) a véleményezési jogkör (kivéve fegyveres erők, rendőrség, nemzetbiztonsági szolgálat, büntetés-végrehajtási szerv, valamint vám- és pénzügyőrség – e szervek voltak a kivételek a köztársasági megbízott esetén is).¹⁰

Jelentős változások következtek be 1997. január 1-jétől a közigazgatási hivatalok jogállását, szervezetét, vezetését, illetve 1997. július 1-jétől a hivatalvezető feladatait tekintve.¹¹ A közigazgatási hivatal jogállását illetően a belügyminiszter szervezeti és részben szakmai irányítása alatt álló, centrális alárendeltségű területi államigazgatási szervből a Kormány területi államigazgatási szerve lett (1997-2006). A feladatai között szerepelt a területi államigazgatási szervek tekintetében a) koordináció, b) ellenőrzési és c) véleményezési jogkör gyakorlása (az utóbbi két jogkör nem terjedt ki az adó- és pénzügyi ellenőrzési hivatal megyei és fővárosi szerveire). Megjelentek a közigazgatási hivatalban a szakigazgatási

szervek is, melyeknek szervei önállósága nem volt, de hatásköri (szakmai) önállósággal rendelkeztek, ugyanis a jogszabályban meghatározott hatáskörükben önállóan jártak el. A szakigazgatási szervek száma elenyésző volt abban az időszakban, illetve egészen 2010-ig, a közigazgatási hivatal szakigazgatási szervei a) a fogyasztóvédelmi felügyelőség és b) a szociális és gyámhivatal (először gyámhivatal) voltak.

Korábban már említésre került, hogy a területi államigazgatási szervek jelentős részének regionális átszervezése érintette a közigazgatási hivatalokat is, 2007. január 1. napjától a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok jogutódaiként 7 regionális közigazgatási hivatal jött létre (2007-2008).¹² Az Alkotmánybíróság két határozatban is kimondta, illetve megerősítette (2007, 2008), hogy a helyi önkormányzatok tekintetében törvényességi ellenőrzési jogkört gyakorló közigazgatási hivatalok regionális átszervezése alkotmányosértő.¹³ Az Alkotmánybíróság a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatban rámutatott a következőkre: „A helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés az önkormányzati alapjogok szabad gyakorlása korlátozásának lehetőségét is magában rejti, ezért a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szerv hatáskörét 2/3-os törvény kell, hogy szabályozza. A 2/3-os törvényben szabályozott önkormányzati alapjogok védelmének szervezeti garanciájaként, az Ötv. hozta létre a törvényességi ellenőrzést gyakorlására jogosult szervet magát is.”¹⁴

Az Ötv. módosítására nem került sor 2010-ig, ezért a Kormány döntött a regionális közigazgatási hivatalok általános jogutódaiként – a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése kivételével – regionális államigazgatási hivatalok létrehozásáról 2009. január 1-jétől.¹⁵ Ez a döntés azt eredményezte, hogy a törvényességi ellenőrzés alkotmányellenesen szünetelt.¹⁶ A regionális közigazgatási hivatal, majd a regionális államigazgatási hivatal területi államigazgatási szervek, dekoncentrált szervek tekintetében gyakorolt koordinációs, ellenőrzési és véleményezési jogköre megegyezett a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokéval.

2. AZ INTEGRÁCIÓS FOLYAMATOK A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEZETBEN 2010-2020 KÖZÖTT, A FŐVÁROSI ÉS MEGYEI KORMÁNYHIVATALOK LÉTREJÖTTE

A területi államigazgatási szervezet átalakítása, illetve az integráció szakaszosan zajlott 2010-2020 között. A továbbiakban az egyes szakaszok jelentősebb, nagyobb volumenű feladat- és hatásköri, valamint szervezeti változásai kerülnek elemzésre, értékelésre.

2.1. A FŐVÁROSI ÉS MEGYEI KÖZIGAZGATÁSI HIVATALOK ISMÉTELT LÉTREHOZÁSA (2010)

Az országgyűlési képviselők 2010. évi általános választását követően az Országgyűlés módosította az Ötv.-t, megteremtve ezáltal a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok (a továbbiakban: közigazgatási hivatalok) létrehozatalának lehetőségét, továbbá felhatalmazást kapott a Kormány, hogy a közigazgatási hivatalok működésének részletes szabályait rendeletben határozza meg.¹⁷

A közigazgatási hivatalok a regionális államigazgatási hivatalok megszűnésével, azok jogutódaiént jöttek létre újra 2010. szeptember 1-jével.¹⁸

A közigazgatási hivatal jogállását tekintve a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve volt, megyei, illetve fővárosi illetékességgel működött. A közigazgatási hivatal belső szervezeti felépítése kapcsán megállapítható, hogy a) hivatalvezető által vezetett szervezeti egységekből és b) önálló hatáskörrel rendelkező ágazati szakigazgatási szervekből állt: ba) a szociális és

gyámhivatal, bb) az állami főépítész és bc) az építésfelügyelet. A közigazgatási hivatal vezetőjét a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezte ki és mentette fel, a kinevezés a hivatal vezetésére határozott időre, a Kormány megbízatásának idejére szólt. A hivatalvezető szakmai munkáját igazgatási hivatalvezető-helyettesként főtitkár segítette, akit a hivatalvezető javaslatára a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter nevezett ki és mentett fel, a kinevezés határozatlan időre szólt. A szakigazgatási szerv vezetőjét az ágazati miniszter egyetértésével a közigazgatási hivatal vezetője nevezte ki és mentette fel. A közigazgatási hivatal felett osztott irányítás érvényesült, a szervezeti irányítás a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter hatáskörébe volt. A szakmai (ágazati) irányítást mind a hivatalvezető vezetése alatt álló szervezeti egységek, mind az ágazati szakigazgatási szervek hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatok tekintetében a hatáskörrel rendelkező ágazati miniszterek gyakorolták. A közigazgatási hivatal vezetőjének főbb feladatai között is szerepelt: a) a koordináció és b) az ellenőrzés, valamint c) a véleményezési jogkör a területi államigazgatási szervek tekintetében. Az átalakítás megkezdésének eredménye, hogy 2010. év őszétől egyrészt a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve ismét megyei, fővárosi illetékességgel működött, másrészt visszaállt a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés.

2.2. A FŐVÁROSI ÉS MEGYEI KORMÁNYHIVATALOK LÉTREJÖTTE, INTEGRÁCIÓ A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEZETBEN

2010. év második felében elkezdődött az integráció előkészítése, a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről szóló 1191/2010. (IX. 14.) Korm.

határozat (a továbbiakban: Korm. határozat1) 1.) pontja rögzítette az integráció szükségességét: „A Kormány szükségesnek tartja az integrált területi államigazgatási szervezetrendszer megvalósítását a hatékonyabb, takarékosabb, átláthatóbb és ellenőrizhetőbb államigazgatási működés feltételeinek megteremtése érdekében.” A Korm. határozat1 3.) pontja meghatározta az integrálandó területi államigazgatási szervek körét:

- a) Területi Igazságügyi Hivatalok,
- b) Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalok,
- c) Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei,
- d) Földhivatalok,
- e) Regionális Egészségbiztosítási Pénztárak,
- f) Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságok,
- g) Regionális Munkaügyi Központok,
- h) Regionális Munkaügyi Felügyelőségek,
- i) Regionális Munkavédelmi Felügyelőségek,
- j) Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Regionális Felügyelőségei,
- k) Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Regionális Irodái,
- l) Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Regionális Intézetei,
- m) Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóságai,
- n) Nemzeti Közlekedési Hatóság Regionális Igazgatóságai,
- o) katasztrófavédelmi Hivatal Regionális Igazgatóságai.

A kormányhivatalok szabályozása kapcsán megállapítható, hogy az Országgyűlés 2010-ben elfogadta 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 ennek alapján 2011. január 1-jétől létrejöttek a fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban: kormányhivatalok) a közigazgatási hivatalok bázisán mint a közigazgatási hivatalok általános jogutódjai.¹⁹ A Khtv. általános indokolása a kormányhivatalok létrehozása kapcsán rámutat: „A Kormány kiemelt célkitűzése a közigazgatás hatékonyságának növelése, amelynek egyik hangsúlyos eleme az ed-

digieknél összefogottabban, ellenőrzöttebben és költségtakarékosan működő területi államigazgatás megteremtése, ezáltal a Kormány területi feladatellátása hatékonyságának és eredményességének megvalósítása. (...) A létrejövő fővárosi és megyei kormányhivatalokban elsősorban a funkcionális feladatellátás egységesül, az integrálásra kerülő szervek szakmai autonómiája és az ágazati szakmai irányítás érintetlenül hagyásával. (...) A törvény szabályozza a kormányhivatal jogállását mint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervét, mely egyaránt jelent államigazgatási feladatot ellátó, irányító, ellenőrző szerepkört és a Kormány kormányzási feladataiban történő részvételt.” A Khtv. intézményesítette a kormányhivatalt, valamint szabályozta jogállását, szervezetét, irányítását és fő feladatait. Továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet1) szabályozta először részletesen a kormányhivatal irányítását, feladatait stb.

Az integrációs célkitűzés megvalósulásának eredményességét mutatja, hogy a fentebb meghatározott területi államigazgatási szervek közül csak egy, nevezetesen a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltsége nem került integrálásra.²⁰ Megjegyzendő, hogy a széttagoltság jelentősen csökkent, de nem szűnt meg, hiszen több dekoncentrált szerv integrációjára nem került sor (nemzeti park igazgatóságok, bányakapitányságok stb.).²¹ Az integrált területi államigazgatási szervek jogutódlásának részletes szabályairól a Korm. rendelet1 rendelkezett, ennek alapján 2011. január 1-jén:

- a) a megyei illetékességű költségvetési szerv egyesítés (összeolvadás) révén szűnt meg, és vált 2011. január 1-jén a székhelye szerinti kormányhivatal szakigazgatási szervévé,
- b) a regionális illetékességű költségvetési szerv szétválasztással (különválással) szűnt meg – oly módon, hogy a korábbi illetékességi területén működő szervezet megyei szintre tagozódott –, és így vált összeolvadással 2011. január 1-jén a kormányhivatal szakigazgatási szervévé,
- c) a központi államigazgatási szerv önálló jogi személyiséggel nem rendelkező területi szerve

vagy szervezeti egysége a központi államigazgatási szerv alapító okiratának módosításával, és az ezzel egyidejű kormányhivatal alapító okiratában foglaltak szerint vált 2011. január 1-jén a kormányhivatal szakigazgatási szervévé.

A közigazgatási hivatal és az integrációban érintett államigazgatási szervek megállapodást kötöttek. A megállapodások rögzítették a feladat- és hatáskörök és az ahhoz kapcsolódó jogviszonyok tekintetében a jogutódlás egyes kérdéseit, a feladatellátáshoz kapcsolódó vagyoni jogok, ingó- és ingatlanállomány térítésmentesen került átadásra a jogutód kormányhivatal részére, ha kormányrendelet eltérően nem rendelkezett.

A kormányhivatalok létrejöttével, illetve az akkor megvalósult integrációval kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy a szervek, szervezeti egységek integrálása horizontális és működési, funkcionális integrációt jelentett.²² A kormányhivatalokban a funkcionális, a szervi működést szolgáló – nem szakmai feladatellátáshoz kötődő – belső igazgatási feladatellátás összevonásra került, illetve egységesült: a) a humánpolitikai és humánerőforrás-gazdálkodási, b) a költségvetési gazdálkodási, c) a pénzügyi és számviteli, d) az üzemeltetési, eszköz- és vagyongazdálkodási, e) a beszerzési, f) a szabályozási és iratkezelési, g) az ellenőrzési, h) a koordinációs, i) a jogi (peres képviselői), j) a saját szervi működést szolgáló informatikai üzemeltetési és rendszerfenntartási, k) a kommunikációs és nemzetközi kapcsolatok lebonyolítására szolgáló feladatok ellátása.

Az integrálásra került különös hatáskörű területi államigazgatási szervek szakmai önállósága (hatásköri önállósága) megmaradt, vagyis egyedi ügyben a kormányhivatal, illetve annak vezetője utasítási joggal nem rendelkezett. Másrészt az ágazati (központi államigazgatási szerv általi) szakmai irányítás is megmaradt az integrált szakigazgatási szervek felett.

A kormányhivatalba nem integrált államigazgatási szervek két csoportra oszlottak a) a kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartozó szervek, valamint b) a kormányhivatal koordiná-

ós és ellenőrzési (a Nemzeti Adó- és Vámhivatal [a továbbiakban: NAV] területi szervei) vagy csak ellenőrzési jogköréből (a rendvédelmi szervek) kivett szervek. Hangsúlyozandó azonban, hogy e szervek is együttműködésre kötelesek feladataik ellátása során egymással és a kormányhivatallal.

A Magyar Programban is rögzítésre kerültek az integráció megvalósulásával, illetve a kormányhivatalok létrejötte kapcsán egyebek mellett az alábbiak: „A mintegy 30 dekoncentrált államigazgatási szervből 15, a kormányhivatalok szervezetebe integrálódott szakigazgatási szervként, 10 szervezet pedig a kormányhivatalok ellenőrzési, koordinációs és véleményezési jogkörébe került, további 5 szervezet esetén a kormányhivatalok csak koordinációs jogkört gyakorolnak.”²³

A kormányhivatal belső szervezeti struktúrája kezdetben (2011-2012) két részre volt bontható:

- a) törzshivatal (a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből állt),
- b) ágazati szakigazgatási szervek.

A kormányhivatal szervezeti egységeként 17 szakigazgatási szerv kezdte meg működését 2011-ben. A szakigazgatási szervek száma nem egyezik a kormányhatározatban meghatározott szakigazgatási szervek számával. Ennek okai, hogy a) az Oktatási Hivatal Regionális Igazgatósága nem szakigazgatási szerv lett, hanem a törzshivatal főosztálya, b) a Regionális Munkaügyi Felügyelőségéből és a Regionális Munkavédelmi Felügyelőségéből egy szakigazgatási szerv lett, c) a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei nem kerültek integrálásra, d) a Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalból pedig mérete és szerteágazó feladatai miatt 4 szakigazgatási szerv jött létre, e) a közigazgatási hivatalnak már voltak szakigazgatási szervei. A szakigazgatási szerveket a Korm. rendelet¹ határozta meg az alábbiak szerint:

- a) a szociális és gyámhivatal,
- b) az építésügyi hivatal,
- c) az igazságügyi szolgálat,
- d) a növény- és talajvédelmi igazgatóság,
- e) az erdészeti igazgatóság,

- f) a földművelésügyi igazgatóság,
- g) az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóság,
- h) a földhivatal,
- i) az egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerv,
- j) a nyugdíjbiztosítási igazgatóság,
- k) a munkaügyi központ,
- l) a munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv,
- m) a fogyasztóvédelmi felügyelőség,
- n) a kulturális örökségvédelmi iroda,
- o) a népegészségügyi szakigazgatási szerv,
- p) a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóság,
- q) a közlekedési felügyelőség.²⁴

A szakigazgatási szervek illetékességi területe nem minden szakigazgatási szerv esetében egyezett meg a kormányhivatal illetékességi területével (pl.: az erdészeti igazgatóság, a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóság illetékességi területe több megyére terjedt ki), ezért nem rendelkezett minden kormányhivatal a fentebb felsorolt szakigazgatási szervekkel maradéktalanul. A szakigazgatási szervek önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező, a megyei szintnél alacsonyabb szintű szervezeti egységgel is rendelkezhetek 2011. január 1. - 2012. december 31. között, megjegyzendő, hogy nem volt minden szakigazgatási szervnek önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége.

Végül a belső szervezeti felépítés kapcsán megemlítendő, hogy a kormányhivatal szervezeti keretén belül (a törzshivatalban) 2011-ben megkezdte működését a 29 kormányablak (integrált ügyfélszolgálati irodák).²⁵

2012. évben területi államigazgatási szerveket nem integráltak a kormányhivatalba, de további feladat- és hatásköröket telepítettek a kormányhivatalhoz, illetve a kormány megbízotthoz jellemzően a helyi önkormányzatoktól, illetve a jegyzőktől. Itt megjegyzendő, hogy az Országgyűlés elfogadta a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Mötv.), mely 2012. január 1-jétől szakaszosan lépett hatályba. Az Mötv. fenntartot-

ta a megyei (területi) önkormányzatot, de feladatai jelentősen csökkentek, illetve átalakultak. Az Mötv. a megyei önkormányzat feladataiként a területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat határozta meg. Egyrészt kiemelendők a megyei önkormányzatok konszolidációjával kapcsolatban a megyei önkormányzati intézmények és a fővárosi önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek a Magyar Állam által történő átvételéhez kapcsolódó feladatok, hiszen az átadás-átvételi bizottság vezetője a kormány megbízott volt és a tagok között szerepelt egyebek mellett a főigazgató, majd a megyei intézményfenntartó központokkal kapcsolatban a kormány megbízott középírányító szerepköre 2012. december 31-ig.²⁶ Ennek okán a megyei önkormányzatok intézményfenntartó feladatai megszűntek, ezek nagyobb részét átmenetileg a megyei intézményfenntartó központok (a továbbiakban: MIK) vették át. A kormányhivatalra nem telepítettek intézményfenntartó feladatokat, illetve a MIK nem vált a kormányhivatal szervezeti egységévé, átmeneti megoldás volt az intézményfenntartás tekintetében, hiszen 2013-tól az intézményfenntartás tovább alakult, a MIK pedig megszűnt.²⁷

Másrészt a 2012. évtől a védelmi igazgatás, a védelmi feladatellátás rendszerében is változások következtek be. A megyei védelmi bizottság elnöke a kormány megbízott lett, ezt a feladatot korábban a megyei közgyűlés elnöke látta el. A védelmi feladatok ellátására a védelmi bizottság titkársága jött létre önálló osztály jogállású szervezeti egységként a kormányhivatal törzshivatalában, de a megyei védelmi bizottság nem vált a kormányhivatal szervezeti egységévé. Már itt megjegyzendő, hogy a helyi védelmi bizottság elnöke pedig a járási hivatal vezetője lett 2013. január 1-jétől, ezt a feladatot korábban a polgármesterek látták el.²⁸ Harmadrészt, a települési önkormányzat jegyzője helyett a kormányhivatal (törzshivatal) lett az általános szabálysértési hatóság 2012. április 15. napjától, de csak rövid időre, hiszen a szabálysértési hatáskör 2013. január 1. napjával átkerült a járási hivatalhoz (járási törzshivatalhoz).²⁹ Végül 2012 őszén a kormány megbízott újabb feladatot kapott, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások kapcsán koor-

dinációs feladatkört, az ehhez kapcsolódó jogszabályokat a Korm. rendelet¹ részletesen szabályozta.³⁰

Kormányhivatali belső szervezeti változások is történtek a szakigazgatási szervek tekintetében. 2012. július 1-jén létrejött a rehabilitációs szakigazgatási szerv³¹ a megváltozott munkaképességű személyek ellátásával, rehabilitációjával kapcsolatos más feladatok ellátására, a szakigazgatási szerv a feladatai ellátásához a munkaügyi központ és a nyugdíjbiztosítási igazgatóság (szakigazgatási szervek), valamint a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal területi szervei státuszaiból kapott státuszokat. A szakigazgatási szervek körét érintő változás volt, hogy a kulturális örökségvédelmi iroda mint szakigazgatási szerv 2013. január 1-jével megszűnt, a feladatait a meglévő építésügyi hivatal (szakigazgatási szerv) vette át, mely ezen időponttól kezdve építésügyi és örökségvédelmi hivatalként működött.³²

2.3. A JÁRÁSI (KERÜLETI) HIVATALOK LÉTREJÖTTE, A JEGYZŐ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADAT- ÉS HATÁSKÖREINEK RÉSZBENI ÁTADÁSA

A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításának harmadik jelentős szakasza a járásek, valamint a járási hivatalok, a fővárosban pedig kerületi hivatalok (a továbbiakban együtt: járási hivatalok) kialakítása. A járásek kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat 1.) pontja szerint: „A Kormány szükségesnek tartja a járás mint az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egysége kialakítását a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése érdekében.” Ezt követően az Országgyűlés elfogadta a járásek kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt, továbbá megjelent a végre-

hajtásról rendelkező, a járási (fővárosi kerületi) hivatalok kialakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 174/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet, illetve a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet.

A járás a területi és a települési szint közötti legalacsonyabb szintű területi egység, az ún. alsó-középszint. A járásek átfedésmentesen és a megyék határaihoz illeszkedve lefedik az ország egész területét. A megyékben 175 járási hivatal, valamint a fővárosban 23 kerületi hivatal a kormányhivatalok kirendeltségeiként működött 2013. január 1-jétől, melyek elsősorban a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatokat láttak el.³³ A járási hivatalok, illetve a járásek kialakítása kapcsán megállapítható, hogy a szakmai előkészítés során tett javaslattól is eltérően jóval több járás jött létre, mint amennyi a tanácsi rendszerben volt, 1950-ben 140, majd 1983-ban (a járási rendszer megszüntetésekor) 83 járás működött, ehhez képest 2013-ban összesen 198 járási és kerületi hivatal jött létre.³⁴

A járási hivatalok létrejöttével egyrészt a szakigazgatási szervek önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező, a megyei szintnél alacsonyabb szintű szervezeti egységei a járási hivatal szervezetébe integrálódtak. Másrészt, a járási hivatalokba integrálták a járás területén működő jegyzők államigazgatási feladat- és hatáskörének jelentős részét. A járási hivatalhoz átkerült államigazgatási feladat- és hatáskörök: a) okmányirodai feladatok (lakcímnnyilvántartás, útlevél-igazgatás, gépjármű-nyilvántartás), b) egyes gyám- és gyermekvédelmi ügyek, c) egyes szociális igazgatási ügyek, d) családtámogatási ügyek, e) köznevelési feladatok, f) menedékjogi ügyek, g) egyéni vállalkozói tevékenység engedélyezés, h) egyes kommunális típusú ügyek (pl.: temető engedélyezés), i) egyes állategészségügyi feladatok (pl.: cirkuszi mena-zséria, állatotthon engedélyezés), j) a fővárosi és megyei kormányhivatalok által már korábban átvett szabálysértési feladatok, k) a helyi védelmi bizottságok vezetése, l) egyes vízügyi, környezetvédelmi hatáskörök.³⁵ Ezzel az államigazgatási feladat- és hatáskörök önkormányzatokra törté-

nő átruházásának folyamata megállításra, illetve visszafordításra került azzal a célkitűzéssel, hogy az államigazgatási feladatokat területi szinten a kormányhivatalok, illetve a járási hivatalai látják el a jövőben. Megjegyzendő, hogy a fenti feladat- és hatáskörök egy részét egyébként sem látta el minden jegyző, hanem jogszabályban kijelölt jegyzők több településre kiterjedő illetékességgel (pl.: okmányirodai feladatok).

A jegyzőnél maradtak az alábbi feladat- és hatáskörök: a) birtokvédelmi eljárás, b) hagyatéki eljárás, c) anyakönyvi eljárás, d) adóigazgatás és adóvégrehajtás, e) egyes építésügyi igazgatási feladatok, f) kereskedelmi engedélyezés, g) a helyi önkormányzati rendeletalkotáshoz kötött szociális ellátások, h) gyermekvédelmi támogatások, i) egyes környezetvédelmi hatáskörök.³⁶

Az átvett államigazgatási feladatok ellátását biztosító települési önkormányzati vagyon és vagyoni értékű jog – a feladat ellátásának időtartamára – az állam ingyenes használatába került, a használati jogot a kormányhivatal gyakorolta. Továbbá a kormányhivatal foglalkoztatotti állományába kerültek a települési önkormányzati hivataloknál az átvett államigazgatási feladatokat ellátók álláshelyei, valamint arányos számú köztisztviselő, amennyiben megfeleltek a képesítési feltételeknek.³⁷

A kormányhivatal belső szervezeti struktúrája három részre bontható ettől az időponttól:

- a) törzshivatal (a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből áll),
- b) ágazati szakigazgatási szervek (a továbbiakban: szakigazgatási szervek) és
- c) a megyékben járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalok (a továbbiakban: járási hivatalok).

A törzshivatal főosztályokból és önálló osztály jogállású szervezeti egységekből (pl.: kormány megbízotti kabinet, védelmi bizottság titkársága) állt. A főosztály egységes vagy osztályokra tagozódhat, osztályokra tagozódás esetén legalább két osztályt kellett létrehozni. A törzshivatali főosztályoknak két csoportja a szakmai felada-

tokat ellátó főosztályok (pl.: hatósági főosztály, törvényességi felügyeleti főosztály) és a funkcionális feladatokat ellátó főosztályok (pl.: pénzügyi főosztály, humánpolitikai főosztály). A szakmai főosztályok látták el a kormányhivatal, illetve a kormány megbízott hatáskörébe utalt szakmai feladatokat, a funkcionális főosztályok pedig a korábban már részletezett funkcionális feladatokat. Megjegyzendő, hogy az egyes kormányhivatalok törzshivatalainak szervezeti felépítése részben eltérhetett egymástól a főosztályok és osztályok tekintetében.

A szakigazgatási szervek ba) főosztályokból és bb) önálló osztály jogállású szervezeti egységekből állhattak, de voltak olyan szakigazgatási szervek (jellemzően a kisebb létszámúak), ahol nem jöttek létre főosztályok, illetve osztályok.

A járási hivatalok önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei a kormányhivatalnak, költségvetési és működési önállósággal nem rendelkeznek. A járási hivatalok alapvetően a megyei szakigazgatási szervek helyi szerveiből (körzeti, kistérségi kirendeltségeiből, ügyfélszolgálatából, irodáiból), valamint az okmányirodákból és a városi gyámhivatalokból (utóbbi kettő a települési önkormányzat hivatala részét képezte korábban) jöttek létre. A járási hivatal belső szervezeti felépítését tekintve ca) járási törzshivatalból és cb) járási szakigazgatási szervekből állt. A járási hivatal járási szakigazgatási szerveinek száma kevesebb volt, mint a kormányhivatal szakigazgatási szerveinek száma: a) a járási gyámhivatal, b) a járási építésügyi hivatal vagy a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal, c) a járási hivatal állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szakigazgatási szerve, d) a járási földhivatal, e) a járási hivatal munkaügyi kirendeltsége, f) a járási népegészségügyi intézet.³⁸ Megjegyzendő, hogy nem rendelkezett minden járási hivatal mindegyik típusú szakigazgatási szervvel. A járási hivatalok a belső szervezeti felépítésük, területük, lakosság számuk alapján differenciált képet mutattak.³⁹

Az okmányirodák (a járási hivatal törzshivatalának szervezeti egységei) bázisán létrejött új kormányablakok már a járási hivatal integrált ügyfélszolgálatáiként működnek, ahol az ügyfelek elindíthatják vagy elintézhetik államigazgatási ügyeiket. A kormányablakok főbb ügykörtípusai,

jogkörei: a) az ügyféli kérelmek (beadványok) átvétele és továbbítása, b) a tájékoztatásnyújtás az ügyfelek részére, c) a hatósági szolgáltatások nyújtása, d) a kormányablak által azonnal vagy jogszabályban meghatározott ügyintézési határidőn belül történő ügyintézés, valamint e) a hivatalból intézendő ügyek.⁴⁰

A kormányablakok száma folyamatos növekedett és ezzel párhuzamosan a kormányablakokban intézhető ügykörök száma jelentősen bővült több lépcsőben 2014. évtől.⁴¹ A járások kialakításának elvei között megfogalmazódott, hogy a meglévő ügyintézési helyszíneket lehetőség szerint fenn kell tartani, lehetőség volt a járási hivatali kirendeltség (a járási hivatal ügyintézését biztosító helyszíne) felállítására vagy települési ügysegédi szolgáltatás nyújtására a járásba tartozó településeken.⁴²

Összességében megállapítható, hogy 2010 és 2014 között egyrészt az integráció okán a területi államigazgatási szervezet szétagoltsága csökkent, másrészt az államigazgatási feladat- és hatásköröket széles körben az általános hatáskörű területi államigazgatási szervekhez telepítették, az önkormányzatok átruházott államigazgatási feladatai jelentős mértékben csökkentek, az államigazgatási feladatellátás települési szint helyett egyre inkább a területi szint felé tolódott.

2.4. KÜLSŐ, VALAMINT A KORMÁNYHIVATALT ÉRINTŐ BELSŐ INTEGRÁCIÓ (2015)

A 2015. évi integráció előkészítése kapcsán kiemelő egyrészt az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat, mely a reform területeit a következők szerint jelölte meg: a) állami humántőke reformja, b) állami szolgáltatások reformja, c) állami ügyintézés reformja (egyebek mellett a kormányablakok országos hálózatának kiépítése), d) a területi közigazgatás átalakításának folytatása, e) a jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálata. A reformmal érintett területek egyike a területi közigazgatás 2010-ben

megkezdett átalakításának folytatása volt, egyrészt a szakigazgatási szervek működési és szervezeti kereteinek hatékonyabbá tétele, másrészt az újabb külső integrációt, vagyis a kormányhivatali szervezetrendszeren kívül eső, területi államigazgatási szervek kormányhivatalba történő integrálása (ide nem értve a rendvédelmi és az adóigazgatási szerveket).⁴³ Ezt követően 2014. év végén a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről szóló 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat2) meghatározta azoknak a szerveknek, illetve feladatoknak a körét, amelyeket a külső integráció érintett:

- a) a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségek,
- b) a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal bányakapitányságai,
- c) a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK) megyei igazgatóságainak családtámogatási és szociális ellátási, valamint lakáscélú állami támogatással összefüggő feladatai,
- d) a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH) anyakönyvezéssel összefüggő feladatai,
- e) az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: OEP) területi hivatalainak baleseti megtérítéssel, valamint a keresőképeség vagy keresőképtelenség vizsgálatával összefüggő feladatai.

A Korm. határozat2 emellett arról is rendelkezett, hogy a kormányhivatalokat érintően elő kell készíteni a) a szakhatósági eljárások szabályozását, b) az egységes kormányhivatali szervezeti működést megerősítő törvénymódosításokat.

Ki kell térni röviden a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. (a továbbiakban: Stratégia) dokumentumra is, mely a területi államigazgatási szervezet átalakítása érdekében tervezett beavatkozásokat, beavatkozási területeket a következőkben jelölte meg:

- a) a területi államigazgatási intézményrendszer szervezeti megerősítése (külső integráció), valamint

- b) átfogó integrációja (belső integráció),
- c) ideális járás kialakítása,
- d) kormányablakok fejlesztése,
- e) közfeladatok határ menti rendszerének feltérképezése, kialakítása európai területi társulások támogatásával, valamint a transznacionális együttműködések bővítése.⁴⁴

A kormányhivatalba nem integrált területi szervek három csoportja: a) rendvédelmi szervek, b) hatósági igazgatási vagy vagyonkezelési feladatot ellátó szervek (nemzeti park igazgatóságok, vízügyi igazgatóságok, bányakapitányságok stb.), c) az intézményfenntartással foglalkozó szervek.⁴⁵ A külső integráció kapcsán a Stratégia megállapította, hogy a hatósági igazgatási vagy vagyonkezelési feladatot ellátó szervek integrálhatóak a kormányhivatalokba, nem lehet akadálya az integrációnak, hogy sajátos (ún. területközi) illetékességgel rendelkezik egy-egy szerv. Az intézményfenntartással foglalkozó területi államigazgatási szervek, illetve szervezeti egységek integrálását nem tartotta szükségesnek az ellátott feladatok specialitása és a jelentős forrásigények miatt. A belső integráció kapcsán a Stratégia rögzítette, hogy egyrészt vannak párhuzamosságok a jelenlegi kormányhivatali rendszeren belül, másrészt vannak olyan szakmai feladatok, amelyek hatékonyabban és eredményesebben működtethetők egy szervezeti egység által.

A kormányhatározatokat követően az Országgyűlés elfogadta az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvényt, valamint a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VIII. törvényt. A külső integráció eredményeként egyrészt újabb két szerv, illetve szervezeti egység (a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek, valamint b) a területi bányakapitányságok) beolvadt a kormányhivatalba. Másrészt a kormányhivatalok feladat- és hatásköröket vettek át a MÁK megyei igazgatóságaitól, valamint az OEP-től és a BÁH-tól 2015. április 1. napjától. Az utóbbi 3 szerv esetében feladatkörök kerültek átadásra a kormányhivataloknak, a feladat ellátásához szükséges személyi, dologi és infrastrukturális

feltételek biztosítása mellett.⁴⁶ A külső integrációval párhuzamosan belső szervezeti, valamint hatásköri változás, ún. belső integráció is zajlott. A kormányhivatal 2015. március 31. napjáig önálló hatáskörrel rendelkező szervezeti egységeként működő szakigazgatási szervek, illetve a kormányhivatal kirendeltségeiként működő járási hivatalok járási szakigazgatási szervei megszűntek, a hatáskörgyakorlás egységesítésre került. A kormányhivatal belső struktúrájának ismételt két pillére lett:

- a) a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységek (főosztályok (osztályokra tagozódik) és önálló osztályok), valamint
- b) járási hivatalok.⁴⁷

Az integráció érintette mind a szakigazgatási szerveket, mind a törzshivatal főosztályait, a kormányhivatalon belül kettő vagy több szakigazgatási szervet, illetve annak szervezeti egységeit, valamint kettő vagy több főosztályt vontak össze egy-egy szervezeti egységgé. A megyei szint főosztályokra, a főosztályok pedig osztályokra tagozódtak, a járási hivatalok pedig egységesen osztályokra tagozódtak. A feladat- és hatáskörök jogszabályban meghatározott címzettje a fővárosi és megyei kormányhivatal (a hatáskörgyakorló a kormány megbízott), valamint a járási hivatalok (a hatáskörgyakorló a járási hivatalvezető). Tehát a kirendeltségként működő járási hivatalokon kívül a további szervezeti egységek nem rendelkeznek önálló hatáskörrel a kormányhivatalon belül. A belső integráció okán megszűnt a kormányhivatalon belül a szakhatósági eljárás. A kormányhivatal egyes szervezeti egységei az egyes, a kormányhivatal által lefolytatott hatósági eljárásokban nem szakhatóságként működtek közre.⁴⁸

Végül 2015. év kapcsán megjegyzendő, hogy a szociális ellátásokról és szolgáltatásokról szóló 1993. évi III. törvény ellátásokra vonatkozó szabályai jelentős mértékben módosultak, átalakult a szociális ellátások rendszere, melynek két lényeges eleme: a) az állam és az önkormányzat segélyezésével kapcsolatos feladat- és hatáskörei elválasztásra kerültek, b) átalakult a finanszírozás rendszere.

2015. március 1. napjától a jegyző az aktív korúak ellátásának megállapítására vonatkozó hatáskörét (foglalkoztatást helyettesítő támogatás, valamint egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás [új ellátási forma], a korábbi rendszeres szociális segélyre jogosultak egy része vált erre jogosulttá) átadta a járási hivataloknak.

A külső és belső integráció mellett folytatódott a hatáskör átvétel a települési önkormányzati jegyzőktől is.⁴⁹

2.5. TOVÁBBI KÜLSŐ INTEGRÁCIÓ, VALAMINT A JÁRÁSI HIVATALOK MEGERŐSÍTÉSE (2017)

2017. évben egyrészt külső integrációra került sor, másrészt ún. hatáskör-racionalizáció keretében központi államigazgatási szervek kormányhivataloknak, a kormányhivatalok pedig az önálló hatáskörrel rendelkező járási hivataloknak adtak át feladat- és hatásköröket. A feladat- és hatáskörváltozásról rendelkező jogforrások közül kiemelendő a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítéséről, valamint az ehhez szükséges hatáskör-racionalizálásról szóló 1959/2015. (XII. 23.) Korm. határozat, valamint a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat. Ezt követően az Országgyűlés elfogadta 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. törvényt. A hatáskör-racionalizáció nem érintette a nemzetbiztonsági, a rendvédelmi és az intézményfenntartói feladatokat ellátó szerveket.

A külső integráció okán 2017. évben kormányhivatalba integráltak újabb két szervet, illetve szervezeti egységet:

- a) a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalok kirendeltségeit, valamint
- b) Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalok területi szervezeti egységeit.

Az államigazgatás szervezet központi szintjét érintő változások (melyek nem képezik tárgyát a tanulmánynak) okán egyes központi államigazgatási szervek első-, illetve másodfokú hatáskört adtak át a) minden kormányhivatalnak, vagy b) egy kormányhivatalnak országos illetékességgel (pl.: Budapest Főváros Kormányhivatala, Pest Megyei Kormányhivatal). A kormányhivatal kirendeltségeiként működő járási hivatalok is megerősítésre kerültek, a kormányhivatali feladat- és hatáskörök differenciált módon átadásra kerültek a járási hivataloknak az alábbiak szerint:

- a) minden járási hivatalnak (közoktatási, fogyasztóvédelmi, jogi segítségnyújtási stb.),
- b) több, de nem minden járási hivatalnak (népegészségügyi, élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi stb.),
- c) kizárólag a megyeszékhely járási hivatalnak átadott (családtámogatás, egészségbiztosítás, rehabilitációs igazgatás, szociális igazgatás/lakástámogatás, vadászati-halászati igazgatás, földművelésügy, növény- és talajvédelem, vetőmag-felügyelet, környezet- és természetvédelem, közlekedési-útügyi igazgatás, mérésügyi, műszaki biztonsági igazgatás, munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzési) feladat- és hatáskörök.

A b) pontban meghatározott hatáskörökben több járásra kiterjedő illetékességgel a kijelölt járási hivatalok, míg a c) pontban meghatározott feladat- és hatáskörökben kizárólag a megyeszékhely járási hivatalok jártak el, annak ellenére, hogy alapvetően járási illetékességgel létrehozott szervezeti egységek voltak. A megyeszékhely járási hivatalok kiemelt járási hivatalokká váltak. A feladat- és hatáskör újraosztást követően a járási hivatalok vezetői továbbra is elsőfokú hatáskört, a megyei kormányhivalt vezető kormány megbízott pedig első- és másodfokú, illetve felügyeleti jogkört is gyakorolt. A kormányhivatal hatáskörébe tartozó hatósági ügyekben az elsőfokú döntés

ellen bírósági felülvizsgálatnak volt helye, és a járási hivatal hatáskörébe tartozó ügyek egy részében is kizárt volt a fellebbezés és közvetlen bírósági felülvizsgálatnak volt helye. Tehát a hatósági ügyekben már ekkor elindult az ún. egyfokúsítás. A belső szervezeti struktúra változása kapcsán kiemelendő, hogy a járási hivatalok közül a kiemelt járási hivatal sokrétű feladat- és hatásköre okán főosztályokra tagozódhatott, a főosztályok pedig osztályokra.

2.6. A KORMÁNYHIVATALT ÉRINTŐ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRVÁLTOZÁSOK (2020)

Az Országgyűlés elfogadta a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CX. törvényt (a továbbiakban: Módtv.), ami megalapozta a 2020. évi feladat- és hatáskör át- és visszarendezést a) a kormányhivatal és a külső szervek, valamint b) a kormányhivatal és a járási hivatalok között. A változások 2020. évben három szakaszban zajlottak. 2020. január 1-jén a kormányhivatalok feladat- és hatásköröket adtak át a) jegyzőknek, b) központi, illetve területi államigazgatási szerveknek, c) kamaráknak, d) egyéb szerveknek.

Ezt követően 2020. március 1. napján a szabálysértési hatáskörök, amelyeket a járási hivatalok gyakoroltak, átkerültek egy szabálysértési tényállás kivételével a rendőrséghez. A jegyző pedig átadta építésügyi igazgatási feladat- és hatáskörét a kormányhivatalnak, ezáltal az építésügyi igazgatási feladatok ellátása egységesült. A Módtv. általános indokolása rámutat a hatáskörváltás okaira: „(...) a törvényjavaslat számos kormányhivatali feladat- és hatáskör a jelenleginél hatékonyabb ellátására is javaslatot tesz. Ezek közül kiemelendő a szabálysértési feladatok ellátása, amelyet jelenleg a járási (fővárosi kerületi) hivatalok látnak el. Ugyanakkor az állampolgárok által

elkövetett kisebb súlyú szabályszegések esetében nagyobb súlyt adna az állam eljárásának, ha a járási hivatalok helyett a rendőrség kerülne kijelölésre általános szabálysértési hatóságként. (...) Az osztott hatáskörű elsőfokú építésügyi hatósági rendszer megszüntetésre kerül, (...) általános építésügyi hatósági hatáskör kormányhivatali szervezetrendszerbe kerül integrálásra. Az átalakítás célja a hatósági szervezetrendszer egyszerűsítése, az adminisztratív terhek csökkentése, a hatásköri átfedések, ütközések kiküszöbölése.”

Emellett 2020. március 1. napjával a kormányhivatalon belül újabb szervezeti, valamint feladat- és hatásköri változások következtek be, ugyanis a járási hivatalok jellemzően az egész megyére vagy több járásra kiterjedő illetékességgel ellátott feladataikat átadták („visszaadták”) a kormányhivatalnak.⁵⁰ A járási hivatalok jellemzően nem látnak el megyei illetékességgel feladatokat, a megyeszékhely járás kiemelt szerepköre is megszűnt. A járási hivatalok általában egy, kivételesen több járásra kiterjedő vagy országos illetékességgel gyakorolnak feladat- és hatáskört, a megyei kormányhivatalok pedig jellemzően megyei, kivételesen több megyére kiterjedő vagy országos illetékességgel látnak el feladat- és hatásköröket. A 2020. évi hatáskörváltás kapcsán létrejött belső szervezeti struktúra a következő cím alatt kerül elemzésre.

Végül 2020. július 1. napján a kormányhivatal járási hivatalai az egyéni vállalkozói tevékenységgel összefüggő feladat- és hatáskört adták át a NAV megyei adó- és vámigazgatóságainak, a hatósági ellenőrzési feladatok a járási hivatalnál maradtak.

3. A FŐVÁROSI ÉS MEGYEI KORMÁNYHIVATAL

A kormányhivatalok jelenlegi szabályozása kapcsán megállapítható, hogy 2012. január 1. napja óta az Alaptörvény rögzíti, hogy a kormányhivatal jogállását tekintve a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve.⁵¹ Megállapítható az is, hogy a Khtv. szabályai gyakorlatilag áteme-

lésre kerültek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénybe (a továbbiakban: Kit.) 2019. január 1. napjától. A Kit. rendelkezik arról is, hogy a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve területi kormányzati igazgatási szerv.⁵² A szabályozás kapcsán megjegyzendő, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet2), a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 3/2020. (II. 28.) MvM utasítás, valamint a kormányhivatalok ügyrendjei szabályozzák részletesen a szervezetet és működést, valamint a feladatellátást. A kormányhivatalok az illetékességet tekintve megyei (területi) illetékességgel (működési területtel) rendelkeznek, kivéve a fővárosi kormányhivatal, melynek illetékessége Budapest főváros területére terjed ki. A Korm. rendelet2 eltérő illetékességi területet is megállapíthat egyes államigazgatási feladatok ellátása tekintetében, ennek okán egyes feladatokat több megyére kiterjedő (pl.: erdészeti hatósági és igazgatási feladatok) illetékességgel vagy kivételesen országos illetékességgel lát el a kormányhivatal.⁵³ A kormányhivatal belső szervezeti struktúráját tekintve két pilléren alapul:

- a) a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységek (megyei szint), valamint
- b) a járási hivatalok.

A kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységek: aa) a főosztályok, ab) a főosztály jogállású szervezeti egységek (Kormány megbízotti Kabinet, Állami Főépítési Iroda), ac) az önálló jogállású osztályok (Főigazgatói Titkárság, Védelmi Bizottság Titkársága, Belső Ellenőrzési Osztály), továbbá d) a járási hivatalok (a kormányhivatal kirendeltségei). A főosztályok, továbbá a járási hivatalok osztályokra tagozódnak, az osztályok már nem önálló szervezeti egységek.

A kormányhivatal vezetése kapcsán megállapítható, hogy a kormányhivaltalt a kormány megbízott vezeti, aki politikai vezetőnek minősül. A kormány megbízott a feladatainak ellátásáért és hatásköreinek gyakorlásáért egyrészt a miniszter-

elnöknek politikai, másrészt a kormányhivatalok irányítására kormányrendeletben kijelölt miniszternek szakmai felelősséggel tartozik. A kormány megbízottat a kormányhivatal irányítására kormányrendeletben kijelölt miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel, a megbízatás határozott időre szól. Ha a kormány megbízott megbízatása a miniszterelnök megbízatásával szűnik meg, akkor az új Kormány megalakulásáig gyakorolja a hatáskörét.

A kormányhivatal hivatali szervezetét főigazgató vezeti. A főigazgató a kormány megbízott általános helyettese, szakmai felsővezető, akit a kormány megbízott javaslatára a miniszter nevez ki és ment fel. Az igazgató a főigazgató munkáját általános helyettesként segíti, szakmai vezetőnek minősül, akit a főigazgató javaslatára a kormány megbízott nevez ki és ment fel. A járási hivatal vezető szintén szakmai vezetőnek minősül, akit a kormány megbízott javaslatára a miniszter nevez ki és ment fel. A kormányhivatal további szakmai vezetői a főosztályvezetők és az osztályvezetők. A főigazgató, az igazgató, a járási hivatal vezetői és a további szakmai vezetők határozatlan időre kinevezett kormánytisztviselők, a Kit. szabályozza a jogállásukat.

A kormányhivatal irányítása kapcsán megállapítható, hogy a kormányhivatalokat osztott irányítás jellemzi, megkülönböztethető a) a szervi, valamint b) a szakmai irányítás. A Kormány – a kormányhivatal irányítására rendeletben kijelölt – miniszter (a Miniszterelnökséget vezető miniszter) útján, tehát közvetve irányítja a kormányhivaltalt. A kormányhivatal szervi irányítását tehát a Miniszterelnökséget vezető miniszter gyakorolja, a szakmai irányításban pedig az adott ágazatban – kormányrendelet alapján – feladatkörrel rendelkező miniszterek működnek közre (az agrárágazatot érintően az agrárminiszter, a szociális, a gyermekvédelmi és gyámügyi, az egészségügyi, az oktatásügyi ágazatot érintően az emberi erőforrások minisztere stb.).

A kormányhivatal feladat- és hatáskörei folyamatosan bővültek, ezért szerteágazóak, a közigazgatási szervezeten belül és kívül is rendelkezik fel-

adatkörrel. A feladatok az alábbi főbb csoportokra bonthatóak:

a) Államigazgatási hatósági hatáskörök gyakorlása: Egyrészt a kormányhivatal elsőfokú államigazgatási hatósági jogkört gyakorol a törvény és kormányrendelet által hatáskörébe utalt ügyekben (családtámogatási, építésügyi, fogyasztóvédelmi, munkaügyi, munkavédelmi, népegészségügyi, nyugdíjbiztosítási ügyek stb.). Másrészt a kormányhivatal jogorvoslati, illetve felügyeleti jogkört gyakorol, gyakorolja az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (a továbbiakban: Ákr.) a felügyeleti szervre ruházott jogköröket (fellebbezés elbírálása, felügyeleti eljárás stb.), ha a) a járási hivatal vagy b) a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosban a kerületi önkormányzat jegyzője, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző, a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője, valamint a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke államigazgatási hatáskörben jár el.

b) A törvényességi felügyelet gyakorlása: A kormányhivatal törvényességi felügyeletet gyakorol a) a helyi önkormányzatok, b) a nemzeti önkormányzatok, c) a térségi fejlesztési tanácsok felett. A felügyelet szervezeti felügyelet, melynek célja az objektív jogvédelem, a tárgyi jogrend védelme. A szerv működésének, döntéshozatali eljárásainak, döntéseinek, feladatellátási kötelezettségének törvényességi szempontú kontrollja. A felügyeleti eszközök utólagos beavatkozást biztosítanak jogszabálysértés esetén. Megjegyzendő, hogy a kormányhivatal törvényességi ellenőrzést gyakorolt a helyi önkormányzatok felett 2011. december 31-ig. A törvényességi felügyelet – a törvényességi ellenőrzéshez képest – erősebb befolyást, kontrollt jelent, egyrészt magába foglalja a korábbi törvényességi ellenőrzés tárgyköreit, valamint eszközeit, másrészt a tárgykörök és az eszközök részben módosultak, illetve bővültek, ennek okán a közvetlen (direkt) beavatkozás lehetősége (aktuspótlás, rendelet- és határozatpótlás) is megjelent. Továbbá a bíróság hatásköre is bővült, a korábbi aktusfelülvizsgálat mellett új eszközként

megjelenik a kötelezés mulasztás esetén és az aktuspótlás elrendelése.⁵⁴

c) A területi államigazgatási feladatok összehangolása, illetve a területi államigazgatási szervekkel kapcsolatos feladat- és hatáskörök: A Kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok végrehajtását. A Kit. és a Korm. rendelet² részletesen szabályozza a feladat- és hatásköröket. A központi államigazgatási szervek területi szervei, továbbá a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervek és személyek államigazgatási jogkörükben eljárva, illetve az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően – szervezeti és szakmai önállóságuk megtartásával –, a kormányhivatal ca) koordinációs (kivéve az állami adó- és vámhatóság), cb) ellenőrzési és cc) véleményezési (kivéve a rendvédelmi szervek, valamint az állami adó- és vámhatóság) jogkörébe tartoznak.

ca) A koordinációs jogkörben ellátott koordinációs feladatok közül kiemелendő a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának területi összehangolása. A fővárosi és megyei államigazgatási kollégium (a továbbiakban: Kollégium) a kormányhivatal koordinációs feladatait elősegítő állandó fórum. A Kollégium vezetője a kormány megbízott. A kormány megbízott a kormányhivatal koordinációs feladatainak elősegítésére szükség esetén fővárosi, megyei koordinációs értekezletet is összehívhat.

cb) A kormányhivatal az ellenőrzési jogkörében ellátott ellenőrzési feladat- és hatáskörében egyebek mellett ellenőrzi a) a területi szervek vezetőinek a kormánytisztviselői és a közalkalmazotti jogviszonnyal kapcsolatos munkáltatói intézkedései törvényességét, illetve jogszabályban meghatározottak szerint kormányzati szolgálati ellenőrzést végez, b) a területi szervek tevékenységében az Ákr. megfelelő alkalmazását, c) az ügyiratkezelésről, valamint az ügyiratkezeléssel összefüggésben kezelt adatok nyilvántartásáról és védelméről, a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló jogszabályok megfelelő alkalmazását.

cc) A kormányhivatal véleményezi a területi szervek vezetőinek kinevezését és felmentését, létrehozásokra, átszervezésekre, valamint jogállásuk

és illetékességi területük módosítására vonatkozó előterjesztést, foglalkoztatottjai létszámára és költségvetésének a megállapítására vonatkozó előterjesztést, javaslatokat.

cd) Végül a kormányhivatal – a rendvédelmi szervek, valamint az állami adó- és vámhatóság kivételével – a Kormánynak alárendelt szervek bármely területi szervétől, valamint a polgármestertől és a jegyzőtől az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően, valamint a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervtől és személytől bármely döntést bekérhet, a szerv intézkedéséről tájékoztatást kérhet, illetve – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – az iratokba betekinthet.

d) Ügyfélszolgálat működtetése: A kormányhivatal a járási hivatalokban integrált ügyfélszolgálatot (kormányablak) működtet, melyek száma folyamatosan bővül (jelenleg 307 kormányablak működik), ezáltal az ügyfeleknek lehetőségük van lakóhelyükhöz közeli ügyintézésre. A kormányhivatalok mobilizált kormányablak ügyfélszolgálatot is működtethetnek (ún. kormányablakbusz), mely kitelepül a településekre és így helyben elérhető az ügyfélszolgálat. Továbbá a kormányhivatal a járási hivatalokban gépjármű ügyintézési pontot is működtethet. A kormányablakok ügypont típusait, illetve jogköreit (Ld. 2.3. alcím alatt.) jelenleg a Korm. rendelet² szabályozza.

e) A kormányhivatal ellátja a jogszabályban meghatározott egyéb feladatokat (képzési, továbbképzési feladatok, jogszabályban meghatározott nyilvántartások vezetése, hatósági ellenőrzés stb.).

4. ÖSSZEGZÉS, JAVASLATOK

A 2010-2020 között lezajlott integrációs folyamatok, feladat- és hatásköri, valamint szervezeti változások okán a magyar területi államigazgatási szervezet közelít a francia prefektusi modellhez, de általános jellemzői alapján megállapítható, hogy a vegyes modell több jellemzőjét is mutatja.⁵⁵ Ennek okai, hogy egyrészt a magyar területi államigazgatási szervezetben jelen van az általános hatáskörű területi államigazgatási szerv, de

abba nem integráltak minden különös hatáskörű területi államigazgatási szervet. Másrészt a nem integrált területi államigazgatási szervek egy része felett a kormányhivatal nem gyakorol koordinációs és ellenőrzési jogkört, illetve nem irányítja vagy felügyeli azokat, így azokra nincs befolyása.

Hoffman István rámutat a modellek felvázolása során, hogy a magyar vegyes modell az integrációt követően „erősen közeledett a francia modellhez”.⁵⁶ Horváth M. Tamás és Józsa Zoltán az egyes modellek elemzését követően megállapítja, hogy „modellértékű megoldásról” nem is lehet beszélni, mivel az országok területi államigazgatási szervezete, feladatai országonként változnak, és eltérő sajátosságokat mutatnak.⁵⁷

Az integráció első szakasza (2011) rövid előkészítést követően, gyorsan került végrehajtásra, nagy volumenű volt (15 területi szervet érintett). A második (2015) és a harmadik (2017) szakasz azonban már kisebb volumenű volt, de ezek eredményeként is további 4 területi államigazgatási szerv, illetve szervezeti egysége került beolvasztásra, valamint 3 szerv adott át feladatokat. A Stratégiában integrálható szervként megjelölt szervek egyelőre nem kerültek maradéktalanul integrálásra az általános hatáskörű szervbe.

A területi államigazgatási szervezetben 2010 után is megjelentek dezintegrációs törekvések, illetve államigazgatási feladatok ellátására új területi szerveket hoztak létre (pl.: Klebelsberg Intézményfenntartó Központ tankerületei, valamint a szociális és gyermekvédelmi igazgatóságok létrehozása).⁵⁸ Hangsúlyozandó, hogy a 2010 utáni dezintegrációs törekvések nem állították meg az integrációs folyamatokat, illetve az integráció eredményeként kialakult szervezetet nem bontották le.

A területi államigazgatási szervek jelenleg a hatáskör szerint továbbra is két csoportra oszthatóak (Vö. 1 fejezet.):

- a) általános hatáskörű (fővárosi és megyei kormányhivatal),
- b) különös hatáskörű (vízügyi igazgatóságok, MÁK területi igazgatóságai stb.) szervek.

A területi szervek jelenleg az illetékesség (a jellemző működési terület) szerint négy csoportra oszthatóak (Vö. 1 fejezet.):

- a) megyei illetékességgel (megyei kormányhivatalok, NAV megyei adó- és vámigazgatóságai stb.),
- b) regionális illetékességgel (Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság regionális igazgatóságai stb.),
- c) sajátos (területközi) illetékességgel (vízügyi igazgatóságok stb.), valamint
- d) járási illetékességgel (járási hivatalok) működő szervek.

A területi államigazgatási szervek jellemző tevékenységei a) hatósági tevékenység (hatósági jogalkalmazás, valamint hatósági felügyelet és ellenőrzés), b) ügyfélszolgálati tevékenység az a) ponthoz kapcsolódva, c) közszolgáltatások szervezése (intézményfenntartás), d) állami vagyon kezelése, e) döntés-előkészítés, f) materiális tevékenység (szolgáltatások nyújtása [pl. laborvizsgálat, védőoltások] stb.).⁵⁹

A jellemző tevékenységük alapján az alábbi csoportokra oszthatóak a nem integrált területi szervek:

- a) pénzügyi igazgatás szervei (NAV területi szervei, valamint a MÁK területi igazgatóságai),
- b) intézményfenntartó szervek (Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság megyei kirendeltségei, tankerületi központok),
- c) egyéb sajátos illetékességgel, feladatkörrel rendelkező szervek (vízügyi igazgatóságok, nemzeti park igazgatóságok),⁶⁰
- d) rendvédelmi szervek (megyei rendőr-főkapitányság, megyei katasztrófavédelmi igazgatóság stb.).

A kormányhivatal koordinálja, ellenőrzi a nem integrált területi szerveket az alábbi kivételekkel: a) nem érvényesül a koordinációs és ellenőrzési jogkör (NAV területi szervei), b) nem érvényesül ellenőrzési jogkör (rendvédelmi szervek).

Az integrációs folyamatok eredményeként egyrészt a területi államigazgatási szervezet korábbi

széttagoltsága jelentős mértékben csökkent. Másrészt a feladat- és hatáskörgyakorlás jelentősen átrendeződött területi szinten, illetve települési szint helyett egyre inkább területi szintre, a kormányhivatal feladat- és hatásköre nagymértékben és folyamatosan bővült, ezzel párhuzamosan a helyi önkormányzatok, illetve szerveik által ellátott átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök csökkentek. Harmadrészt a kormányhivatal belső szervezeti struktúrája is többször változott, napjainkra letisztult, egyszerűsödött. A területi államigazgatási feladat- és hatáskörgyakorlás átláthatóbbá vált, az esetleges párhuzamosságok megszüntetésre kerültek. Átláthatóak, valamint alapvetően egységes belső szervezeti felépítésűek a kormányhivatalok (kivéve Budapest Főváros Kormányhivatala, továbbá Pest Megyei Kormányhivatal az országos illetékességgel ellátott feladat- és hatáskörök, illetve egyéb sajátos jellemzőik miatt). A területi feladatellátás hatékonyságának és eredményességének garanciáját jelentik a 10 éve működő kormányhivatalok, illetve az általuk ellátott feladatmennyiség, amelyet egyebek mellett az OSAP statisztikák igazolnak (OSAP 1229 – Hatósági statisztika, OSAP 1622 – Önkormányzati törvényességi felügyeleti statisztika).⁶¹

A területi államigazgatási szervezet esetleges ismételt felülvizsgálata során – a Stratégiában részben már megjelölt – egyes beavatkozási területeken az alábbi kérdésekre lehetne figyelemmel lenni.

a) A további külső integráció, valamint a koordinációs, az ellenőrzési és a véleményezési jogkör kiterjesztése:

aa) A Stratégiában foglaltakkal egyetértve a hatósági igazgatási vagy vagyonkezelési feladatokat ellátó szervek integrálhatóak az általános hatáskörű szervbe, ha nincs az ágazati miniszternek az integráció ellen nyomós szakmai, vagy törvényességi ellenérve.

ab) A nem integrált területi szerveknek van-e olyan hatósági igazgatási (pl.: a vízügyi hatósági feladatok) vagy vagyonkezelési feladata egyéb feladatai mellett, amelyek szervi integráció nélkül átadásra kerülhetnek a személyi, tárgyi, dologi feltételekkel a kormányhivatalnak.

ac) Koordinációs, ellenőrzési, illetve véleményezési jogkör kiterjesztése a koordinációs, illetve ellenőrzési, véleményezési jogkörből kivont szervekre.

b) A járási hivatalok és a települési önkormányzatok jegyzői közötti hatáskörmegosztás felülvizsgálata, további feladat- és hatáskör átcsoportosítás:

ba) Eldöntendő kérdés továbbra is, hogy a jegyzőnek marad-e átruházott államigazgatási feladat- és hatásköre hosszabb távon.

bb) Amennyiben marad, akkor van-e még olyan feladat- és hatáskör, amit átad a kormányhivatalnak, illetve járási hivatalainak.

c) További belső integráció: a járási hivatalok feladatai és belső szervezeti felépítése áttekintése. Felülvizsgálható a jelenleg minden járási hivatal által ellátandó feladatok köre (általános járási hatósági, szociális és gyámügyi, egyszerűsített hatósági ellenőrzési feladatok). Ugyanis a járási

hivatalok mérete, feladatellátása, belső szervezeti felépítése változatos képet mutat, a feladatok egy részét minden járás hivatal ellátja, míg a feladatok másik részét (élelmiszerlánc-biztonság, népegészségügy stb.) nem látja el minden járási hivatal.⁶² Megfontolandó a minden járási hivatal által ellátott feladatok áttekintése és részbeni összevonása, kivéve a kormányablak (és okmányirodai) feladatokat. A kialakított kormányablak rendszert minden járásban működtetni kell, hogy az ügyfelek egységes színvonalú és könnyen elérhető ügyindításhoz, ügyintézéshez való joga ne csorbuljon.

d) Végül a területi szinten esetlegesen jelentkező új feladatokat kormányhivatalra vagy kivételesen a nem integrált területi szervre lehetne telepíteni, de központi államigazgatási szerv új területi szerve vagy területi szervezeti egysége létrehozása kerülendő, mert az az integrációs folyamatok által elért eredmények ellen hat. Továbbá kerülendő a kormányhivatal feladatainak kiszervezése, amennyiben nincs valós, megalapozott szakmai indok, érv az ágazat részéről.

Jegyzetek

- 1 Balázs István (2006) A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái, *Magyar Közigazgatás*, 56(2), 72.
- 2 Varga Zs. András (2012) Az államigazgatás területi és helyi szervei, In: Varga Zs. András (szerk.) *Általános Közigazgatási Jog (az Alaptörvény rendszerében)* (Budapest: Dialóg Campus) 295-296.
- 3 Ld. a 2010. évi állapotnak megfelelően a területi államigazgatási szervezet szerveinek felsorolását dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó) 69-74.
- 4 Ld. az alsó-középszinten lévő szervezeti egységek felsorolását dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó) 69-74.
- 5 Ld. részletesen a javaslatokat több tanulmányban Balázs István - Bércesi Ferenc (szerk.) (2006) *A területi államigazgatás reformja* (Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet).
- 6 Ivancsics Imre - Virág Rudolf (2006) Javaslat a jelenleg működő területi államigazgatási szervek szervezeti átalakítására, integrációjára, feladat- és profiltisztítására, In: Balázs István - Bércesi Ferenc (szerk.) *A területi államigazgatás reformja*. (Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet) 49-56.
- 7 A területi államigazgatási szervek reformjának végrehajtásáról szóló 1094/1996. (VIII. 30.) Korm. határozat 3. pontja.
- 8 A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 98. §, továbbá a köztársasági megbízott egyes feladatairól szóló 77/1992. (IV. 30.) Korm. rendelet tartalmazta a köztársasági megbízott feladataira vonatkozó részletes szabályokat.
- 9 Ötv. 103. § (3) bekezdés, beiktatta a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Ötv. novella) 57. §-a. Hatályos 1994. XII. 11-től.
- 10 Ld. a fővárosi és a megyei közigazgatási hivatalokról szóló 161/1994. (XII. 2.) Korm. rendeletet.
- 11 Ld. a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendeletet.
- 12 Ld. a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet.
- 13 Ld. az átszervezést, illetve az AB határozatok elemzését részletesen Gyurita Rita (2008) *A közigazgatási hivatalok területi államigazgatás reformja keretében történő regionális átszervezésének problémái*, *Új Magyar Közigazgatás*, 1(2), 17-23., Gyurita Erzsébet

Rita (2014) A fővárosi és megyei kormányhivatal, *Új Magyar Közigazgatás*, 7(2), 8-19.

14 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750, 773-774.

15 Ld. a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet 15. §-át.

16 Ld. Verebélyi Imre (2008) Válságban a magyar közép szintű közigazgatás, quo vadis? *Új Magyar Közigazgatás*, 1(2), 1-5.

17 A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 77. §-a alapján módosult az Ötv. 98. § (1) bekezdése, valamint a 100. §.

18 Ld. részletesen a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendeletet.

19 Khtv. 23. §.

20 Ld. a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei integrálása elmaradásának okát dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó) 89.

21 Ld. a nem integrált területi szerveket részletesen Barta Attila (2014) *A területi államigazgatás változásai 2010-2014*, *Új Magyar Közigazgatás*, 7(2), 2-3.

22 Dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó) 104.

23 Ld. a közigazgatási szervezet reformját részletesebben: Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) 3.1. pont A Magyar Program beavatkozási területei, Szervezet, <https://2010-2014.kormany.hu/download/8/d0/40000/Magyar%C3%B6z%C3%A9gazgat%C3%A9s-fejleszt%C3%A9si%20Program.pdf> (2021. 10. 01.).

24 Korm. rendelet 1. 2. § (1) bekezdése határozta meg a szakigazgatási szervek körét.

25 Dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó) 117.

26 Ld. részletesen a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvényt, valamint 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. rendeletet.

27 Ld. részletesen Barta Attila (2014) *A területi államigazgatás változásai 2010-2014*, *Magyar Közigazgatás*, 7(2), 3-6.

28 A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 25. § (4) bekezdés és 27. § (4) bekezdés.

29 A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 38. § (1) bekezdés.

30 Korm. rendelet 1. 8/A. §.

31 A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet.

32 A régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 393/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet 47. § a) pontja.

33 Dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó) 193.

34 Közigazgatás- és Közszerződés-fejlesztési Stratégia 2014-2020. (a továbbiakban: Stratégia) 7.1.2, 42., https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6z%C3%A9gazgat%C3%A9s-fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (2021. 10. 01.).

35 Dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó) 208-209.

36 Dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó) 209.

37 A vagyon használatáról és a köztisztviselők átvételéről a járások kialakításáról, valamint ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény 2-5. § és 7-7/B. § rendelkezik.

38 A járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés.

39 Ld. részletesebben a járási hivatalokat Fábán Adrián - Bencsik András (2014) Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok, *Új Magyar Közigazgatás*, 7(2), 21-23.

40 Ld. a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendeletet.

- 41 Ld. részletesebben a kormányablakokat Fábián Adrián - Bencsik András (2014) Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok, *Új Magyar Közigazgatás*, 7(2), 23-24.
- 42 Dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerológati és Tan- könyvkiadó) 223-227.
- 43 Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat.
- 44 Stratégia 7.1.2., 46.
- 45 Stratégia 7.1.2., 47-48.
- 46 A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről szóló 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat 3-6. pont.
- 47 Ld. részletesen a szervezeti változásokat táblázatos formában is Barta Attila (2015) A területi államigazgatást érintő 2015. évi integrációs folyamatok, *Új Magyar Közigazgatás*, 8(3), 17-18.
- 48 Ld. részletesen a 2015. évi integrációt, illetve annak eredményét Kovács Zoltán - Pilz Tamás (2015) A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról, *Új Magyar Közigazgatás*, 8(3), 61-68.
- 49 Kovács Zoltán - Pilz Tamás (2015) A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról, *Új Magyar Közigazgatás*, 8(3), 66.
- 50 Ld. a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 30/2020. (II. 29.) Korm. rendeletet, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 31/2020. (II. 29.) Korm. rendeletet.
- 51 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 17. cikk (3) bekezdés.
- 52 Kit. 2. § (4) bekezdés, V. fejezet 39-50. §.
- 53 Korm. rendelet 2. § (1)-(3) bekezdés.
- 54 Alaptörvény 32. cikk (4) és (5) bekezdés, 34. § (4) bekezdés, Mötv. 132. §.
- 55 Ld. a területi államigazgatási szervezet modelljeit Hoffman István (2020) A területi államigazgatási szervek, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Közigazgatási Jog Általános Rész I.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 183-191.
- 56 Hoffman István (2020) A területi államigazgatási szervek, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Közigazgatási Jog Általános Rész I.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 190.
- 57 Ld. Horváth M. Tamás - Józsa Zoltán (2016) Az államigazgatás helyi és területi szervei: Koncentráció és Koncentrárium, In: Jakab András - Gajduscsék György (szerk.) *A magyar jogrendszer állapota*, 564-569., <https://core.ac.uk/download/pdf/78479893.pdf> (2021. 10. 01.).
- 58 Ld. részletesen Barta Attila (2014) A területi államigazgatás változásai 2010-2014., *Új Magyar Közigazgatás*, 7(2), 1-2., 5-6., a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet 2. § (1)-(4) bekezdés, valamint a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról szóló 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet.
- 59 Ld. a feladatokat Hoffman István (2020) A területi államigazgatási szervek, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Közigazgatási Jog Általános Rész I.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 196-197., a tevékenységeket Szalai Éva (2020) A közigazgatás működése, tevékenységfajtái, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Közigazgatási Jog Általános Rész I.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 65-82.
- 60 Ld. az a)-c) pontban meghatározott szerveket részletesen Hoffman István (2020) A területi államigazgatási szervek, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Közigazgatási Jog Általános Rész I.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 209-212.
- 61 Ld. az OSAP statisztikákat részletesebben: <https://kormany.hu/miniszterelnokseg/orszag-os-statisztikai-adatfelveteli-program>
- 62 Ld. részletesen Fábián Adrián - Bencsik András (2014) Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok, *Új Magyar Közigazgatás*, 7(2), 21-23.