

AZ ÁLLAMIGAZGATÁS HELYI ÉS TERÜLETI SZERVEI: KONCENTRÁCIÓ ÉS KONCENTRÁTUM*

Az államigazgatás területi struktúrája a széttagoltság és az összpontosítás között hullámzik. Az integrációt vagy szétpontosítást eredményező okok és körülmények éppoly sokszínűek, mint az egyes országokban alkalmazott megoldások. A tanulmány a nemzetközi kitekintést követően a magyar területi igazgatás változásait tekinti át, középpontban a kormányhivatalok és az azok részét képező járási hivatalok hatósági ügyintézésben betöltött szerepével. Vizsgálja az államigazgatási ügyek intézésének gyakorlatát, mind a jegyzők, mind pedig a lakosság szemszögéből. Végezetül a munka következtetéseket fogalmaz meg a szervezeti és működési változások eddigi tapasztalatai alapján. A magyar szabályozást és gyakorlatát illetően megállapítható, hogy a hivatalsszervezés központosításával és az elektronikus ügyintézés kiterjesztésével párhuzamosan jelentős deficitek keletkeztek a jogszerűség terén. Először is, az államigazgatási hatósági fórumrendszer megrendült, hiszen szervezeti hovatartozás szerint egyazon kormányhivatal egységei bírálják el az ügyet, majd a határozattal szembeni fellebbezést is. Másodszor, fölszámolták a szakhatósági rendszert. Szakkérdésben az ügyben érintett szakmai szervezet inkább csak szakértőként lehet igénybe venni. Harmadrészt, jelentős egyedi hatósági döntések jogszabállyal ki vannak véve a rendes eljárás szabályai alól. Ilyenek többek között a nemzetgazdasági szempontból kiemeltnek nyilvánított fejlesztések, meghatározott kiemelt építési beruházások. Mindezen túl, a kormányhivatali gigaszervezetek általában is a méretgazdaságosság minden szervezési, működési és normatív garanciális szempontját negligálják. A rendszer átszervezése közben folyamatos, melynek során a közszolgáltatásra vonatkozó szabályokon rendre átléptek. Sajnos, ez a körülmény súlyos árnyékot vet a soron lévő, az államszervezet egészét érintő átalakításokra is. A szétpontosítás helyébe visszafordíthatatlanul központosítás lépett.

A jelen tanulmány alapjául szolgáló kutatás módszerei a következők voltak. A nemzetközi és hazai viszonyok feltárása¹ keretében összehasonlítást, joganyagelemzést és empirikus vizsgálatot végeztünk. Az alkalmazott empirikus módszer mélyinterjú volt, jegyzőkkal és ügy-

* Az alapul szolgáló kutatást támogatta az OTKA K 101147. sz. projektje.

¹ A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közzolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közzolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására lásd Horváth M. Tamás: „Szempontok a területi közzolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához” in uő. (szerk.): *Kilengések. Közzolgáltatási változások* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2013) 9–25, továbbá a jog.unideb.hu/kutatasaink/mta-kutato-csoport honlapot.

segédekkel a dél-alföldi régióban.² A területi és helyi közigazgatás folyamatairól részletes ténymegállapító tanulmányorozatot³ készítettünk.

1. A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADATOK MEGVALÓSÍTÁSÁNAK FŐBB NEMZETKÖZI FORMÁI

Európa országainak közigazgatása nagy változatosságot mutat. Az államigazgatási hatósági feladat- és hatáskörök telepítését a történeti, közjogi, intézményi, kulturális és jogi hagyományok mellett elsősorban a közjogi rendszer, a központi, területi és a helyi szervek viszonya határozza meg.

1.1. AZ ÁLLAMI SZERVEK DOMINANCIÁJÁT MEGTESTESÍTŐ FRANCIA MODELL

Ha a fentiek alapján főbb európai modelleket kívánunk képezni, akkor önálló modellként nevesíthető a francia államigazgatás, az állam, az állami szervek meghatározó súlya és szerepe miatt. Az államigazgatási szervek kiterjedt jelenléte központi, regionális, megyei és települési szinten nem csupán a történelmi hagyományoknak köszönhető, hanem sokkal inkább annak a ténynek, hogy ezek az intézmények a letéteményesei az egy és oszthatatlan közérdek (*volonté général*) érvényesítésének. Mindez nincs ellentétben, jól megfér az önkormányzatisággal, a helyi autonómiával. Az államigazgatási és önkormányzati szervek, egymás mellett, egymást kiegészítve – adott esetben egymással konkurálva – sajátos szimbiózisban működnek, az országban⁴ sűrű és vastag intézményi hálót alkotva.

A klasszikus centralizált államigazgatás az 1982-ben elfogadott decentralizációs törvény ellenére is csak keveset változott. Az állami feladatok jelentős részét továbbra is az államigazgatás szervei látják el. A szubnacionális szinten a prefektus, mint az állam területi képviselője irányítja a hatósági tevékenységet, védelmezi a nemzeti érdeket, őrködik a közrend fenntartása felett, s biztosítja a törvények betartását. Egyedi hatósági ügyben döntési jogkörét – prefektusi rendelet kibocsátásával – delegálhatja a dekoncentrált szervek vezetőire.⁵ A községekben a polgármester és helyettesei az állam végreható szervei is. A prefektus csak törvényességi szempontból ellenőrzi tevékenységüket.

² Öt településen, adott járason belül, melyek a településméretet, a lakosság megoszlása szerint a térséget híven reprezentálják. A mélyinterjúkat Józsa Zoltán készítette.

³ HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2014). Karbantartott elektronikus adatbankja: drive.google.com/, melyhez felhasználónév és jelszó a kutatócsoport honlapján található elérhetőségen keresztül igényelhető.

⁴ Jean-Claude THOENIG: „Modernizing Sub-National Government in France: Institutional Creativity and Functionality” in Vincent HOFFMANN-MARTINOT – Hellmut WOLLMANN (szerk.): *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence* (Wiesbaden: VS Verlag für Socialwissenschaften 2006) 39–54.

⁵ LÓRINCZ Lajos: „Franciaország közigazgatása” in SZAMEL Katalin [et al.] (szerk.): *Az Európai Unió tag-államainak közigazgatása* (Budapest: CompLex Wolters Kluwer 2011) 25–259.

Belgium jóllehet szövetségi állam, de az állami működés sajátosságai szempontjából a francia modellbe tartozik, annak ellenére, hogy közigazgatása számos egyedi vonással bír. A kormányt, az államigazgatást a tartományokban a kormányzó képviseli, aki a dekoncentrált államigazgatási szervek irányítója is.

Települési szinten a választott polgármester kettős szerepet lát el, a képviselő-terület elnöke, s egyben a központi államhatalom helyi képviselője is, így felel a törvények végrehajtásáért.

1.2. AZ ÁLLAMI ÉS ÖNKORMÁNYZATI EGYÜTTMŰKÖDÉSEN ALAPULÓ NÉMET MODELL

A német-osztrák jogterület országai esetében nehéz éles választóvonalat húzni az államigazgatási és az önkormányzati funkciók közé, mivel az önkormányzati szervek mind területi, mind pedig helyi szinten jelentős államigazgatási feladat- és hatásköröket is gyakorolnak.

A német *Alaptörvény* részletesen foglalkozik a közigazgatással, a közigazgatási szervek tevékenységével. A tartományi közigazgatást a tartományi felső hatóságok, a középszintű szervek, valamint az alárendelt hatóságok végzik.⁶

A tartományi szakigazgatás is hierarchikusan tagozódik. A szervezeti hierarchiát a legfelsőbb szakigazgatási hatóságok (miniszterek), a felettes szakigazgatási hatóságok (erdészeti, pénzügyi igazgatóságok stb.), illetve az alárendelt szakigazgatási hatóságok (iparhatósági hivatalok) alkotják, végül zárják a sort a speciális feladatokat ellátó hivatalok (tartományi statisztikai hivatal, bűnügyi hivatal).

A szövetségi kormánynak nincsenek helyi hivatalai a tartományokban. Különösen a megyék és a megyei jogú városok valósítanak meg delegált államigazgatási feladatokat. Községi szinten az alapvető közszolgáltatásokhoz kapcsolódó államigazgatási funkciók (anyakönyv, lakcímnnyilvántartás stb.) ellátása a jellemző. A járások feladata a községi szintet meghaladó, törvényekben meghatározott közszolgáltatások szervezése, illetve az ezekkel kapcsolatos közigazgatási ügyek intézése. Ilyen például az élelmiszer-ellenőrzés, az állatvédelem, a környezetvédelem, a járművezetéssel kapcsolatos engedélyek kiadása stb.

A tartományi közigazgatásban a járások feletti harminckét kerület (*Regierungsbezirke*) működik. A leglényegesebb alapszolgáltatások járási szinten találhatóak, ugyanakkor lehetséges a feladatok szintek közötti mozgatása.

A német mintát követi az osztrák közigazgatás felépítése és működése. A fő szabály itt is a tartományi önállóság, mely mind szervezeti vonatkozásban, mind pedig a feladat- és hatásköröket tekintve érvényesül. A tartományi államigazgatási szervek mellett a járási elöljáróságok a tartományok hatásköreit gyakorolják.

A községi önkormányzatok élén a polgármester áll, aki egyszemélyes hatóságként funkcionál. A községi hatóságokra ruházott ügyekben kötve van az állami szervek

⁶ LÖVÉTEI István – BOROS Anita – GAJDUSCHER György: „Németország közigazgatása” in SZAMEL Katalin [et al.] (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (Budapest: CompLex Wolters Kluwer 2011) 480-481.

iránymutatásához. A községi hivatalok a községi szerv segédszervei, melyek elsőköri hatósági jogkört gyakorolhatnak.⁷

1.3. AZ ANGOLSZÁSZ CIVIL MODELL

Az angolszász országok gyakorlatában az államigazgatás alkotmányos, közjogi alapprobléma, a klasszikus, hierarchikus kontinentális állammodell ebben a kulturális közegben a legutóbbi időkig kevésbé volt értelmezhető. A közigazgatási szervek működése szempontjából az alapvető elvárás a közszolgáltatások költséghatékony, gazdaságos és takarékos megvalósítása. Mindez nem jelenti a jog, a jogi szabályozás másodlagos szerepét, csupán annak komplementer voltára utal. A jó gyakorlatok, az értékes és továbbfejlesztett hagyományok, a kulturális minták és bevett eljárások legalább annyira a rendszer immanens jellemzői, mint az állami szervek mozgásterét meghatározó törvények és egyéb jogszabályok.

Az angolszász jogrendszer sajátossága, hogy a szerves társadalomfejlődésnek köszönhetően az állam és az államigazgatási jog sohasem játszott olyan meghatározó szerepet a gazdaság és a társadalom fejlődésében, mint Európa vezető országaiban. Ennek köszönhetően a legutóbbi időkig némi gyanakvással tekintettek az államigazgatási jogra, s annak intézményeire. Az elmúlt több mint negyedszázadban a változás abban következett be, hogy a formálódó adminisztratív jog egyrészt az eredményesebb állami működés, másrészt pedig az állampolgári panaszok orvoslásának eszköze.

Angliában a központi szervek tevékenységét napjainkban is nagyszámú ügynökség, köztisztület és más, speciális célú szerv segíti. Ezek részben központi, részben pedig területi illetékességgel működnek.

A területi és helyi igazgatás differenciált. A megyei (*county*) és helyi (*district, borough, city*) önkormányzatok mellett a londoni kerületekben, a metropoliszokban, illetve egyes sűrűn lakott megyékben (*shire county*) egyszintű (*unitary*) az önkormányzati rendszer. A helyhatóságok a közszolgáltatások biztosítása mellett állami, hatósági feladatokat is ellátnak. Így például a megyei hatóságok felelősek a tervezési, kereskedelmi engedélyek kiadásáért, a fogyasztóvédelmi jogszabályok betartásáért. A helyi szervek járnak el az állattartással, a graffitikkal, plakátkihelyezésekkel kapcsolatos kihágásokban.

Az elsőköri döntések ellen a rendes bíróságok előtt lehet fellépni. A gyorsabb, olcsóbb és hatékonyabb eljárás miatt jelentős a szerepe az adminisztratív tribunáloknak, melyek peren kívüli jogorvoslati fórumok.

Svédországban az állami feladatok jelentős körét a minisztériumok helyett a szervezeti és gazdasági önállósággal rendelkező kormányzati ügynökségekre telepítették, melyek minisztériumok felügyelete alatt működnek.

A területi igazgatás két szintje a megye és a község. A megye élén a hivatalfőnök vagy kormányzó áll, a hatóság vezetőjeként. Munkaszervezete az igazgatóság, mely lényegében dekoncentrált állami szerv.⁸ A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskö-

⁷ SZAMEL Katalin: „Ausztia közigazgatása” in SZAMEL (6. lj.) 531-532.

⁸ TAMÁS András: „Svédország közigazgatása” in SZAMEL (6. lj.) 562-563.

re terjedelmes, a közszolgáltatások mellett hatósági feladatokat (építésügy, környezetvédelem) is ellátnak.

1.4. A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI VEGYES MODELL

A kelet-közép-európai országokban 1990 után modellváltás zajlott le, a centralizált, államközpontú államigazgatást kellett demokratikus közigazgatással felváltani. Új alapokra kellett helyezni a központi és a helyi szervek kapcsolatát, s az állami és önkormányzati feladatok megvalósítását is. A régió államait folyamatos útkeresés jellemzi. A különböző célú és tartalmú közigazgatási reformok szükségszerűen érintik – más elemek mellett – az államigazgatási feladat- és hatáskörök kérdését is.

A gazdasági, társadalmi, politikai kihívásokra adott válaszok eltérőek, országspecifikusak, a közös jellemzők mellett meghatározó a nemzeti sajátosságok szerepe, az adott ország jogi rendszerébe illeszkedő megoldások alkalmazása. Az állam hatósági feladatait részben a területi, helyi önkormányzatok, illetve dekoncentrált szervek valósítják meg. Nem ritka az integrált feladat- és hatáskör gyakorlása sem, amikor önkormányzati szervek mind államigazgatási (hatósági), mind pedig önkormányzati szolgáltatások gazdái.

Szlovéniában a járás (*upravne enote*) és a község képezi a területi alsó szintet, míg alapszinten hatezer települést számlálnak. A járások 1991-ben jöttek létre, a területi és a helyi közigazgatás elválasztása révén. A hivatalok feladatát törvény határozza meg. A járás mint államigazgatási szerv az állampolgárok és a jogi személyek számára végez számos közigazgatási, elsősorban a belügyi igazgatás hatáskörébe tartozó feladatot (útlevél, személyes okiratok, vezetői engedélyek, gépjárművek regisztrációja, építésügy, mezőgazdaság stb.). Elsőfokú hatóságként járnak el, valamint ellátják a helyi közösségek feletti törvényességi felügyeletet is.

A szlovák közigazgatásban a rendszerváltozást követően 1990-ben törvény alapján szétválasztották az államigazgatást és a községi/városi önkormányzatot, valamint az államigazgatás feladatait járási szintre telepítették. Középszinten erős dekoncentrált államigazgatási rendszer épült ki. A megyék létrehozásával a helyzet megváltozott, a stratégiai funkciók az önkormányzatokhoz kerültek, ugyanakkor megfigyelhető a dekoncentrált államigazgatás expanziója is, a területi beosztás gyakori változása mellett.

Az ország területe 2004-ig járásokra (*okres*) volt felosztva. A járási hivatalok megszüntetéséről és a körzeti hivatalok létrehozásáról szóló jogszabály a közigazgatási reform kulcseleme volt, s végül a Belügyminisztérium javaslatára a járások és a járási hivatalok megszűntek. A 2003-ban elfogadott törvény alapján a járási jogköröket a kerületi hivatalok, körzeti hivatalok (*obvodny urad*) és speciális államigazgatási hivatalok gyakorolják. A körzeti hivatal hatáskörébe került a hatósági eljárás, a szabálysértési ügyintézés, az anyakönyvi igazgatás szakmai felügyelete, a gépjármű-nyilvántartás vezetése. A rendőrségtől átkerült az okmányügyintézés, a személyi igazolvány, útlevél, jogosítvány kiadása. Ezenkívül számos más, a belügyi ágazathoz tartozó ügy, mint például katasztrófavédelem, polgárvédelem tartozik ide. A körzeti hivatalok a kerületi hivatalok kihelyezett hivatalaiként működnek, a hivatal vezetője az előljáró.

Csehországban szintén 1990 után törvényi szinten szétválasztották az államigazgatást és a községi/városi önkormányzatot. Az államigazgatás feladatait járási szintre telepítették. Így az ország területe kerületekből (*kraj*), járásokból (*okres*) és településekből (*obce*) állt.

2003-tól a járások elveszítették szerepüket, mivel 205 közigazgatási központot (települési hivatal kiterjesztett hatáskörrel) jelöltek ki, s a járások feladatait felosztották a regionális hatóságok és a központok között. A központok a korábbi járások feladatainak kb. 80%-át vették át, így például a személyi okmányok kiállítását, a gépjárművek regisztrációját, a szociális ügyek intézését stb.

Lengyelországban a közigazgatás három szinten épült ki az 1998-ban elfogadott törvény alapján. 16 önkormányzatisággal felruházott vajdaságot, 373 önkormányzati járást és 65 járási jogú várost hoztak létre. A regionális önkormányzatok és a regionális államigazgatási hivatalok elkülönülnek egymástól. A régiókban a vajda képviseli a kormányt, s irányítja az államigazgatási feladatok végrehajtását. A járások azon ügyek gazdái, melyek nem valósíthatók meg helyi szinten. Feladataikat a törvény határozza meg.

A fenti rövid áttekintés alátámasztja azt a bevezetőben tett megállapítást, amely szerint a területi államigazgatási szervek rendszere, a központi és a helyi szervekkel való kapcsolata, valamint az általuk ellátott feladatok országról-országra változnak, s eltérő sajátosságokat mutatnak. Modellértékű megoldásról, éppen a nemzeti sajátosságok meghatározó volta miatt nem lehet beszélni. Az aktuális államberendezkedés, a közjogi rendszer jellemzői, a kormányzati célok és hagyományok formálják a közigazgatás egyes alrendszeireinek, így a területi és helyi államigazgatásnak is a struktúráját és működését.

2. MAGYARORSZÁGI VÁLTOZÁSOK

A kormányzati diagnózis szerint⁹ 2010-et megelőzően az államigazgatás működését nemcsak a szervezeti széttagoltság és az eltérő szervezeti működési formák jellemezték, hanem a hatósági fórumrendszer is differenciált volt. Többféle modell létezett, melyek közül a három leggyakoribb az alábbi volt: 1) Elsőfokú hatósági hatáskör a területi szervnél, másodfok a miniszternél. Ilyen volt például az az eset, amikor a főépítész felett a belügyminiszter gyakorolta a másodfokú hatósági jogkört. 2) Elsőfokú hatósági jogkör a területi szervnél, másodfok a központi hivatalnál vagy kormányhivatalnál. Ez a megoldás jellemző volt, mivel a területi államigazgatási szervezeteknek nem volt helyi szervük, viszont kivétel nélkül volt irányító központi hatóságuk, amely a másodfokú hatósági jogkört gyakorolta. 3) Elsőfokú hatósági jogkör a helyi szervnél, másodfok a területi államigazgatási szervnél. E modell alapján helyi szervnek minősült a települési, térségi, kistérségi körzeti, városi illetékességű államigazgatási szerv, a települési jegyző. A másodfokú hatáskört a fővárosi, megyei kormányhivatal, annak valamely

⁹ ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁG Rudolf: *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerológiai Tankönyvkiadó 2013) 291–293.

szakigazgatási szerve vagy a hivatalba nem integrált területi államigazgatási szerv gyakorolta. Érdemes kiemelni, hogy a fenti három alternatíva közül természetesen a harmadik volt a leggyakoribb, a tipikus eljárási rend, míg az első a kivételes.

Mindhez hozzátartozik, amiről forrásunk nem emlékezik meg, hogy a hatáskör-telepítés elvén nyugodott a fenti típusok mindegyike. Nos, mára az önálló hatáskörgyakorlás szervei értelemben felszámolásra kerültek.

2010 után ugyanis gyökeres fordulat következett. A megyei kormányhivatalok égisze alatt rendkívüli koncentráció valósult meg, mely szervek maguk is szorosabb központi irányítás alá kerültek. A hatósági fórumrendszer kérdéseit a szakigazgatási szervei struktúra és az önálló hatáskörgyakorlás intézményei segítségével igyekeztek áthidalni. A kormányhivatali nagyszervezetek méreteit az 1. melléklet mutatja. A szervezeti felépítés példájául a 2. melléklet szolgál. Látható mindebből, hogy a hivatalok átalakításával ágazati és területi integrációt egyaránt megvalósítottak. Utóbbit oly módon, hogy a járási hivatalok önállóság nélkül szintén fel- és beépítésre kerültek.

Elemzésünk vezérfonalát a továbbiakban mégsem egyszerűen a szervezetszervezési kérdések, hanem az alapvető hatósági funkciók, továbbá az államigazgatási koordináció gyakorlásának alakulása adja. Vagyis olyan dolgok, amelyek jelentős javulásának ígéretével a nagy átalakítás egészét indokolták. Ezért „alulnézetből” kezdjük az áttekintést.

2.1. JÁRÁSI HIVATALOK

A 2010 után megkezdett közigazgatás-fejlesztéssel kapcsolatos kormányzati reformok két egymással szoros kapcsolatban álló célt fogalmaztak meg: egyfelől a területi államigazgatás szervezeti reformját, másfelől a hatásköri és eljárási szabályok felülvizsgálatát. A fővárosi és megyei kormányhivatalok mint általános hatáskörű dekoncentrált szervek létrehozását követően napirendre került az államigazgatási és az önkormányzati feladatok elválasztása, s a területi alsó szint, a járás kiépítése.

A járasok kialakításának alapelveit a 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat rögzítette, amely meghatározta a járás fogalmát is. A járási rendszer kialakítása 2011 márciusától kezdve 2013. január 1-ig tartott, mely folyamatban a járasok területi lehatárolását követően döntés született a hivatalok által ellátott feladat- és hatáskörök átadásáról is.

A 2012. évi XCIII. tv. rendelkezett a *járasok kialakításáról*, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról. A kormányzati cél az önkormányzati és az államigazgatási feladatok szervezeti szinten történő elválasztása volt.

Természetesen az átmenet időszaka számos politikai és szakmai vita közepette zajlott. Különösen a járasok területének a lehatárolását, az egyes települések besorolását és még inkább a járási székhelyek meghatározását övezte élénk eszmecsere. A járástörvény rendezte a vagyonhasználattal, a feladatellátással érintett köztisztviselők számával és jogviszonyával kapcsolatos kérdéseket is.

Az államigazgatási feladat- és hatáskörök területi alsó-középszinthez történő telepítésénél alapelveként érvényesült a gyors és könnyű hozzáférés követelménye, a már létező ügyintézési helyszínek megőrzésének igénye, a területi szervek illetékességének járási szintű lehatárolása és a megyehatárokon megőrzésének követelménye.

A jogalkotó által alkalmazott rendező elv szerint a helyismerethez kötődő, mérlegelési jogkörbe tartozó, azonnali reagálást igénylő ügyek, valamint az önkormányzat képviselő-testületének rendeletalkotási jogkörével összefüggő jegyzői hatáskörök az államigazgatás (hatóság) helyi szervénél, a jegyzőnél maradnak, míg az egyértelműen állami feladatok a járási hivatalokhoz kerülnek.

Ily módon a jegyzők a járási hivatalok felállítását követően is rendelkeznek államigazgatási hatáskörökkel, hiszen nagy számban vannak olyan ügyek, melyek a helyismert alapján leghatékonyabban helyi szinten intézhetők el. Ilyenek például a szociális ügyek egy része, a hagyatéki eljárások, illetve az anyakönyvi ügyek stb.

A járási hivatalok kialakításakor fontos szempont volt, hogy a járáshoz átkerülő ügyek intézése ne csak a járásszékhelyen valósuljon meg, másrészt a korábbi ügyintézési helyszínek ne kerüljenek felszámolásra, azaz az állampolgároknak semmiképpen ne keljen többet utazniuk az államigazgatási ügyek intézése miatt, mint korábban. Ennek megvalósítása érdekében a járási hivatal a nem járásszékhely települések többségén is jelen van kirendeltségek vagy települési ügysegédek formájában.

A kirendeltségen a járási hivatal állandó jelleggel biztosítja az ügyintézt, így az ügyfelek munkanapokon elérik a járási hivatalt. Azokon a településeken, ahol a járási hivatal nem kíván kirendeltséget fenntartani, de biztosítani kívánja az ügyintézés lehetőségét, a járási hivatal települési ügysegédei működnek közre. 2015. március 1-től 900 ügysegéd biztosítja az államigazgatási szolgáltatásoknak az állampolgárok számára történő elérhetőségét a kisebb településeken.

A hatáskör-telepítés során az alábbi főbb feladatok kerültek a járási hivatalokhoz, illetve maradtak a jegyző kompetenciájában:

1. táblázat. Hatáskör-telepítési összehasonlítás

<i>A járási hivatalokhoz átkerült feladat- és hatáskörök listája</i>	<i>Jegyzőnél maradt feladat- és hatáskörök listája</i>
Okmányirodai feladatok: –lakcímnnyilvántartás, –személyazonosító okmányok kiadása, –útlevél-igazgatás, –gépjármű-nyilvántartás. Egyes gyám- és gyermekvédelmi ügyek, egyes szociális igazgatási ügyek, pl. –időskorúak járadéka, –alanyi jogon járó ápolási díj. Köznevelési feladatok. Menedékjogi ügyek. Egyéni vállalkozói tevékenység, engedélyezés. Egyes kommunális típusú ügyek, pl. temetőengedélyezés. Egyes állategészségügyi feladatok pl. állatotthon engedélyezése, cirkuszi menaszéria. Szabálysértési feladatok. A helyi védelmi bizottságok vezetése. Egyes vízügyi hatáskörök. Építésfelügyeleti, egyes építésügyi hatósági feladatok.	Birtokvédelmi eljárás. Hagyatéki eljárás. Anyakönyvi igazgatás. Adóigazgatás és helyi adók. Egyes építésügyi igazgatási feladatok. Kereskedelmi engedélyezés. Parlagfűmentesítési feladatok belterületen. Iparigazgatás. Helyi önkormányzati rendeletalkotáshoz kötött szociális ellátások. Méltányossági ápolási díj. Méltányossági közgyógyellátás. Gyermekvédelmi támogatások. Helyi állattartási szabályok végrehajtásának ellenőrzése.

Forrás: 2010-2014.kormany.hu

Tényleges ügyforgalmi statisztikai adatok hiányában a dél-alföldi régióban végezett interjúk alapján a járási hivatalokhoz átkerült egyes államigazgatási hatáskörökkel kapcsolatban az alábbi megállapítások tehetők.

Az államigazgatási feladat- és hatáskörök egy részének járási szintre telepítése egyes ügyekben megalapozottnak mondható, míg más esetekben a hatáskörváltozás kevésbé szolgálta a helyi társadalom, a települések érdekeit.

Az okmányirodai feladatokat a korszerű számítástechnikai és informatikai háttérnek köszönhetően a járás zökkenőmentesen¹⁰ ellátja. Jelentős könnyítés a polgárok számára, hogy a lakcímbjelentés a jegyzőnél is megtehető, a lakcímkártya kiállítása már a hivatal feladata, mivel itt áll rendelkezésre a megfelelő technikai feltételrendszer.

A szabálysértési ügyek magasabb szintre (járás) telepítése indokolt volt, mivel a kisebb falvakban viszonylag kevés ügyszám mellett nem alakulhatott ki egységes szakmai gyakorlat. A szabálysértési törvény alkalmazása egyébként is magas szintű kvalifikációt követel meg, a helyi viták jegyző általi eldöntése konfliktus forrása lehet.

A szociális és gyámügyi feladatok esetében számos esetben az osztott hatáskör mellett döntött a jogalkotó. A jegyzőnél maradtak azok a jogosítványok, melyek gyakorlása helyismeretet, egyéni mérlegelést igényel, míg a normatív alapon járó támogatások járási hatáskörbe kerültek.

Ugyanakkor 2015. március 1-től megszűnt a méltányossági ápolási díj és méltányossági közgyógyellátás, mint jegyzői feladat, és a jogalkotó bevezette a települési támogatás fogalmát, melynek alapján a képviselő-testület szabadon határozhatja meg a támogatás nevét, a támogatandók körét, az ellátás mértékét és formáját.

Vitatható az anyakönyvvezetéssel járó hatáskörök járáshoz való telepítésének gondolata, hiszen az elektronikus anyakönyvvezetés megjelenése még nem jelenti a papíralapú dokumentumok mellőzését, arról nem is szólva, hogy logisztikai problémát okozhat a járási anyakönyvvezető különböző helyszíneken azonos időpontban történő megjelenése.

A birtokvédelmi viták jegyzői hatáskörbe tartoznak, jöhetnek vannak szakmai érvek, amelyek a hatáskör járáshoz való telepítése mellett szólnak. Ilyen például a helyi érdekelttség, illetve a személyes viszonyok kizárásának szükségessége. A birtokvédelmi eljárások jegyzőnél való megtartása mellett érvként felhozható az eljárások gyors lefolytatásának lehetősége.

A fenti táblázat nem tartalmaz olyan államigazgatási feladatokat, amelyek továbbra is a jegyző kompetenciájába tartoznak. Így utalhatunk – a teljesség igénye nélkül – a környezetvédelmi hatósági jogkör gyakorlására, a közterületen álló fás szárú növények kivágásának, pótlásának engedélyezésére vagy akár a jövedéki törvény alapján gyakorolt egyéb jogkörökre.

¹⁰ A lakcímbjelentéssel kapcsolatos párhuzamos hatáskör abban az esetben okozhat problémát az ügyfélnek, ha a megjelölt ingatlan házszáma az ingatlan nyilvántartásban nincs feltüntetve. Ebben az esetben a járási hivatalnak meg kell keresnie a települési jegyzőt a házszám igazolása – adott esetben megállapítása – céljából.

2.2. A KORMÁNYABLAKOK RENDSZERE

A területi államigazgatás szervezeti és működési reformjának szerves része az egyablakos ügyintézési rendszer új modelljének a kialakítása, a kormányablakok rendszerének a kiépítése. Összhangban az Európai Bizottság által több alkalommal is megfogalmazott eEurope akciótervekkel, célkitűzés, hogy az alapvető közigazgatási szolgáltatások interaktívak és mindenki számára hozzáférhetőek legyenek.

A kormányablak intézménye 2011 januárjában került bevezetésre huszonkilenc helyszínen, a fővárosban, a megyeszékhelyeken és a megyei jogú városokban. A kormányablak-hálózat szervei azonos szakmai standardok szerint működnek, az ügyfeleknek tartalmukban és színvonalukban azonos szolgáltatást nyújtanak. Tájékoztatják az ügyfeleket, segítenek az ügyeket elindítani, s adott ügytípusban szolgáltatást is nyújtanak.

Az egységes, országos kormányablakrendszer kiépítése keretében közel háromszáz kormányablak kerül kialakításra elsősorban a már működő okmányirodák bázisán. A hálózat bővülésével párhuzamosan az intézhető ügyek száma is fokozatosan nő, s eléri majd a kétezer-ötszázat.

A 2014 februárjától átadott kormányablakok már a fővárosi és megyei kormányhivatalok járási hivatali szervezeti egységeiként működnek. Jelenleg a kormányablakokban összesen kettőszáznegyvenkét ügytípus intézhető. Az ügyek túlnyomó részében jelenleg még csak az ügyirat továbbítására kerül sor, míg más esetekben normál ügyintézés zajlik, illetve tájékoztatásra kerül sor. A kormányablakok emellett kiegészítő szolgáltatásokat is nyújtanak.

A kormányablakok sokrétű feladatainak eredményes ellátásához magas színvonalú, egységes informatikai háttér kiépítése szükséges, amely lehetővé teszi a különböző szakterületek információs bázisainak az összekapcsolását.

Az informatikai, műszaki feltételek mellett hasonló fontosságú a humánpolitikai szempontok érvényesítése, a kormányablakok munkatársainak szakmai képzettsége. Az itt dolgozó munkatársaknak elvileg valamennyi hatósági ügyet tekintve eligazítást kell nyújtaniuk az ügykörökhöz kapcsolódó digitális háttér segítségével. A rendelkezésre álló ún. tudástár a standard ügyek és ügycsoportok meghatározását, az ügyintézés egyes lépéseit mutatja a jogszabályi háttér segítségével révén. A tudásbázis kialakítása, modellkísérletek révén jelenleg is zajlik.

2.3. ÁLLAMIGAZGATÁSI ÉS HATÓSÁGI ÜGYINTÉZÉS A JEGYZŐK SZEMSZÖGÉBŐL

Az új önkormányzati törvény¹¹ jelentős változásokat hozott a jegyzők státusza¹² és feladatai körében. Míg korábban a jegyzőt a testület nevezte ki határozatlan időre, lehetővé téve a szakmailag és emberileg is legalkalmasabb jelölt alkalmazását, addig az új törvény már a polgármester kezébe adta ezt a lehetőséget.

¹¹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX tv. (Mötv.) 81–84. §.

¹² A Mötv. 41. § (2) bek.-e a jegyzőt a képviselő-testület szervei között sorolja fel.

A polgármester által történő kinevezés révén felértékelődött a lojalitás szempontja, amelynek hiánya esetén – függetlenül a testületet megillető döntési jogkörtől – gyakran került sor a jegyzők jogviszonyának a megszüntetésére. Mindezek alapján megállapítható, hogy az új önkormányzati törvény a tényleges gyakorlatot emelte a szabályozás rangjára, leképezve ezzel az önkormányzatokon belül érvényesülő tényleges politikai és hatalmi viszonyokat. Különösen igaz ez a megállapítás a kisebb települések esetében, ahol rendszerint nemcsak a merítési bázis kisebb, de a személyes viszonyok befolyása is közvetlenebb.

A járási szint kiépítése és a jegyzőhöz tartozó hatósági feladatok egy részének elvonása tovább erősítette a változások dinamikáját. A jegyzők feladat- és hatásköreinek módosulása gyakran a bizonytalanság elsődleges forrása. A világosnak tűnő koncepció ellenére a hatáskörök vándorolnak, újabb és újabb váratlan helyzetet teremtve.

A jegyzők egy része – hiányolva a folyamatos szakmai egyeztetést – meglehetősen frusztrációval élte meg az átalakulást. A frusztráció oka volt – többek között –, hogy a járási hivatalok felállításakor a hivatali létszám csökkentése esetenként nem állt arányban az elvitt feladatokkal, s az átkerülő dolgozók magasabb illetményével. Vita tárgyát képezte a járáshoz kerülő jogosítványok köre is.

A kirívó példák között szerepel a sokak által emlegetett cirkuszi menaszéria, mint olyan járási hatáskör, amely esetében túlzott szakmai leterhelésről nem lehet beszélni. A helyzet sajátosságát jelzi, hogy az egyik jegyző szerint: „adunk át feladatokat a járásnak, de máshonnan többletfeladatok visszaszívárognak.” Példaként megemlíthető az a nemrég elfogadott kormányrendelet,¹³ amely a társasházak törvényességi felügyeletét a jegyző feladatává teszi.

A tervek szerint változik majd a kereskedelmi, vízügyi és az anyakönyvi igazgatás hatósága is, feltehetőleg ezek a jogkörök is átkerülnek a járáshoz. Az anyakönyvi igazgatás járáshoz való telepítését nem övezi osztatlan támogatás, mivel e körben olyan eseményről van szó, elsősorban a házasságkötések kapcsán, melynek erős a lokalitása. Így célszerűségi szempontok szólnak a jegyző anyakönyvvezéssel kapcsolatos hatáskörének megtartása mellett. Főként a kistételepülések jegyzői vélik úgy, hogy a járást rájuk erőltették, hiszen a faluban a „hivatal volt a szürkeállomány”, mindennel hozzájuk fordultak. „Az ügyfél ügyintézőt választ, nem hivatalt” – hangzott az érvelés. Különösen a szociális és gyámügyek, anyakönyvi ügyek, eljárások esetében fontos a személyes, közvetlen kapcsolat, mely feltétele az ügyféli igények teljesítésének. Egyes vélemények szerint „a járás személytelen, gyakran távoli”. A távolság pedig akadályoztatja a megalapozott döntéseket.

A szakmai és emberi bizonytalanságot jól jelzi, hogy erős az informális kapcsolatok szerepe, melynek keretében kicserélik a közös tapasztalatokat és megosztják ismereteiket a várható fejleményekről. „Egymást vezetjük az aknamezőn” – nyilatkozott az egyik kistételepülés jegyzője szemléletesen utalván a reakcióikra, s jelezvén egyben azt, hogy a létező hivatalos fórumok gyakran formálisan működnek. Így óhatatlanul felértékelődnek a háttérbeszélgetések, a spontán szerveződő alkalmi találkozók, az azonos

¹³ 155/2015. (VI. 25.) Korm. rend.

járásban dolgozó, hasonló adottságokkal rendelkező települések, hasonló problémákkal szembesülő szakembereinek konzultációi.

A bizonytalanság egy további forrása a jegyzők jövőbeli helyének, szerepének alakulása. Ha a kormány következetesen tovább halad az úton, s a megkezdett integráció nyomán a műszaki, informatikai és technikai feltételek kiépülésével párhuzamosan, a kormányablakok rendszerének bővítése révén újabb feladat- és hatáskörök kerülnek át a járási hivatalokhoz, akkor tovább gyengül a jegyzők státusza, egyben államigazgatási hatásköre.

Eleddig kevésbé vizsgált, de figyelmen kívül nem hagyható szempont, hogy az államigazgatási feladatok, illetve azok jelentős részének a járáshoz történő telepítése új helyzetet teremt a polgármesteri hivatalok jövőbeli sorsa szempontjából is. Különösen a nagyobb községek, városok, megyei jogú városok ma még differenciált hivatali szervezetének a belső rendje bomlik meg, nem is szólva a változások személyi és szakmai konzekvenciáiról. A kis hivatalok máról holnapra eltűnhetnek, míg a nagyobb településeken kvázi polgármesteri kabinetként a pályázat, vagy egyes speciális pénzügyek felelőssévé válnak. Az önkormányzati törvény ugyanis rögzítette, hogy a kétezer fő alatti kistépelülések kötelesek közös önkormányzati hivatalhoz csatlakozni. Ennek nyomán az önkormányzatok által fenntartott hivatalok száma 2013-ban 528-cal, csaknem 30%-kal csökkent.

2.4. TERÜLETI INTEGRÁCIÓ: A KORMÁNYHIVATALOK FELÁLLÍTÁSA

A területi államigazgatás évtizedek óta fennálló dezintegrációjának, alacsony hatékonyságának és működési problémáinak felszámolása céljából 2011 januárjában a közigazgatási hivatalok és a különös hatáskörű dekoncentrált szervek integrációja nyomán létrejöttek a fővárosi és megyei kormányhivatalok mint a területi közigazgatás általános hatáskörű szervei. A kormányhivatalok a területi államigazgatási szervek széles körét integrálták. Azon szervek felett, amelyek nem kerültek a kormányhivatal szervezeti rendszerébe a hivatal ellenőrzési és koordinációs jogkört gyakorolt.

A kormányhivatal 2015 áprilisáig a kormány megbízott vezetése alatt álló törzshivatalból, az ágazati szakigazgatási szervekből, valamint a járási hivatalból állt. A törzshivatalt a politikai megbízottként funkcionáló kormány megbízotton keresztül a miniszter, míg a szakigazgatási szerveket az ágazati hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerv vezetője irányította. Ily módon a hivatal működésében elvált a szervei és szakmai irányítás. A törzshivatal területi koordinációs, hatósági-igazgatási, szervezési, törvényességi stb. jogköröket látott el, míg az államigazgatási feladatok körében általános jogorvoslati fórum volt, illetve elsőfokú hatósági jogkört gyakorolt egyes ügyekben (kisajátítás).

2015 áprilisától az újabb szervezeti integráció nyomán a szakigazgatási szervek elvesztették önállóságukat és a vezetési, irányítási szintek csökkentése, illetve költségtakarékosság és hatékonyság fokozása céljából a kormányhivatalok belső szervezeti rendje gyökeresen átalakult. A kiadott miniszteri utasítás alapján minden kormányhivatal fősztályokra tagolódik, melyekbe integrálták az egyes szakigazgatási

szerveket, illetve azok feladatait. Ez egyben a szakhatósági rendszer megszűnését is jelentette. A szakmai és funkcionális feladat- és hatáskörök címzettje a kormány megbízott és a járási hivatalvezető lett.

Összességében gigahivatalok jöttek létre, amit a számok is jól illusztrálnak. A példátlan méretű és volumenű átszervezés szervezeti, személyi, pénzügyi és szakmai következményei jelenleg még kevésbé felmérhetők, a dilemmák sora azonban már kirajzolódik. Az biztos, hogy a térbeli pozíciók gyökeresen átalakultak. Az állam, az államigazgatás megerősítette helyét és befolyását területi szinten, hiszen a megyei önkormányzatok feladatai inkább szimbolikusak, mintsem érdemiek, nem is beszélve a megyei intézmények elvesztéséről. Helyi szinten megrendült a jegyzők szakmai függetlensége, s látványosan erősödött a laikus, s rendszerint pártpolitikus polgármester státusza, hatalma. A kis hivatalok integrálása a vélelmezett szakmaiság erősödése mellett, tovább növelte a távolságot a választók és az önkormányzatok között.

3. A KORMÁNYHIVATALI ÁTSZERVEZÉS SAJÁTÓSSÁGAI

A 2010-ben elindult folyamat alapvető változásokat hozott a magyar közigazgatásban. Nem vitás, a tendencia az erőteljes központosítás, a centralizáció, a szervezetek és feladatok integrációja. A rendszer szinte minden lényegi eleme mozgásban van központi, területi és helyi szinten egyaránt. Számos nyitott kérdés vár megválaszolásra.

A kormányhivatali modell fejlesztése részben további államigazgatási szervek és államigazgatási feladatok integrálását, részben pedig a belső struktúra és irányítási rendszer átalakítását jelenti. Mindez a tervek szerint a dereguláció mellett a vezető szintek számának és a vezetői létszámnak a csökkenését, s költségvetési megtakarításokat von maga után.

A szervezetek komplexitása egy bizonyos ponton túl már kontraproduktív, mivel a differenciált válaszokból, gyakorlatokból származó előnyöket meghaladják a strukturális és működési költségek. Finanszírozási szempontból vélhetően költségmegtakarítások érhetők el, kérdés azonban, hogy ezek mennyiben haladják meg a rendszer átalakításával kapcsolatos átalakítási költségeket, nem is említve a szükségszerűen jelentkező társadalmi konfliktusok költségeit.

Az ügyfelek ügyintézési szokásai, utazási hajlandósága és lehetősége számos tényező által meghatározott: kor, iskolai végzettség, anyagi, jövedelmi háttér, munkahely, szokások stb. E tényezők alapján egyértelmű, hogy az iskolázottabb, jobb anyagi helyzetben lévő társadalmi rétegek tagjai azok, akik esetében a térbeli mobilitás nem jelent problémát. Más jellemzőkkel leírható társadalmi csoportok esetében pedig vélhetően igen. S akkor még nem is említettük az amúgy sem gyakori jogorvoslati kérelmek számának várható csökkenését.

Nem vitás, hogy a közigazgatás reformja vég nélküli folyamat, ahol az akciók-reakciók mintája mentén a probléma megoldása maga is problémává válik, amelyet természetesen újfent meg kell oldani.¹⁴ Azaz, az államigazgatás korábbi gondjaira (szétta-

¹⁴ Geert BOUCKAERT: „Public Sector Reform in Central and Eastern Europe” *Halduskultuur* 2009. 99.

goltság, párhuzamosság, alacsony hatékonyság) adott válasz (centralizáció, integráció, hierarchia) a valódi megoldás helyett újabb problémák kiindulópontjává válik.

A jegyzők, hivatali ügyintézők mint az állam képviselői napi munkájuk során közvetlen kapcsolatban állnak az ügyfelekkel, így ők azok, akik tapasztalattal rendelkeznek a változások következményeiről, érzékelik, hallják a lakosság véleményét. Sokak szerint az ügyfelek jelentős része nem is vette észre, hogy ügyét már nem a helyi hivatalban, hanem a járásközpontban intézik. Az átmenetet könnyítik a hivatali kirendeltiségek, a települési ügysegédek. Egyre népszerűbbek a kormányablakok, még annak ellenére is, hogy érdemi ügyintézést jelenleg még csak az ügyek kisebb százalékában képesek nyújtani.

Mindezen általános és adatokkal egyelőre nem kellően alátámasztható értékelések mellett azonban megállapítható néhány jellemző sajátossága az átalakításoknak.

a) Először is, az államigazgatási hatósági fórumrendszer megrendült. A kormányhivatal egységes szerv, amelynek részei a járási hivatalok, valamint ezidáig (2015. áprilisáig) a szakigazgatási szervek, jelenleg a kormány megbízott közvetlen vezetése alatt álló szervek.¹⁵ A járási hivatal jogszabályban megállapított hatáskörét önállóan gyakorolja. Azokban az ügyekben, ahol a járási hivatal jár el elsőfokon, a fellebbezéseket a kormányhivatal (Ket. szerinti) fellebbezés elbírálására jogosult szerve bírálja el. Vagyis ugyanannak a szervnek egy másik szervezeti egysége!

Úgy történhet meg az, hogy önálló hatáskör címzettjei lehetnek az említett hivatali részlegek, hogy mindezt a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv.* (Ket.) a következő szillogizmusokkal rendezi. A 106. § (1) bekezdés a) pontja szerint: „az első fokú döntést hozó hatóság és a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság nem lehet ugyanazon szerv.” Ugyanezen § (2) bekezdése szerint: „szervnek minősül különösen – a szerv jogi személyiségétől vagy annak hiányától függetlenül – a központi államigazgatási szerv központi, területi és helyi szerve.” Szintaktikailag tehát szervnek minősül a szervezeti egysége is.

Csakhogy „az elsőfokú döntést hozó hatóság és a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság nem lehet ugyanazon szerv” szabálya nyilvánvalóan a jogorvoslat függetlenségét hivatott biztosítani. De hogyan lehet független az azonos szervezeti vezetés alatt álló, szervezéstaniilag egyazon szervezet két belső szervezeti egysége? A kormány megbízott a kormányhivatal vezetője útján személyzeti jogosítványokat gyakorol, meghatározza a munkavégzés kereteit, befolyással van a szervezet kialakítására, minősíti a kormánytisztviselők (ügyintézők) munkáját, teljesítménykövetelményeket határoz meg, értékkel – és így tovább. Hihető-e így a függetlenség?

Igaz, a hatáskör címzettjét egyedi ügyben nem utasíthatják. A járási hivatal által ellátandó egyedi ügyben a fővárosi és megyei kormányhivatal utasítási joggal nem rendelkezik.¹⁶ Eredetileg arra szolgált a szabályozás ilyen módja, hogy kivételesen adott szerv szervezeti egysége, sőt esetleg ügyintézője lehetett hatáskör önálló cím-

¹⁵ *A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. tv. 2. §-a* szerint a megyei kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből és járási hivatalokból áll.

¹⁶ *A 2010. évi CXXVI. tv. 2. § (2) bek.*

zettje. Csakhogy a fellebbezés elbírálását ilyenkor is jellemzően a szervezeten kívüli hatáskörgyakorlóhoz telepítették. Az efféle kivétel rendszerré tétele azonban nyilvánvalóan ellentétes az államigazgatási jogorvoslat rendeltetésével, a hozzá való jog biztosításának szellemével.

A teljes egyértelműség érdekében egyébként 2013-ban akként állapították meg a Ket. 107. § (2) bekezdését, hogy főszabályként a fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult a fellebbezés elbírálására, ha első fokon államigazgatási hatósági ügyben a járási (fővárosi kerületi) hivatal, a kormányablak járt el.

A formális szabályozási szillogizmus tehát így néz ki: a fellebbezés elbírálója nem lehet ugyanazon szerv, de ugyanazon szerv szervezeti egysége szervnek minősül (pedig nem az), ezért mégis lehet a fellebbezés elbírálója ugyanazon szerv, sőt rendszeresen az lesz.

b) A szakhatósági rendszer eltüntetése. A kormányhivatali rendszer működési körében „fölbaltáta” a szakhatósági struktúrát. Az alapügyben eljáró államigazgatási szerv más hatóság közreműködését így nem önálló eljárásban, hanem véleményezőként veszi igénybe. Azért lehetséges és szükségszerű ez így, mert a két szervezeti egység egy szervezet része. Ilyen módon azonban az ügyfél számára az önálló jogorvoslati lehetőség is megszűnik. További következmény a társadalmi szervek önálló fellépése lehetőségének csökkenése.

Talán gyorsabb lesz így az eljárás, azonban biztos, hogy a jogszerűség és a jogvédelmi garanciák nem erősödtek ezáltal. Különösen erőteljes a kontrahatás a környezetvédelmi igazgatás területein. A saját jogon integrált eljárások, amelyek kiépülése az utóbbi évtizedek jelentős vívmánya volt, összefüggésben az európai uniós követelményekkel, most jelentősen szűkültek. Az ezen eszközök által érvényesített szempontok ereje gyengült.

c) A jelentős egyedi döntések a folyamattal összefüggésben fölcúsztak központi szintre. A végrehajtás kormányhivatali szinten való gyorsaságát szabályozott „nagyvonalúság” egészíti ki. Az anyagi jogi szabályok kiszolgáltatására a szervezeti rendszer teljes akadálymentesítéssel lett fölkészítve.

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházással nyilvánítással fejlesztések engedélyezési eljárásait törvényi szinten egyedileg szabályozzák. Az efféle egyszerűsítés az összevont és részeiben önállótanított kormányhivatalok nélkül nem lenne megvalósítható.

Egyes kiemelt építési feladatokat kiemelt állami beruházásoknak minősítenek törvénnyel bár, de tulajdonképpen egyedi döntéssel. Csak jellemző példaként említve ilyen a Városliget, a Normafa, a vizes világbajnokság helyszínei tárgyában alkotott jogszabályok sora. Az általánosan kötelező építési szabályozási aktusok ekkor felfüggesztésre kerülnek. A törvény a hatósági hatáskörök gyakorlásába is beavatkozik. Így például a Városliget átalakításáról szóló törvény szerint az építető számára a jogszabályi előírások szerint más jogalanyoktól szükséges tulajdonosi hozzájárulás beszerzése nem szükséges.¹⁷ Az ingatlanügyi hatóság jogerős használatbavételi engedély vagy a használatbavétel tudomásulvételét igazoló hatósági bizonyítvány

¹⁷ A Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló 2013. évi CCXLII. tv. 3. § (5) bek.

(!) alapján a Városligeti fejlesztésről szóló törvény alapján jegyzi be a tulajdonjogot az ingatlan-nyilvántartásba. Vagyis a kormányhivatal földhivatali szakigazgatási szerve a szokásos határidők keretei között lefolytatott eljárás helyett csupán technikai feladatot végez. A kérdés óhatatlanul fölmerül: vajon egy bonyolult ingatlantulajdoni ügyben miért egyszerűbb és rövidebb az eljárás? Ha pedig a jogszerűség miatt nem kellene aggódnunk, akkor egy családi ház esetében ugyanez miért is igényel jóval több időt és követel akkurátusabb eljárást?

Az akadémikusok hatáskörrel rendelkező hivatalok kiiktatásának legjobb magyarázatát az építési szabályzatok kiemelt esetekben való áthúzása szolgáltatja. Így jellemző példaként: a Városligetet a törvény kiveszi Zugló Önkormányzata hatásköréből. Egyúttal a tartalmi keretek is meghatározásra kerülnek. A hivatkozott törvény 7. § (8) bekezdése szerint a Városliget építési szabályzata készítése és jóváhagyása során nem kell alkalmazni az országos településrendezési és építési követelményekről szóló kormányrendeletben meghatározott, zöldterületre (!) vonatkozó előírásokat. Mivel a zöldhatóságok a kormányhivatali modell következtében önálló hatáskörrel nem rendelkeznek, az általuk hozott döntést nem támadhatják meg önállóan a természet- vagy városvédő civilszervezetek.

Látható tehát, hogy kormányhivatalok mamutszervezete szolgálja az anyagi szabályozás által elérni kívánt célokat, amennyiben azok elé semmiféle jogalkalmazási akadályt nem állít. A jogalkotói akarat ily módon maradéktalanul megvalósult.

d) A méretgazdaságosság szempontjának elvetése. Az üzemméret kérdését nem lehet elszakítani az ellátandó feladat és a kiszolgálandó ügyfélkör sajátosságaitól. Minden olyan közfeladat esetén, melynek tervezése, végrehajtása, ellenőrzése során az igénybe vevő állampolgár személyisége, körülményei, képességei, motivációja kulcsszerepet játszanak (szociális, oktatási, gyermekvédelmi szolgáltatások), valamint azokban az ügyekben, ahol a helyi közösség kulturális értékhozó vagy információbirtokos (földdel kapcsolatos ügyek, településüzemeltetés), kimondottan hatékonyságot rontó lépés a célszerű üzemméretre való hivatkozással a feladatokat magasabb szintre telepíteni.

e) A koncentráción belül is lezajlott egy drasztikus központosítás. Az államigazgatási koncentráció ugyanis az önkormányzati decentralizációhoz képest jelent hatáskör-átrendezést. Itt ez megtörtént, de egyúttal a területi államigazgatásnak különösen a forrásallokációs szerepei még azon belül is, szintek között központosításra kerültek. Különösen figyelemre méltó ez a fejlesztési pénzeket tekintve.

A korábbi területi szervek közül azok, amelyeknek forráselosztási szerepük is volt központosításra kerültek, legalábbis ilyen feladataikat illetően. A területfejlesztési tanácsokat megszüntették. A szervezési feladataikat ellátó ügynökségek tevékenysége kiüritésre került. A munkaügyi szakigazgatás, amely korábban központokat és munkaügyi tanácsokat fogott át, csak részben került beolvasztásra foglalkoztatási osztályokként a járási hivatalokba és főosztályokként a kormányhivatal vezetői alárendeltségű szakigazgatási szervei közé.

Az önkormányzati fejlesztési erőforrások allokációja teljesen centralizált lett, de azon belül koncentrált, tehát a területi államigazgatási szervek szerepe e téren minimális. Nemcsak a centralizáltság, hanem a koncentrálttság példajaként említhető a főváros

projektjeinek támogatási mechanizmusa. Mint a főváros fejlesztéseinek támogatásáról szóló kormányhatározat¹⁸ mutatja, olyan beruházások kérdésében is a kormány dönt a források biztosítása mellett, mint a Margitsziget fejlesztése vagy a budapesti városháza (!) épületének korszerűsítése. 2013-ra a kormányzati szektor bruttó állóeszköz-felhalmozásából, azaz a nagyobb volumenű fejlesztésekből a központi kormányzat részesedése arányát tekintve csaknem duplájára nőtt (61%) 2010-hez képest (34%).¹⁹

f) Átszervezési viszonyok és hatások rendkívülisége. A hivatali átalakításokat „stáriális” viszonyokat generálva végezték el. A kormányhivatalok kialakítása 2011-ben, a járásoké 2013 elején vette kezdetét. A működéshez szükséges vagyont utóbbiak az önkormányzatoktól törvény erejénél fogva vették használatba, illetve kapták meg.

A területi államigazgatás átszervezése a személyi állomány nagyarányú lecserélésével járt együtt. Az általunk vizsgált városban a polgármesteri hivatal létszáma százról alig több mint hatvanra zuhant. Csaknem mindenki új pozícióba került az átszervezés hatására, ha a közigazgatásban maradt, és ekkor már új munkakörülményeket és alkalmazási feltételeket kellett elfogadnia.

A kormányhivatalok mamutszervezetek. Létszámuk²⁰ 860–4 700 között van, beleértve a szervezeti egységeiket alkotó járási hivatalokat is. Utóbbiak létszámkerete 30–440 közötti. E nagyszervezetek belső viszonyaivá válnak olyan kapcsolatok, amik pedig a szervi környezet szokásos alkotói.

Példa legyen erre a sajtó tájékoztatásával kapcsolatos eljárás a kormányhivatalok működéséről szóló utasítás 30. §-a alapján. Eszerint az országos és a kiemelt jelentőségű ügyekben a sajtó tájékoztatását a kormányhivatal a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkárságával egyeztetve végzi. A sajtó tájékoztatásával kapcsolatos eljárás részletes szabályait külön normatív utasítás határozza meg.

Vagyis az önálló hatáskört gyakorló szakigazgatási szervek tájékoztatási szabadsága még csak nem is a kormányhivaltól, hanem a központi kormányzati szinttől függ. Illetve a mamutszerv jogosítványai is meglehetősen korlátozottak. Nem is beszélve arról, hogy gyakorlásuk a közvélemény számára teljességgel ellenőrizhetetlen. Mindennek praktikus következménye a nyilatkozattilalom, amit ráadásul igen tágan értelmeznek. Azaz minden külső megnyilvánuláshoz engedély kell, amit szerven belül és szerven kívül jellemzően nem adnak meg. Nem esetről vagy gyakorlatról, hanem belső szabályzatokkal korlátozott rendszerről van szó.

Még abszurdabb helyzet állt elő az oktatásigazgatásban. Ezt az ágazatot önállóan koncentrálták,²¹ azaz kivonták a decentralizáció önkormányzati hatóköréből és egyetlen, országosan százharmincezer főt alkalmazó hivatallá alakították. Ily módon olyan intézmények kerültek a belső szervi szabályozás közvélemény vagy intézményi jogviszonnyal érintettek által át nem látható és demokratikusan nem befolyásolható

¹⁸ A fővárosi projektek támogathatóságáról a 2014–2020-as európai uniós programozási időszakban szóló 1199/2015. (III. 31.) Korm. hat.

¹⁹ BÁGER Gusztáv: „Beruházási hullámvölgy és élénkülés a magyar gazdaságban” *Pénzügyi Szemle* 2015/2. 155–177, 174. KSH-adatok alapján.

²⁰ A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 7/2015. (III. 31.) MvM utasítás szerint (kerekítve).

²¹ Lásd ennek hatásaira Pénzes Ferenc írását a www.kozjavak.hu/uzenet-mai-iskolainkba blogon.

körébe, mint amilyenek az alap- és középfokú iskolák. Így egy igazgató a helyi közösségek előtt önálló megnyilvánulásra saját jogon való felhatalmazottságát elvesztette.

Rendszerszerű példaként saját empirikus kutatásunkat említhetjük, ahol a járási hivatalvezetők hivatásos kérdezőbiztosok számára, szociológiai adatfelvétel céljával végezni szándékozott felmérés lefolytatására nem állhattak rendelkezésre.²² Mindezt korántsem szubjektív okok miatt, és ezt azért érdemes kiemelni, mert a modern szakszerű, nem pejoratívan értelmezett bürokrácia hivatalos működését tekintve aligha bujdoskolhat el a nyilvánosság kontrollja elől. Ha így tesz, tevékenységének legitimitása sok tekintetben kérdésessé válik.

A polgári demokratikus követelményeknek ez a központilag meghatározott magartatáselvárás és alkalmazott gyakorlat aligha felelhet meg. Súlyosbítja a megállapítást, hogy a normatív szabályozásból, melynek jelentős része belső szabályzat, mindez pontosan levezethető. A weberi szabályszerűségnek pedig a törvényességre kell alapulnia. Az itt tárgyalt törvényeknek és szabályzatoknak a szakszerű professzionális bürokrácia és hivatali szervezet ideáltípusának alapot adó legalitáshoz alighanem igen kevés közülük van.

MELLÉKLETEK

1. melléklet. A kormányhivatalok létszámkerete (járási hivatalaikkal együtt)

<i>Kormányhivatal</i>	<i>Létszámkeret (fő)</i>
Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal	1 834
Baranya Megyei Kormányhivatal	1 887
Békés Megyei Kormányhivatal	1 407
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	2 545
Budapest Fővárosi Kormányhivatal	4 692
Csongrád Megyei Kormányhivatal	1 560
Fejér Megyei Kormányhivatal	1 511
Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal	1 538
Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal	1 857
Heves Megyei Kormányhivatal	1 208
Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal	1 452
Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal	1 028
Nógrád Megyei Kormányhivatal	864
Pest Megyei Kormányhivatal	2 900
Somogy Megyei Kormányhivatal	1 280
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal	1 925
Tolna Megyei Kormányhivatal	925
Vas Megyei Kormányhivatal	1 105
Veszprém Megyei Kormányhivatal	1 379
Zala Megyei Kormányhivatal	1 094

Forrás: 7/2015. (III. 31.) MvM utasítás melléklete

²² Lásd részletes elemzésre, beleértve a módszertani nehézségeket, a következőt: HORVÁTH M. Tamás: „Megszabva. Városi kormányzás másutt és itthon” *Tér és Társadalom* 2015/2. 43–66.

2. melléklet. Kormányhivatal (Győr-Sopron-Moson megye) szervezeti felépítése a miniszteri utasítás szerint

