

DOKTORI (PH.D.) ÉRTEKEZÉS

DR. BARTA ATTILA

DEBRECEN

2012

**DEBRECENI EGYETEM
MARTON GÉZA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA**



**A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK JOGÁLLÁSA ÉS
AZOK VÁLTOZÁSAI MAGYARORSZÁGON**

Készítette:

dr. Barta Attila

Témavezető:

Dr. Balázs István
habil. egyetemi docens

A doktori program címe: Az állam és a jog változásai Közép- és Kelet-
Európában

A doktori iskola vezetője: dr. Szabó Béla egyetemi tanár

A kézirat lezárva: 2012. október 10.

**DEBRECEN
2012**

NYILATKOZAT

Büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy a dolgozat saját önálló munkám.

dr. Barta Attila

TÉMAVEZETŐI AJÁNLÁS

Barta Attila

A területi államigazgatási szervek jogállása és azok változásai hazánkban a rendszerváltástól napjainkig c. Ph.D. értekezéséről

1. A témáról

A területi államigazgatás a közigazgatás államigazgatási alrendszerének az a része, mely végrehajtó típusú feladatokat lát el és közvetlen kapcsolatban áll az ügyfelekkel. Ez a közigazgatási szint azonban igen eltérő rendszerben és módon tud működni az egyes országokban. Az eltéréseknek az állami szerepkörök eltérő jellegén túl sok oka lehet, de alapvetően meghatározó az, hogy egységes államról, vagy szövetségi államról van szó?

Ugyancsak fontos az, hogy e szint milyen földrajzi területet foglal magában és hány szereplős, tehát egy fajta, vagy több területi szint is létezik? Végül, de nem utolsó sorban nagyon fontos az is, hogy a középszintű közigazgatásban a közigazgatás milyen alrendszerei vannak együttesen jelen és azok közt mi a viszony?

A területi közigazgatás milyensége ezeken kívül még attól is függ, hogy az adott országban milyen módon érvényesül a centralizáció, decentralizáció és dekoncentráció, valamint a szubszidiaritás elve?

Bonyolult viszonyrendszerről van tehát szó, mely komoly feladat elé állítja azt, aki e témát akarja feldolgozni. Ebből adódik a további kérdés is, hogy fontos-e e témakör vizsgálata, és ha igen, akkor miért?

A témakör fontosságának megítéléséhez figyelembe kell venni azt, hogy a területi államigazgatáson keresztül tudja a végrehajtó hatalmi ág csúcsszerve a Kormány közigazgatási feladatait megvalósítani, mely feladatok nagyobb része az ügyfelek számára jogot és kötelezettséget megállapító hatósági ügy. A másik ilyen fontos körülmény az, hogy magának a Kormánynak is szüksége van egy olyan mechanizmusra, mely a területi közigazgatást koordinálja és ellenőrzi.

Ezt a viszonyrendszert még tovább árnyalja, hogy középszinten jelen van a közigazgatás azon alrendszere is, nevezetesen a helyi önkormányzatok rendszere, mely nem áll a Kormány irányítása alatt. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete tehát szükségszerűen e szinten valósul meg.

A témakör összetettsége és fontossága tehát egyértelműsíthető ezekből a felvillantott elemekből is, csakúgy, mint az, hogy annak feldolgozása nagy felkészültséget, sok munkát és elhivatottságot igényel. A jelölt ezekhez a követelményekhez folyamatosan nőtt fel az értekezés elkészítésének folyamatában és munkája már ebben a vita előtti stádiumban is igazolja azok meglétét.

A témavezető ezért tiszta lelkiismerettel tudja ajánlani e munkát a vitára.

2. Az alkalmazott tudományos módszerekről

A téma feldolgozásánál alkalmazott tudományos irányzatok és módszerek közül kiemelhető a közigazgatási jogi pozitivizmus érvényesülésének dominanciája, a feldolgozás módszerei közül pedig a nemzetközi összehasonlítás és a történeti elemzés.

Míndez persze nem jelenti azt, hogy más irányzatok és módszerek jelenléte ne lenne tetten érhető, de azok szerepe csupán járulékos. A közigazgatás-tani és dogmatikai irányzatok érvényesítésének viszonylagos gyengesége a témakör feldolgozásában általánosnak mondható a közigazgatás-tudomány hazai és nemzetközi köreiben egyaránt. Ezért utalhat a szerző bevezetőjében a témakört érintő szakirodalom hiányosságaira.

Az egyes országok közigazgatási struktúrájának nemzetközi összehasonlítását az is nehezíti, hogy a világ nagy közigazgatási rendszerei egymástól igen eltérőek, így nehéz az összehasonlításnál elengedhetetlenül fontos azonos szempontrendszert alkalmazni.

Ennek nehézségeit mutatja a felhasznált irodalom körében is hivatkozott és az Európai Unió tagállamai közigazgatását feldolgozó nemrég megjelent tanulmánykötet szerkezete és tartalma egyaránt. A közigazgatás működési kérdéseit pedig nem lehet igazán a struktúrák elemzése nélkül sem vizsgálni. Márpedig a területi államigazgatás tekintetében éppen a működési kérdések (feladat, hatáskör, eljárás, személyzet és finanszírozás stb.) elemzése az, mely alkalmas olyan tudományos következtetések levonására, mint a területi koordináció és ellenőrzés eszközrendszere, a kormányzati közpolitika területi

megvalósítása és annak változásai, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti rendszerének érvényesülése stb.

Az említett nehézségek miatt nem véletlen tehát a másik módszer, a történeti módszer alkalmazásának dominanciája a dolgozatban. Persze ennek is meg vannak a maga nehézségei, így pl. az, hogy milyen sajátosságok alapján, milyen korszakhatárok kerülnek kijelölésre a polgári állam-és közigazgatás fejlődésében? A helyzetet csak nehezíti a szocializmus négy évtizedes tanácsrendszere érvényesülésének vizsgálata a területi közigazgatásban. Politikai okokból kényszerűen adaptált rendszerről lévén szó a korabeli tudomány azt nem nagyon vizsgálhatta, és pláne nem kritizálhatta.

Mégis a tanácsrendszer hazai alkalmazása, a különböző tanácstörvényekben megjelenő folyamatos liberalizációja igen magas szintű közigazgatás technikai színvonalat tudott biztosítani a mögötte álló közigazgatási szakmai tudás bázisán. Ez azonban fő szabályként nem nyilvános publikációkban manifesztálódott, ezért feldolgozása egy olyan fiatal nemzedék képviselője által, aki e korban éppen csak megszületett, nem könnyű feladat. Nem véletlen az, hogy a magyar területi közigazgatás ilyen nagy időszakát átfogó monográfia még nem született. Erre tekintettel pedig a jelöltet önmagában is dicséret illeti vállalkozásáért.

3. Az értekezés tudományos eredményeiről

Az értekezés tudományos eredményeinek értékelése a bírálók és a tudományos viták elsődleges feladata, a témavezető ajánlásában tudomány-etikai okokból ezt nyilvánvalóan nem befolyásolhatja. Ha azonban ez így van, akkor kérdés lehet, hogy miért ír róla?

A válasz arra a témavezetői elmélkedésre vezethető vissza, hogy munkája során mire próbálta irányítani a jelölt figyelmét annak érdekében, hogy önálló tudományos következtetésekre juthasson. A témavezető akkor javasolja jó lelkiismerettel jelölt kollégájának az értekezését munkahelyi, majd nyilvános vitára, amikor ezeket az értékeket meg kellene vélni. Ebből a szempontból pedig már ebben, a munkahelyi vitára szánt állapotában is megfelelőnek tartja a munkát, így azt legjobb meggyőződésével javasolja a szakmai-tudományos közvélemény elé tárni.

TARTALOMJEGYZÉK

I. BEVEZETÉS	11
1. A KUTATÁS INDOKOLTSÁGA	11
2. A KUTATÁSI TÉMA BEHATÁROLÁSA	12
3. FOGALMI ALAPVETÉSEK.....	14
4. ELMÉLETI KERET, A KUTATÁS CÉLJAI ÉS MÓDSZEREI	16
5. A KUTATÁS KIINDULÁSI PONTJAI	17
II. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS.....	21
1. VIZSGÁLATI SZEMPONTOK, CSOPORTOSÍTÁSOK	22
2. A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS LEGFONTOSABB JELLEMZŐI AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN	25
2.1. <i>Az EU tagállamok területi közigazgatásának általános jellemzői.....</i>	25
2.2. <i>A dekoncentrált rendszer és a Kormányok területi képvisellete</i>	29
2.2.1. <i>A speciális hatáskörű dekoncentrált szervek főbb jellemzői.....</i>	30
2.2.2. <i>A Kormány területi képviselétét ellátó intézmény főbb jellemzői</i>	31
2.3. <i>Integrált és széttagolt rendszerek a középszintű államigazgatásban.....</i>	33
3. REALITÁSOK ÉS TENDENCIÁK	36
III. TÖRTÉNETI ISMERTETÉS A MODERN POLGÁRI KÖZIGAZGATÁS FEJLŐDÉSÉNEK MENTÉN A RENDSZERVÁLTÁSIG. A TANÁCSRENDSZER ÁLLAMIGAZGATÁSÁNAK JELLEMZÉSE.....	42
1. A TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEKSEL VALÓ FOGLALKOZÁS INDOKOLTSÁGA	42
2. AZ 1848-AS TÖRVÉNYHOZÁS KÖZIGAZGATÁSI KÖVETKEZMÉNYEI.....	43
3. POLGÁRI KÖZIGAZGATÁSUNK KÖZÉPSZINTJÉNEK FŐBB INTÉZMÉNYEI, TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSÁNAK JELLEMZŐI IDŐBEN ELŐRE HALADVA 1949/50-IG	46
3.1. <i>A 1848-as reformváz tartalommal való megtöltése.....</i>	46
3.2. <i>Az I. törvényhatósági törvény és főbb intézményei.....</i>	48
3.3. <i>A közigazgatás települési szintjének igénybevétele államigazgatási feladatok ellátására. Az első községi törvény vonatkozó intézményei</i>	51
3.4. <i>Irányváltás a középszintű közigazgatásban. A közigazgatási bizottság intézménye, a területi államigazgatás struktúrájának növekedése</i>	54
3.4.1. <i>A területi államigazgatás integrációjának fokozása a közigazgatási bizottság útján</i>	55
3.4.2. <i>A közigazgatási bizottság, mint a törvényhatóság megkerülésének útja.....</i>	58
3.5. <i>A főispáni tisztség megerősítése, a közigazgatási bizottság gyengülése. Változások a század végén a középszintű intézményrendszerben az 1886-os törvényhatósági törvény nyomán</i>	59
3.5.1. <i>Főispáni jogkörök a területi államigazgatási szervek irányába</i>	62
3.5.2. <i>A dekoncentrált szervi kör alakulása 1886-tól az I. Világháborúig</i>	63
3.6. <i>A centralizáció új eszközei a területi közigazgatásban a két világháború között.....</i>	66
3.6.1. <i>A vármegyék és községek fölötti kontroll-jogosítványok kiszélesedése a XX. század első harmadában</i>	66
3.6.2. <i>Változások a közigazgatási bizottság, a főispán és a területi államigazgatás rendszerében a II. Világháború előtt, a dezintegrált rendszer jellemzői</i>	70

4. ELKÉPZELÉSEK, MEGÚJÍTÁSI JAVASLATOK KÖZIGAZGATÁSUNK KÖZÉPSZINTJÉRE AZ 1930-AS ÉVEKBEN. MAGYARY ZOLTÁN RACIONALIZÁLÁSI PROGRAMJA	74
5. A TANÁCSRENDSZERŰ KÖZIGAZGATÁS TERÜLETI SZINTJÉNEK 50 ÉVE.....	79
5.1. A tanácsrendszer kialakulásának jellemzői.....	79
5.2. A magyar tanácsrendszer szakaszai, az egyes szakaszok főbb jellemzői.....	82
5.3. A tanácsigazgatás alapjainak lerakása, az első tanácstörvény intézményei.....	83
5.4. Változások a tanácsrendszerben a második tanácstörvény nyomán.....	86
5.5. A III. tanácstörvény és megalkotásának előzményei.....	87
5.6. A szakigazgatási feladatok ellátásának rendszere a III. tanácstörvény nyomán.....	90
5.7. A középszintek számának csökkenése, a járási igazgatás kivezetése 1971 és 1984 között.....	93
5.8. A végrehajtó bizottság, valamint a tanácselnök és a VB titkár sajátos szerepe a tanácsrendszer kifejlett alakzatában.....	96
6. ELKÉPZELÉSEK, TÖREKVÉSEK AZ 1980-AS ÉVEK VÉGÉN AZ IGAZGATÁS MEGÚJÍTÁSÁRA	100
7. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK	103
7.1. Megállapítások a polgári korszak és annak területi államigazgatása kapcsán	103
7.2. A szocialista tanácsigazgatás és területi szintjének jellemzői.....	106
7.3. Azonosságok a két igazgatási rendszer területi szintjének megszervezésében	109

IV. A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS FEJLŐDÉSÉNEK LEGFONTOSABB ÁLLOMÁSAI A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG

1. A RENDSZERVÁLTÁS KÖZÉPSZINTŰ KÖZIGAZGATÁSRA GYAKOROLT HATÁSAI.....	111
2. TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSUNK RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI FEJLŐDÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSE A FŐBB SZAKASZOK MENTÉN A 2010 VÉGI REFORMIG	118
2.1. Az egyes szakaszokat meghatározó legfontosabb tényezők	118
2.2. Szervezeti változások és strukturális irányváltások a különös hatáskörű területi államigazgatásban a rendszerváltástól 2010-ig	124
2.2.1. Az 1990 és 1996 közötti időszak legfontosabb jellemzői és intézkedései a speciális hatáskörű dekoncentrált szervek kapcsán.....	124
2.2.2. Törekvések a területi államigazgatás integráltságának fokozására 1996 és 2002 között	128
2.2.3. Léptékváltás a területi államigazgatás térszerkezetében a 2000-es években	133
2.2.4. A speciális hatáskörű területi államigazgatási szervek regionális alapokra helyezése	137
2.2.5. A regionális átalakítás következményei, egyes hiányosságai	140
2.3. A Kormány területi képviseletét ellátó intézményrendszer fejlődése hazánkban az elmúlt 20 évben	146
2.3.1. Az útkeresés időszaka	147
2.3.2. A közigazgatási hivatalok, mint a Kormány területi államigazgatási szervei	152
2.3.3. A területi kormányhivatalok 2006-os regionalizációjától a 2010-es megyei visszarendeződésig ..	156
2.3.3.1. A regionális közigazgatási hivatalokra vonatkozó alapvető szabályok	157
2.3.3.2. A regionális közigazgatási hivataloktól a regionális államigazgatási hivatalok kialakulásáig	160
2.3.3.3. A regionális államigazgatási hivatalokra vonatkozó alapvető szabályok	164
2.3.3.4. A közigazgatási hivatalok visszaállítása 2010-ben	169
2.4. A területi államigazgatás strukturális átalakításainak értékelése, következtetések a rendszerváltástól 2010-ig terjedő időtartamra vonatkozóan	172

3. A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS SZERVEZETI INTEGRÁLÁSA 2010 UTÁN, A 2011 ÓTA ZAJLÓ ÁTALAKÍTÁSOK JELLEMZŐI.....	175
3.1. Előzmények, a megújítás mozgatórugói.....	175
3.2. A megyei (fővárosi) kormányhivatalok felállítása.....	177
3.2.1. A kormányhivatalok belső struktúrája.....	181
3.2.1.1. A hivatal vezetése és a törzshivatal belső felépítése.....	181
3.2.1.2. A szakigazgatási szervek.....	184
3.2.2. A kormányhivatalok által ellátott legfontosabb feladatok és jogkörök.....	193
3.2.2.1. Tájékoztatás és felvilágosítás kérés, valamint az iratokba való betekintés joga.....	194
3.2.2.2. Koordinációs jogkör.....	194
3.2.2.3. Ellenőrzési jogkör.....	196
3.2.2.4. Véleményezési jogkör.....	196
3.3. A 2010/2011-es szervezeti integrációban nem érintett dekoncentrált szervei bemutatása.....	198
3.3.1. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szervei.....	198
3.3.2. A Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságai.....	199
3.3.3. A Bevándorlási Állampolgársági Hivatal dekoncentrált szervei.....	199
3.3.4. A Központi Statisztikai Hivatal Igazgatóságai.....	200
3.3.5. A nemzeti földalap kezelését ellátó szervezet területi szintje.....	200
3.3.6. A Nemzeti Külgazdasági Hivatal belföldi dekoncentrált szervezeti egységei.....	201
3.3.7. A Zöldhatóság dekoncentrált államigazgatási szervei.....	201
3.3.8. A Nemzeti Park Igazgatóságok, mint dekoncentrált államigazgatási szervek.....	201
3.3.9. Az Országos Meteorológiai Szolgálat területi szerveinek megítélése.....	202
3.3.10. A Bányakapitányságok, mint területi államigazgatási szervek.....	202
3.3.11. Az önálló szabályozó szervek területi egységei.....	203
3.3.12. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei.....	203
3.3.13. A Nemzeti Környezetügyi Intézet és területi szervei.....	204
3.3.14. A Vízügyi Igazgatóságok.....	204
3.3.15. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ tankerületeinek jogi megítélése.....	205
3.3.16. Megállapítások a szervezeti integrációban nem érintett dekoncentrált szervcsoport kapcsán.....	206
3.4. Az alsó-középszint kérdése 2012-ben. Feladatok visszavezetése az államigazgatásba a járások útján.....	209
3.4.1. A járások újbóli bevezetésének előzményei.....	209
3.4.2. A feladatok és hatáskörök átrendezésének módozatai a járási törvényben és annak végrehajtási rendeleteiben.....	211
3.5. A legújabb átalakítások értékelése.....	219
3.5.1. A 2010 óta zajló átalakítások eredményei, erősségei.....	220
3.5.2. Hiányosságok és gyengeségek a legutóbbi területi reform kapcsán.....	222
3.6. A magyar területi államigazgatás jelenlegi struktúrája és a benne zajló folyamatok illeszkedése az Európában alkalmazott más megoldásokhoz és fejlődési tendenciákhoz.....	225
IV. KÖVETKEZTETÉSEK.....	229
1. KÖVETKEZTETÉSEK A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS KAPCSÁN A KIEGYEZÉSTŐL A TANÁCSRENDSZERIG	229
1.1. Spontán fejlődéstől a szisztematikus megújítás koncepciójáig.....	230

1.2. <i>A dualista területi szint lehetséges integrációs pontjai</i>	231
2. A TANÁCSRENDSZER KÖZÉPSZINTŰ MEGOLDÁSAIVAL ÖSSZEFÜGGŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK	232
3. ALAPVETŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK A RENDSZERVÁLTÁS ÉS AZ AZT KÖVETŐ KÉT ÉVTIZEDES FEJLŐDÉS, VALAMINT ANNAK KÖZPONTI SZINT ALATTI ÁLLAMIGAZGATÁSRA GYAKOROLT HATÁSAI KAPCSÁN ...	233
3.1. <i>A feladat- és a szervezetrendszer kapcsolata az elmúlt 20 évben</i>	234
3.2. <i>A szervezeti átalakítások közös elemei, mozgatórugói</i>	235
3.3. <i>Az átalakítások időbeli ütemezése</i>	238
3.4. <i>A területi kormányhivatal státuszával összefüggő kérdések</i>	239
4. KÖVETKEZTETÉSEK, ÉSZREVÉTELEK A 2010 ÓTA ZAJLÓ TERÜLETI REFORM KAPCSÁN.....	241
4.1. <i>A legutóbbi átalakítások szempontjai</i>	242
4.2. <i>A működési integráció egyes kérdései</i>	243
4.3. <i>A feladatok átrendezése és annak következményei</i>	244
4.4. <i>A legutóbbi reform által nyitva hagyott kérdések</i>	246
5. ZÁRÓ GONDOLATOK.....	247
ÁBRÁK ÉS TÁBLÁZATOK LISTÁJA	249
FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE	250
FONTOSABB JOGFORRÁSOK JEGYZÉKE	264
VONATKOZÓ VILÁGHÁLÓS OLDALAK ÉS HIVATKOZÁSOK LISTÁJA	271
MELLÉKLET	273
IDEGEN NYELVŰ ÖSSZEFOGLALÓ	278

Ezúton szeretnék köszönetet mondani mindazoknak, akik a disszertáció elkészítéséhez számomra segítséget nyújtottak!

Külön ki szeretném emelni Balázs Istvánt, aki témavezetőként segítségemre volt valamennyi, a dolgozat megírásával összefüggő szakmai kérdésben, és akihez bármikor bizalommal fordulhattam, amikor kavargó gondolataim között rendet kellett tenni. Beszélgetéseink semmivel nem pótolható felismeréseket tettek számomra lehetővé.

Köszönettel tartozom továbbá családom valamennyi tagjának, kiemelten feleségemnek, Ibolyának, aki mindenben támogatott, és aki éleslátásával mindig felhívta figyelmemet arra, ha mondanivalóm, megfogalmazásom nem eléggé letisztult.

Rajtuk kívül sokan vannak még, akik észrevételekkel, formai illetve tartalmi tanácsokkal, vagy egyszerűen megértésükkel és türelmükkel segítségemre voltak értekezésem megírásában. Barátok, jelenlegi és volt Kollégák, valamint ismerősök. Nem tudok eléggé hálás lenni, hogy megannyi teendőjük mellett idejüknek és energiájuknak egy részét nekem és munkámnak szentelték.

*„A közigazgatás az állam adminisztrációja, mely egyrészt szervezet, másrészt működés.
A szervezet nem öncél, nem önmagáért van, hanem eszköz egy cél megvalósítására.”*

Magyary Zoltán

I. BEVEZETÉS

Mottó: *A közigazgatás számos jellemzője közül az egyik legfontosabb a társadalmi-történelmi meghatározottság. Emiatt a determináció miatt van az, hogy ha hasonlóan neveznek is egy intézményt egy másik országban, tartalmában az akár egészen eltérő is lehet. Értelemszerűen ennek az ellentéte is előfordulhat. Nevezetesen ha meghatározott közigazgatási funkciókat keresünk, lehet, hogy más szervnél fogjuk azokat megtalálni, nem pedig a miénkkel azonos/hasonló elnevezéssel bírónál.*

1. A KUTATÁS INDOKOLTSÁGA

A közigazgatás személyzet, működés és szervezet egysége, egy rendkívül komplex rendszer, amely – amellett, hogy mindig van egy stabil, kiszámítható magja – a többi társadalmi jelenséghez hasonlóan kisebb, vagy nagyobb mértékben, de folyamatosan változik. Munkámban a magyar közigazgatásnak, mint a társadalomban kialakult legnagyobb professzionális szakigazgatási rendszernek az egyik legrégebbi szegmensével, a területi államigazgatással foglalkozom.

Témaválasztásom oka többes. Első helyen említem, hogy a területi államigazgatás kapcsán az elmúlt két évtizedben számos munka és koncepció született, amelyek áttekintése sok hasznos következtetéssel szolgál.¹ A megoldatlan problémák és a nyitva maradt kérdések miatt az államigazgatás végrehajtó szintjének strukturális reformjára vonatkozó szakmailag megalapozott elképzelések vissza-vissza tértek ugyan a tudományos munkákban, mégis idővel a terület veszített jelentőségéből, perifériakussá vált. Az államigazgatás területi szintjére vonatkozó külföldi szakirodalom is meglehetősen hiányos

¹ A témakörhöz kapcsolódó legátfogóbb munkák egyike SZABÓ Gábor – VADÁL Ildikó (szerk.), *Érvek és ellenérvek; Adalékok a területi államigazgatás reformjához*, ÖN-KOR-KÉP Kiadó, Budapest, 1997.

ebben a körben. Munkám keretében a mutatkozó hiányosságok részbeni pótlására teszek kísérletet.

Területi államigazgatásunk közelebbi vizsgálatát indokolta továbbá, hogy a közigazgatás és annak alrendszerei folytonosan változnak. Az elmúlt évtizedek társadalmi-gazdasági változásai pedig különösen nagymértékben érintették az állam és a közigazgatás szerepkörét ezen keresztül pedig az államigazgatás végrehajtó szintjét. A változások ráadásul nem ritkán egymással ellentétes impulzusokat tartalmaztak, melyek miatt *területi államigazgatásunk fejlődése nem egyenes vonalú volt, hanem kilengésekkel és irányváltásokkal tarkított.* Bár a dinamizmus, az adaptáció természetszerű, a közigazgatás szűk értelemben vett intézményrendszerét mégis a stabilitásra törekvés jellemzi. *Pont ez az a stabilitás, ami a rendszerváltás után hiányzott területi államigazgatásunkból,* holott a területi szintnek kellene a közigazgatás egyik legstabilabb szegmensének lennie. Munkámban ennek is meg kívánom adni a tudományos magyarázatát.

A 2010 óta hazánkban zajló strukturális átalakítás legalább annyi kérdést vet fel, mint amennyi potenciális pozitívumot hordozhat. Mivel közigazgatásunk megújítása időben elnyúló folyamat – aminek lépései a jelenlegi kormányzati ciklus végéig húzódnak – a téma emiatt folyamatos aktualitással bír.

2. A KUTATÁSI TÉMA BEHATÁROLÁSA

A disszertáció középpontjában a „*területi államigazgatási*” szervek állnak, emiatt előljáróban szeretném értelmezni a szervek körét.² A kérdés amiatt különösen fontos, mert államigazgatási feladatokat nem csak államigazgatási szervek lát(hat)nak el, hanem önkormányzati, rendészeti szervek, sőt bizonyos körben nem közigazgatási szervek is. A kérdéskör értelmezéséhez – tekintettel arra, hogy az a közigazgatás többi elemével szerves kapcsolatban áll - azt a konvencionális megközelítést vettem kiindulópontnak, ami szerint a modern polgári demokráciák közigazgatása olyan osztott struktúrára épül, ahol önálló csoportot képez az ún. civil közigazgatás – differenciálódva államigazgatásra, helyi önkormányzati alrendszerre és a XX. század utolsó harmadától autonóm állam-

² A témakör lehatárolását egy korábbi tanulmányom alapján végzem el, amely megtalálható az Új Magyar Közigazgatás 2012/2. számában, *A területi államigazgatás változásai az elmúlt húsz évben* címmel.

igazgatási szervekre – valamint a rendészeti igazgatás (pl.: rendőrség, katasztrófavédelem).³

*Az államigazgatás centralizált és hierarchikus rendszere történetileg arra alakult ki, hogy a központhoz kötődő szervezeti egységei útján a döntéseket az ország teljes területén egységesen érvényesítse.*⁴ Emiatt az államigazgatási szervek területi kötődése - a helyi önkormányzatoktól eltérően - gyenge, működésük gerincét pedig a hatósági, információgyűjtő/feldolgozó tevékenység képezi.

A fenti szervezeti sémát térképként felhasználva, valamint a szakirodalomban kimunkált álláspontok⁵ és a hatályos jogi szabályozás alapján⁶ a területi államigazgatási szervek az én megközelítésemben *olyan közigazgatási szervek, amelyek a központi államigazgatási szervek végrehajtó funkcióját látják el, és tevékenységüket – aminek legfőbb jellemzője a közhatalmi irányultság – a felettes szerv irányítása és ellenőrzése mellett, végrehajtási önállósággal végzik.*

Az értekezés címében szereplő „*változás*” hasonló módon körülírásra szorul. A közigazgatásban ugyanis mindig jelen van bizonyos mértékű dinamizmus, erre már a kutatás indokoltságát taglaló részben is utaltam. Az okokat kutatva megállapítható, hogy a közigazgatás változásai jelentős mértékben az állami szerepkör időszakonként bekövetkező módosulásához köthetők. Ennek lehetünk tanúi napjainkban, amikor *a megakrízisek nyomása alatt az állami és közigazgatási szerep fokozatos át/újraértékelődése tapasztalható.*⁷ Mindez állandó adaptációt követel a hagyományosan merev adminisztratív apparátustól, azaz a reform, racionalizálás, megújítás permanens igényként jelentkezik a közigazgatásban.⁸

³ Ezt a fajta megközelítést a munka későbbi, nemzetközi kitekintésről, valamint történeti áttekintésről szóló fejezeteiben is érvényesítem.

⁴ HEADY, Ferrel, *Public Administration, A comparative perspective*, Taylor & Francis Group, 2001, 182.

⁵ Többek között WEIS István, *Bevezetés a közigazgatás alaptanaiba, A korszerű közszolgálat útja*, Budapest, 1936, 123. BÉRCESI Ferenc, *A területi államigazgatási rendszer tíz éve (reformok, ellentmondások)*, Magyar Közigazgatás, 2002/3, 142. VIRÁG Rudolf, *A dekoncentrált szervek fogalma, helye a közigazgatás feladat- és szervezetrendszerében*, In: BALÁZS István - JANCOSOVICS Andrea (szerk.), *A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és reformjának alternatívái*, MKI, Budapest, 1994, 7.

⁶ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 1. § 1. pont.

⁷ G. FODOR Gábor – STUMPF István, *Neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti Érdek, 2008/7, 22.

⁸ A reformok kérdésével foglalkozik pl.: LŐRINCZ Lajos, *A kormányzás modernizációja*, In: KALTENBACH Jenő (szerk.), *A közigazgatás egyes alapproblémái. Emlékkötet Martonyi János halálának 25. évfordulója alkalmából*, Kiadó dr. Kaltenbach Jenő tanszékvezető, egyetemi docens, Szeged, 2007, 69-77.

Másfelől azonban kortól és országtól függetlenül jellemző a közigazgatásra egy kiszámítható statikusság.⁹ A közigazgatás szűk értelemben vett intézményrendszerének természete eleve a stabilitásra törekvés, ami a struktúra tekintetében a közigazgatás középső szintjén különösen igaz megállapítás. Sajnos pont a stabilitás az, ami az elmúlt húsz évben hiányzott területi államigazgatásunkból, holott az összehasonlító munkák is kifejezetten utalnak arra, hogy az államigazgatás területi szintje – ellentétben a hazai helyzettel – a fejlett országokban a közigazgatás egyik legstabilabb része.¹⁰ *A címben szereplő változás tehát elsősorban nem a természetes adaptációra, hanem a stabilitás ellen ható sorozatos változtatási kísérletekre utal.*

A disszertációban a területi államigazgatás szervezetét érintő legfontosabb változ(tat)ásokat mutatom be alapvetően a rendszerváltástól napjainkig terjedő időtartamra fókuszálva. A jelenségek könnyebb értelmezéséhez nemzetközi kitekintéssel, valamint történeti visszatekintéssel élek. Munkámban külön pont alatt foglalkozok a 2010 utáni átalakításokkal. A disszertációt szakmai következtetésekkel zárom.

3. FOGALMI ALAPVETÉSEK

Munkám könnyebb értelmezhetősége érdekében az alábbi kifejezéseknek, fogalmaknak, valamint ezek egymáshoz való viszonyának a tisztázását tartom szükségesnek:

- középszintű közigazgatás: az én megközelítésemben *a központi szint és a települési szint között elhelyezkedő (egy vagy több) területi illetékességgel rendelkező közigazgatás*. Tekintettel arra, hogy az eltérő karakterű közfeladatok ellátása eltérő logikát igényel, emiatt az európai államokban általánosan elterjedt az a megoldás, hogy középszintjük differenciált, miután egymás mellett vannak jelen a helyi befolyástól mentes ügyintézészt igénylő kérdések miatt a központi szervek területi egységei, valamint a helyi ügyeket a helyi adottságoknak megfelelően intéző területi önkormányzatok és egyéb, az előbbi két kategóriába be nem sorolható szervezetek (pl.: területfejlesztési intézmények),
- a területi államigazgatási szervek tehát a középszintű igazgatásnak csak az egyik részét alkotják, annak főszabály szerint nem kizárólagos szereplői. A középzin-

⁹ KARA Pál, *Gondolatok a kétszintű tanácsigazgatásról*. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.), *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*, Budapest, ÁSZI, 1987, 100.

¹⁰ BALÁZS István, *A központi szint alatti közigazgatás egyes EU-tagállamokban*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.), *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*, UNIÓ, Budapest, 2006.

tű közigazgatásban munkamegosztás érvényesül, amiben az államigazgatás területi szervei látnak el jellemzően minden olyan teendőt, amelynek a területi kötődése gyenge, többnyire országosan egységes intézést igényelnek, és közhatalmi elemmel bírnak. *A szervcsoport elnevezése többféle, attól függően, hogy melyik jellegzetességet helyezük előtérbe.* Amennyiben működési területüket, lehatárolásukat vesszük alapul, akkor a „területi” (avagy territoriális) jelző mellett ismeretes még a „központi szint alatti államigazgatás” mint körülírás. Ugyanakkor a központi szervhez való kötődésük hangsúlyozása miatt a rendszerváltás időszakában Magyarországon elterjedt a „centrális alárendeltségű államigazgatási szerv” fordulat. Napjainkban ugyancsak a központhoz való kötődés miatt minősítjük ezeket a „kihelyezett” szerveket dekoncentráltaknak.¹¹ Amennyiben azonban nem a vertikális, hanem a horizontális kapcsolatokat emelem ki, akkor különbség tehető egy szorosabb és egy gyengébb együttműködés között. Előbbi azt az esetet jelenti, amikor a dekoncentrált szervek szervezetileg is kötődnek egymáshoz (napjainkban ez jellemzi az ún. integrált szakigazgatási szerveket, amelyek szervezetileg a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz tartoznak), míg a területi államigazgatási szervek közötti lazább együttműködési kapcsolat jellemzi a nem integrált, tehát szervezetileg önálló dekoncentrált államigazgatási szerveket. A disszertációban valamennyi kifejezést alkalmazom, mégis a területi és a dekoncentrált jelzők azok, amelyek véleményem szerint az államigazgatási szervek ezen csoportjának a körülírására leginkább alkalmasak,

- a területi államigazgatási szervek hatáskörét vizsgálva azokat két nagy csoportba lehet szétválasztani. Ritkább az, hogy a dekoncentrált szerv általános (azaz generális) hatáskörrel bírjon, tehát elméletileg bármilyen közigazgatási feladatot ellásson. A központi szint alatti államigazgatási szervek tipikusan különös (tehát speciális) hatáskörű szervek, miután többségükben valamelyik tárca szakigazgatási szervei és emiatt kizárólag az annak hatáskörébe tartozó, jól körülhatárolt teendők végrehajtásáért felelnek. Az általános hatáskörű dekoncentrált szerv ellenben nem valamelyik tárca, hanem a Kormány kiemelt területi szerve,

¹¹ Lásd PÁLNÉ Kovács Ilona, *Regionális politika és közigazgatás*, Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 1999, 19, valamint IVANCSICS Imre, *Hatáskörmegosztás elméleti és gyakorlati problémái*, Magyar Közigazgatás, 1994/3, és SZABÓ Gábor, *Szétpontosítás: Elméleti megközelítések és fejlődéstörténet*. Magyar Közigazgatás 1992/8, 469-484.

- a Kormány területi képviseletét ellátó intézménnyel emiatt külön foglalkozom a disszertációban. *Ez a megoldás szinte valamennyi európai államban alkalmazott.* Az intézmény létét több ok támasztja alá, melyek közül kétségtelenül az egyik legmeghatározóbb, hogy vannak olyan teendők, amiket egyik speciális hatáskörű szakigazgatási szervhez sem lehet telepíteni, vagy annak kiemelkedő jelentősége (pl.: önkormányzatok fölötti törvényességi kontroll, nemzetgazdaságilag kiemelkedő beruházások), vagy ágazatokon átívelő mivolta miatt (pl.: informatikai feladatok, koordinációs feladatok). A Kormány területi szerve emiatt jellemzően, de nem kizárólagosan általános hatáskörrel és többletjogosítványokkal bír, valamint bizonyos körben szervezeti, illetve működési integrációt valósít meg a többi dekoncentrált szerv irányába,
- attól függően, hogy az egyes korszakokban és államokban mennyire hangsúlyos a dekoncentrált államigazgatási szervek oldalirányú együttműködése, illetve ennek összefogása, *különbséget teszek integrált (összetett) és dezintegrált (széttagolt) területi államigazgatási alrendszerek között.* Az integráltság megvalósítását egyfelől a szervezeti integráció, másfelől a működési integráció biztosítja. Utóbbinak is számos jogosítványa van, ilyen pl.: a koordináció, az ellenőrzés, vagy a véleményezési jogkör. A két kategória egymás mellett, de eltérő arányban van jelen az államok középszintű államigazgatásában.

4. ELMÉLETI KERET, A KUTATÁS CÉLJAI ÉS MÓDSZEREI

A munka elméleti keretét a közigazgatással foglalkozó legfontosabb tudományterületek közül az állam- és jogtudomány szolgál. Dolgozatom közigazgatási jogi, alapvetően szervezeti megközelítésű, ebben a kontextusban dolgoztam fel a területi államigazgatás kérdéseit.

Munkám elsődleges célja a területi államigazgatásban a rendszerváltás óta bekövetkezett változások bemutatása, a folyamatok mögött meghúzódó okok tudományos igényű feltárása. Céлом volt továbbá a korabeli magyar megoldások, valamint a nemzetközi példák ismertetése, a hatályos joganyag szakmai szempontú feldolgozása és mindezek alapján a hiányosságokra való rámutatás. *Nem pusztán felkatalogizálni akartam a vizsgált szerveket, hanem a történeti visszatekintéssel és a nemzetközi kitekintéssel ötvözve a különböző szakaszokat össze kívántam vetni.* Közvetett célom, hogy a kérdéskör be-

mutatásával szélesebb körben ismertté tegyem az államigazgatás középszintjét, annak történetét, jellemzőit. Bízom abban, hogy munkám további diskurzus alapjául szolgálhat.

A kérdéskör jogi irányultsága determinálta a szóba jöhető vizsgálati módszereket, kutatási eszközöket. *Munkám jelentős része a (hatályos illetve történeti) joganyag normatív értelmezésén, valamint a kapcsolódó szakmai anyagok feldolgozásán alapult. Önmagában azonban ez a fajta pozitivistá megközelítés nem elégséges.*

Az absztrakt összefüggések feltárása érdekében több helyen *funkcionalista* megközelítéssel éltem. Ez amiatt volt fontos, mert a jogintézményeket jelentős mértékben meghatározza azok társadalmi-gazdasági környezete. Ez az előfeltevés segítségemre szolgált az absztrakcióknál, a csoportképzéseknél, mivel az azonos problémák többnyire azonos megoldásokat generálnak a közigazgatásban. Ahol az szükséges volt (pl.: fogalmak tisztázásánál, intézmények egymáshoz való viszonyánál, jogelméleti kérdések kifejtésénél), dogmatikai megközelítést alkalmaztam.

A disszertáció elkészítése során legalább ennyire hangsúlyosnak tekintettem az *összehasonlító módszer* alkalmazását, mind időben (lényegében történeti elemzést végezve), mind térben (a nemzetközi kitekintésbe ágyazva). A nemzetközi összevetés során külön ügyeltem arra, hogy a közigazgatási jog nem internacionalizált. Azt a nemzeti keretek határozzák meg, így kerültem a kritikátlan összevetést, hasonlóságok művi kreálását. A történeti visszatekintés során kerültem a retrospektivitást.

2008-ban tagja voltam az akkori közigazgatási hivatalok szervezetfejlesztéséért felelős debreceni csoportjának, ezáltal számos *gyakorlati tapasztalatra* tettem szert, amiket a disszertáció elkészítésénél is felhasználtam.

5. A KUTATÁS KIINDULÁSI PONTJAI

A disszertáció megírását megelőzően és a megírás folyamán több kérdés is megfogalmazódott bennem, amelyek egymásból fakadtak, és amelyekre választ kívántam kapni. Köztudomású, hogy *mindkét közigazgatás-történeti korszak (mind a dualizmus, mind pedig a tanácsigazgatás) sajátos magyar jellemzőkkel bírt*, azonban feltételeztem, hogy nyilvánvaló eltéréseik ellenére bizonyos pontokon (így a területi államigazgatásban is) hasonló logika felfedezhető a két nagy időszakban. A különböző közigazgatás-történeti korszakok rokonítható középszintű megoldásait próbáltam feltárni. Az államigazgatást

érintően kiindulópontként azt használtam fel, hogy miután *mindkét időszak erősen centralizált, ennek során pedig jelentősen építettek a területi szintre*, az államigazgatásnak kellett hangsúlyosnak lennie. Mindezek miatt pedig a kormányok területi képviseletéről elkülönült intézménynek kellett gondoskodnia. Ugyancsak igazolandó/cáfolandó hasonlóságot véltem felfedezni a késő-dualizmus kiterjedt speciális hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szerveinek hálózata, valamint a tanácsigazgatás szakigazgatási szervei és intézményei között.

A fentiekből egyenesen következett az a kérdés, hogy ha a *területi államigazgatásunk a rendszerváltást megelőző mindkét nagy igazgatási rendszerben a kornak megfelelő fejlettségi szinten állt* és a dualizmusban a másik alrendszerénél fejlettebb volt, akkor mi a magyarázata a területi államigazgatás rendszerváltás utáni sajátos fejlődésének Magyarországon? Széles körben ismert, hogy *a közigazgatási rendszerváltás kontrahatásokra építkezett*, így feltételeztem, hogy ez fordított a korábbi képleten. Belpolitikai megfontolásból és nemzetközi indíttatásból szakított a jogalkotó a korabeli közigazgatási megoldások jelentős részével. Emiatt változhattak meg, tolódhattak el a közigazgatásban addigra kialakult arányok.

Az erőteljes decentralizáció, a területi helyett a települési szint előtérbe helyezése, valamint az államigazgatás helyett az önkormányzatok priorálása és a Kormány területi képviseletének rendezetlensége együtt hatottak oda, hogy a területi államigazgatás sajátosan jött létre. Mindez azonban nem válaszolta meg, hogy később a terület miért nem konszolidálódott. A reformálási szándék ugyanis valamennyi Kormány részéről folyamatosan jelen volt. Feltételeztem, hogy ezeknek a reformoknak az eredménytelensége, illetve sikereinek részlegessége nem a szakmai koncepciók defektusaira vezethetők vissza, inkább arra, hogy *a kormányzati akarat idővel mindig elolvadt. A dekoncentrált szervek hálózata alapvetően összkormányzati szemlélet híján, tárcaérdekek mentén formálódott* és a végeredmény egy szervezetében és jogállásában egyaránt heterogén rendszertelen konglomerátum lett.

Ezen felül legalább ennyire jelentősnek tűnt az, hogy a központi szint alatti államigazgatás *reformálása időszakonként eltérő nézetek és irányzatok mentén merült fel*, amelyek miatt az nem mellőzte a látványos strukturális irányváltásokat sem. Választ kívánok kapni arra, hogy pontosan milyen hatások, impulzusok mentén formálódott államigazgatásunk területi szintje 1990 és 2010 között és ezek alapján milyen nagyobb korszakok jelölhetők ki az elmúlt 20 évben.

Az előbbi felvetésből logikailag következett egy másik kérdés is, mely indokoltta tette a nemzetközi összevetést. Az instabilitás ugyanis, ami a magyar dekoncentrált szervei kört két évtizeden át jellemezte, nem volt fellelhető más államoknál. Ellenkezőleg, azok kiegyensúlyozottabb fejlődése miatt feltételeztem, hogy az államigazgatás végrehajtó szintje egy meglehetősen stabil szelete a nemzeti közigazgatásoknak. Igazolni, illetve cáfolni kívántam azt, hogy *napjainkra ugyan nincsenek uniformizálható modellek, de a területi szint a nemzetközi folyamatok hatására nem veszít jelentőségéből*. Kérdésként merült fel számomra, hogy a 2010 óta zajló átalakítások mennyiben esnek egybe, illetve különülnek el a nemzetközi trendektől, vannak-e sajátosságok a nagy európai fejlődési tendenciákhoz képest? Másképp megfogalmazva, a „magyar út” teljesen egyedülálló, vagy az európai megoldásoknak csak egy sajátos variánsa? A legújabb átalakítások nyomán a kibillent arányokat nem visszarendeződni, inkább a másik véglet felé eltolódni éreztem, ami a közigazgatás-történeti hagyományainkkal első pillantásra rokonságot mutat ugyan, azonban megoldásaiban nem csak hazai összevetésben extravagáns, de nemzetközi téren is példa nélkül áll.

Választ kívántam kapni arra is, hogy az elmúlt 20 év történései alapján szükségszerű volt-e a 2010 óta zajló átalakítás? *Nem láttam ugyanis közvetlen okozatosságot a 2010-ben megindult látványos strukturális átalakítások, valamint az azt megelőző reformkísérletek kudarcai között*. A recentralizáció, a területi szint hangsúlyossá tétele a települési szinthez képest, a szervezeti integráció, előbb az intézményfenntartással járó feladatok, majd az államigazgatási feladatok önkormányzatoktól való átvezetése, a korábban nem látott megoldások alkalmazása, valamint a dekoncentrált szervek részbeni integrálása azt a feltevést erősítették meg bennem, hogy a korábbi reformok elemeit is vizsgáljam meg, találhatók-e bennük ezekhez hasonló elképzelések, vagy napjaink átalakításai unikálisak.

Szakmai álláspontom szerint a közigazgatás végrehajtó szintjének egy szisztematikusan felépített, kellőképpen integrált területi államigazgatás feleltethető csak meg. Előfeltevésem volt, hogy a jól működő végrehajtó szint igényli egy olyan szerv létét, amely jogosítványain keresztül kellő integrációt képes biztosítani a jellemzően nagy létszámú szervei körnek. Hazánkban viszont ez nem, vagy csak részlegesen teljesült. Az elmúlt 20 évben sokkal inkább a dezintegráció, a szétagoltság jelei mutatkoztak, ami kérdéssé tette, hogy szükség van-e kormányhivatalra területi szinten, és ha igen, milyen működési formában és eszközökkel? A nemzetközi folyamatok a kormányok területi képvisel-

tének megerősítését ösztönzik, így feltételeztem, hogy ez alól Magyarország sem képez kivételt. Választ kívántam kapni arra, hogy a klasszikus weberi hatósági eszközök újralfedezése önmagában eleget tesz-e ennek a kíváncsúnak, avagy területi szinten újfajta partnerség van kialakulóban, aminek egyik központi szereplője a kormányok területi intézménye. Bár területi államigazgatásunk további fejlődésének irányát a fenti tényezők jelölik ki, úgy találtam, hogy *a jelenlegi átalakításokból nem rajzolódik ki egyértelmű, tiszta kép*. A folyamatnak csak a bemeneti oldala ismert, a kimeneti oldala, az „*outcome*” nem.

II. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A tudományos igényvel megírt munkák jelentős része igyekszik vizsgálatának tárgyát minél több oldalról bemutatni, amihez hozzátartozik a nemzeti szabályozás alakulásának ismertetése mellett a külföldi jogi rezsimek rokon, vagy legalábbis hasonló intézményeinek bemutatása. Munkám ezen része alapvetően *illusztráló jellegű*. A *részletes ország-ismertetések helyett a kitekintés keretében a középszintű igazgatást meghatározó főbb trendek, valamint a területi államigazgatásban jelenlevő tendenciák bemutatására törekszem*.

Célom a részletekbe menő ország-ismertetések helyett a jónak, haladónak tekintett irány feltárása, előtérbe tolása és megfontolásra ajánlása azzal a megjegyzéssel, hogy bár a modernizációs célokat szolgáló összehasonlítás kétségtelenül értelmezhető egyfajta korparancsként, ezek egyike sem jelent kizárólagos utat, csodaszert. Átfogó képet kívánok nyújtani az Európai Unió tagállamainak területi államigazgatásáról, azok főbb jellemzőiről és fejlődésük irányáról, ezért ahol azt szükségesnek láttam, megállapításaimat konkrét példákkal támasztottam alá. *A nemzetközi megoldások bemutatásán keresztül munkám későbbi - a területi államigazgatás 2011 óta zajló átalakulását bemutató - részében megválaszolást nyer az is, hogy miként illeszkedik az európai fejlődési tendenciákba a magyar területi államigazgatás fejlesztése*.

A kérdéskör nemzetközi vetületének, a külföldi megoldásoknak az ismertetését, azok feldolgozását megnehezítette, hogy az általam vizsgált terület ezidáig mind a magyar, mind a külföldi tudományos kutatásokban kevésbé frekvenciált terület volt. A téma kapcsán emiatt jelenleg nincs átfogó szakirodalom, avagy olyan naprakész jogi adatbázis, amiben a területi államigazgatással kifejezetten állam- és jogtudományi optikán keresztül foglalkoznának. A fellelt források bizonyos mértékig egyoldalúságban szenvedtek, aminek magyarázata abban van, hogy a nemzeti adminisztratív struktúrák összevetését jellemzően az államigazgatás központi (kormányzati) szintjére koncentrálva, illetőleg a területi-települési önkormányzatokra fókuszálva szokták elvégezni a kutatók. Ráadásul inkább a mintaadó államok azok, amelyek területi államigazgatásukat kellőképpen propagálják, világnyelven és elérhető helyeken teszik hozzáférhetővé.

A területi államigazgatások aktuális állapotát, fejlődési ívét összefoglaló módon bemutató tudományos munka tudtommal nem létezik. Idehaza csupán egy olyan van, ami az Európai Unió tagállamainak közigazgatását komplex módon ismerteti, és ennek kereté-

ben eltérő mélységben, de kitér a középszint intézményeinek bemutatására is.¹² Jelen fejezet forrásbázisa a fentiek miatt összetett. Több helyen a hazai, illetve külföldi összehasonlító közigazgatási munkákra,¹³ a különböző nemzetközi szervezetek által készített ország-tanulmányokra,¹⁴ az egyes országok saját ismertető-anyagaira,¹⁵ valamint a kormányok területi képviselőivel megbízott szervek vezetőinek nemzetközi találkozóin született idegen nyelvű szakmai dokumentumok feldolgozására építettem.¹⁶

A rendelkezésre álló forrásbázis sem használható fel azonban kritikátlanul, miután a területi államigazgatás – bár a fejlett democráciákban a közigazgatás egyik legstabilabb részének számít - struktúrája a közigazgatás más részeihez hasonlóan időszakonként szükségképpen átalakul. Mindezek miatt nem törekedtem az EU valamennyi tagállamának részletes bemutatására, ahol viszont példákkal, kiutalásokkal élek, ott a 2012. júniusában fennálló helyzetet ismertetem.

1. VIZSGÁLATI SZEMPONTOK, CSOPORTOSÍTÁSOK

A nemzetközi összehasonlítás keretében arra törekedtem, hogy objektíven vonjak le helyes megállapításokat az EU tagállamok területi államigazgatásának, valamint a Kormányok területi képviselőit megvalósító szervek fejlődési íve kapcsán. Igyekeztem kerülni a katalógus-szerű leírást, helyette absztrakt, funkcionális megközelítéssel éltem.

Mivel a nagy jogrendszerek és a nagy közigazgatási rendszerek nem fedik teljesen egymást, emiatt arra a következtetésre jutottam, hogy a vizsgálódás tágabb kontextusát nem tisztán a jogcsaládok elmélete,¹⁷ és nem is a stíluselemek figyelembevételével ki-

¹² Lásd SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.

¹³ Előbbire példa LŐRINCZ Lajos, *Összehasonlítás a közigazgatásban*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.), *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 2006, utóbbira JREISAT, Jamil, *Globalism and Comparative Public Administration*, CRC Press, Boca Raton, 2012.

¹⁴ A kitekintés alapjául például több helyütt az Európa Tanács által készített idegen nyelvű összegző anyagok szolgáltak. Lásd: *Structure and Operation of Local and Regional Authorities - Series 3*, http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/Structure_Operation_Series3_en.asp# (2010. június 2-i letöltés).

¹⁵ A Wikipedia internetes lexikon angol, német és magyar nyelvű változatait is alapul vettem ebben a körben.

¹⁶ Ezek az anyagok 2012-ig a <http://www.european-days.org> oldalon voltak elérhetőek, így az akkori letöltéseket is ezzel a címmel jelöltem. 2012-től az oldal neve változatlan tartalommal <http://www.eastrasso.org>-ra változott, így az általam felhasznált szakmai anyagok a továbbiakban onnan érhetőek el.

¹⁷ DAVID, René, *A jelenkor nagy jogrendszerei*, KJK Kerszöv, Budapest, 1977.

alakított jogkörök kell, hogy képezzék.¹⁸ Ahogy az a legújabb közigazgatási összehasonlító munkában olvasható: „*a jogrendszerekhez tartóznak való minősítés ma már valóban csak történetileg értelmezhető, valójában különféle elemek keveredéséről beszélhetünk.*”¹⁹ Vegytiszta igazgatási modellek napjainkban nincsenek, a nagy közigazgatási rendszerek határai relativizálódni látszanak. Teoretikusan létre lehet hozni ugyan nagyobb csoportokat, amelyek valamilyen szempontból egymáshoz hasonló rendszereket jelenítenek meg, de a klasszifikációval óvatosan kell eljárni, mert a kategóriák a csoportképző tényező függvényében változhatnak.

Bár a nemzetközi rendszerek meglehetősen eltérőek és emiatt nehéz csoportképző tényezőket kialakítani, az általam megvizsgált EU tagállamok adminisztratív megoldásait a disszertáció témájához igazodó szempontok szerint (*tágabbtól a szűkebb felé haladva*) minősítettem és dolgoztam fel, amelyek részletesebb kifejtését a 2. pontban és annak alpontjaiban adom meg.

Az összevetés alapjául egyfelől *az államok területi közigazgatásának struktúrája* szolgált:

- az így kialakított elméleti mérce egyik végére azokat az unitárius államokat helyeztem, amelyek *központi és települési szint közötti közigazgatása monista*, azaz kizárólag önkormányzatokra, vagy államigazgatási szervekre épít (előbbire példa Csehország, valamint egyes német tagállamok, utóbbira Luxemburg, vagy Bulgária),
- az EU tagállamok többsége azonban valójában nem ezt, hanem a *duális* megoldást követi, amikor a civil közigazgatás középszinten osztott, eltérő szervezőelvek mentén áll össze, a dekoncentráció miatt államigazgatásra, valamint a decentralizáció miatt önkormányzatokra oszlik (pl.: Franciaország, Svédország, Litvánia, Dánia esetében),
- a mérce másik végén a *szövetségi államok* találhatók, melyek azon túl, hogy elkülönítik a tagállamokban a fenti két nagy alrendszert, még szövetségi hatóságokat is kiépíthetnek, ezzel *trichotómmá* téve a középszintet (pl.: Németország, Belgium).

¹⁸ Lásd részletesebben BADÓ Attila – BENCZE Mátyás (szerk.), *Betekintés a jogrendszerek világába*, Studio Batiq, Budapest, 2007, 15 - 16, valamint ZWEIGERT, Konrad - KÖTZ, Hein, *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts I. (Grundlagen)*, J.C.B Mohr, Tübingen, 1971.

¹⁹ SZAMEL – BALÁZS – GAJDUSCHEK – KOI (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása...*, i.m. 32.

A képet tovább árnyalja, hogy a közigazgatás középső szintjén az államigazgatási és önkormányzati egységek mellett rendészeti szervek és egyéb, nem klasszikus közigazgatási szervek is megtalálhatók.

Szűkítve a fenti kategorizáláson, a tendenciák megismerése, feltárása során külön vizsgáltam a *középszint államigazgatási oldalának integráltságát*:

- eszerint az EU tagállamok egyik (lényegében nagyobb) része abba a csoportba sorolható, ahol a területi államigazgatás *integrált*, a dekoncentrált szervek tevékenysége - különböző jogi megoldások eltérő mértékű alkalmazása mellett – összehangolt, összefogott. Ez a kategória valójában tovább bontható két variánsra:
 - az első lehetséges megoldás, ha az adott ország területi államigazgatása alapvetően *működésében integrált* (pl.: Franciaország, Belgium, Románia). Ilyenkor a dekoncentrált szervek jellemzően megtartják szervezeti (jogi, pénzügyi, személyzeti) önállóságukat, azonban feladatellátásuk, hatáskörgyakorlásuk során – bizonyos kivételekkel, de – valamennyien kötelesek az erre kijelölt területi szerv akaratának megfelelően eljárni, mivel a kiadmányozási jogot az gyakorolja,
 - a másik lehetőség, hogy az integráltságot a területi államigazgatásban jelentékeny *szervezeti összevonás is* támogatja (pl.: Olaszország, Finnország, Lengyelország, Szlovénia). Ilyenkor az egybehangzó működést a dekoncentrált szervek bizonyos körének szervezeti összeolvasztása garantálja, amivel azok ugyan elveszítik költségvetési, személyzeti önállóságukat, valamint törzskari funkcióik jelentős részét, de szakmai feladatellátásuk terén továbbra is önállóak maradnak,
- vannak azonban olyan államok az EU-ban, amelyek középszintű államigazgatása *széttagolt*, szervezetileg dezintegrált. Ezekben az országokban vagy hiányzik a területi szintet működésében és/vagy szervezetében integráló szerv (Nagy-Britannia, Írország), vagy működik ilyen, de központi egyeztető mechanizmusok helyettesítik területi integráló jogkörét (Portugália),
- ebben a megközelítésben, szigorú értelemben egyik csoportba sem sorolható be Csehország és azok a német *Land*-ok, amelyek a feladatellátás során (függetle-

nül azok jellegétől) delegáció útján kizárólag önkormányzati típusú szervezetekre támaszkodnak.

Végül még tovább szűkítve a kört, külön foglalkoztam *a kormányok területi képviseletét ellátó intézmény* középszinten betöltött szerepével:

- ebben a körben az első, legmarkánsabbnak tekintett megoldás az, amikor az érintett szerv nem csupán a Kormány kiemelt területi szerve, de *a területi államigazgatás vezetője is egyben* (mint pl.: Görögországban a főigazgató, Lengyelországban a vajda, Spanyolországban a kormány megbízott),
- ehhez képest más az, amikor *egy dekoncentrált szervnek minősül a sok közül*, érdemben, jogállását tekintve nem emelkedik ki azok közül (pl.: Finnországban, vagy Litvániában, utóbbiban a szerv legfontosabb feladata az önkormányzatok fölötti törvényességi kontroll gyakorlása. Szlovákiában pedig lényegében valamennyi szervet a Kormány területi szervének minősítik, jogállásukban ilyen értelemben eltérés nincs),²⁰
- arra is van példa, hogy *nem működik ilyen államigazgatási szerv* az adott országban (pl.: Lettország, Nagy-Britannia).

A fejezet hátralevő részében a fenti vizsgálati szempontok érvényesítése mellett vázoltam fel az EU tagállamok területi államigazgatásának általános fejlődési irányát, amit több helyen konkrét példákkal támasztok alá.

2. A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS LEGFONTOSABB JELLEMZŐI AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN

2.1. Az EU tagállamok területi közigazgatásának általános jellemzői

Az általam vizsgált államok közigazgatási megoldásainak összevetése alapján elmondható, hogy az EU országok közigazgatásában területi szinten szinte kivétel nélkül mindenhol a pluralitás jellemző. A közigazgatás különböző alrendszerei itt válnak el egymástól, így ez a legnagyobb találkozási felületük, ahol országonként különböző súllyal, de egymás mellett vannak jelen:

²⁰ http://www.european-days.org/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=100005 (2011. május 30-i letöltés).

- egyfelől a hierarchizált és centralizált *államigazgatás dekoncentrált szervei*. Ezek egy-két kivételtől eltekintve valamennyi államban megtalálhatóak területi szinten (kivételt jelent ez alól a kizárólag önkormányzatokra építő Csehország,²¹ és egyes német *Land*-ok, valamint a dekoncentrált szervekként nem azonosítható ügynökségeket alkalmazó Nagy-Britannia²²). A dekoncentrált szervek egy része általános hatáskörű, ahogy pl.: Németországban a *Regierungspräsident* (értsd: kormánykörzeti elnök) intézménye,²³ másfelől különös hatáskörű szakigazgatási szervek, amelyek egy-egy ágazathoz, pl.: pénzügyi-, szociális-, környezetvédelmi igazgatáshoz kötődnek,
- a középszinten megtalálhatóak még a decentralizált *önkormányzati közigazgatás* általános (ritkábban különös) hatáskörű területi egységei, melyek száma és jogköre attól függően változik, hogy melyik országról van szó. Az elaprózott struktúrával bíró mediterrán EU országokra jellemző például, hogy több önkormányzati középszinttel is rendelkeznek (lásd: Franciaországban régió és megye,²⁴ Olaszországban régió és provincia²⁵), a skandináv modellbe sorolható államok esetében viszont kivétel nélkül egy önkormányzati középszintet találunk (Svédországban 21 megyét, azaz *Län*, Dániában 5 régiót *statsforvaltningen* elnevezéssel²⁶). Akad azonban példa aszimmetrikus fejlődésre is, amikor területi szinten csak államigazgatási szervek működnek, önkormányzatok nem.²⁷ Ez jellemzően a kisebb kiterjedésű unitárius államok sajátja, és polgári állam- és közigazgatás-fejlesztésük kezdetétől fennálló tulajdonsága (pl.: Cipruson a körzetként

²¹ Lásd: HALÁSZ Iván, *A Cseh Köztársaság közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011, 711. BALÁZS István, *A központi szint alatti közigazgatás helyzete és változásai az EU-országokban I.*, Magyar Közigazgatás, 2003/9, 513. Ezen felül hasznos információkkal szolgál még a http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_Tschechiens oldal (2012. május 16-i letöltés).

²² IMRE Miklós – KOI Gyula, *Az Egyesült Királyság közigazgatása*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.), *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Unió, Budapest, 2006, 51, továbbá IMRE Miklós – KRISTÓ Katalin, *Az Egyesült Királyság közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011, 113.

²³ Vö. HOFFMAN István, *Németország közigazgatása*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.), *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Unió, Budapest, 2006, 184.

²⁴ http://www.european-days.org/index.php?option=com_rubberdoc&view=category&id=43 (2011. május 30-i letöltés).

²⁵ HALÁSZ Iván, *Olaszország közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.

²⁶ Lásd még: SZAMEL Katalin, *Dánia közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011, 609.

²⁷ Vö. JÓZSA Zoltán, *Változó közigazgatás*, JATEPress, Szeged, 2011, 49.

funkcionáló *epharkia*,²⁸ Luxemburgban ugyancsak államigazgatási körzet,²⁹ Észtországban pedig a megye, azaz *Maakond*³⁰),

- harmadrészt megtalálhatóak még a központi *rendészeti szervek területi szervei*, melyek szintén centralizált és hierarchizált rendben működnek, azonban az államigazgatási szervekhez képest szigorúbb függelmi viszonyok jellemzik őket és rendelkeznek a fizikai kényszer alkalmazásának lehetőségével (rendőrség, büntetés-végrehajtás, katasztrófavédelem),
- végül *egyéb*, nem klasszikus szervezeti egységek, melyek a fenti három kategória egyikében sem helyezhetők el, mert vagy időszakos működésűek (pl.: védelmi igazgatáshoz kapcsolódnak), vagy paritásos alapon felépülő testületi szervek (pl.: területfejlesztési szervek, egyeztető bizottságok).

Az egyes szervcsoportok létének oka, hogy különböző feladatokat valósítanak meg középszinten. Szűkítve a kört a civil közigazgatásra, látszik, hogy a középszinten jelen levő szervek között funkcionális munkamegosztás érvényesül, melynek lényege, hogy a helyi viszonyoktól független, országosan egységes intézést, valamint nagyfokú szakmai felkészültséget igénylő operatív (számos esetben hatósági) teendők megvalósítása jellemzően az államigazgatás területi szerveinek a feladata (pl.: Szlovákia,³¹ Lengyelország³²). Ugyanakkor a helyi önkormányzatok teendői elsősorban a közszolgáltatások megszervezésére és nyújtására irányulnak, amelyek mindig a lokális igényekhez igazodnak és emiatt időben és térben változóak (lásd pl.: Dánia esetében³³).

Úgy találtam, hogy azoknak a funkcióknak és feladatoknak, amik kifejezetten (de nem szükségszerűen minden országban kizárólagosan) az államigazgatás területi szerveihez tartoznak, van egy visszatérő *mintázata*:

²⁸ Lásd: GAJDUSCHEK György, *Ciprus közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011, 229.

²⁹ Lásd még: http://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_divisions_of_Luxembourg (2012. május 11-i letöltés).

³⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Estonia#Administrative_divisions (2012. május 16-i letöltés).

³¹ HALÁSZ Iván, *Szlovákia közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011, 761 és 771.

³² http://www.european-days.org/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=100005 (2011. május 30-i letöltés), valamint HALÁSZ Iván, *Lengyelország közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011, 685.

³³ <http://www.european-days.org/records-2003.pdf> 96, (2010. május 15-i letöltés).

- egyfelől a helyi viszonyoktól függetlenül, bizonyos körben kifejezetten a *nemzeti/kormányzati érdekeket előbbre vivő hatósági tevékenység* ellátását a jogalkotók jellemzően a területi államigazgatáshoz utalják a helyi önkormányzatok helyett (lásd Ciprus esetét³⁴). A nagyszámú különös hatáskörű államigazgatási szerv a szakigazgatási teendőin felül bizonyos körben hatósági szolgáltatásokat is szervez (pl. Dániában³⁵),
- ettől elkülönülnek azok a teendők, amelyek nem az államigazgatásból kifelé irányulnak, hanem pont a kiterjedt szervei kör miatt magával a *dekoncentrált szervcsoporttal, annak működésének irányításával, ellenőrzésével és koordinálásával függenek össze*. Jó példaként szolgálhat erre Spanyolország, ahol a *Delegado del Gobierno* (kormány megbízott) intézményének egyik központi feladata a regionális dekoncentrált szervek irányítása és koordinálása, működésük összehangolása, ellenőrzése,³⁶
- a civil közigazgatás két nagy alrendszer között a kapcsolatot közép- és települési szinten a *törvényességi kontroll* (ellenőrzés vagy felügyelet) intézménye teremti meg, mely funkciót nemzetközi dokumentum is az államigazgatáshoz telepíti.³⁷ Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok irányába a legtöbb országban – függetlenül attól, hogy annak közigazgatási fejlődése töretlen ív mentén alakult, vagy sem – napjainkban a partneri együttműködés a jellemző, a törvényességi kontroll, tartalmában utólagos és segítő, általánosságban korrekciós, semmint helyettesítő jellegű intézménnyé vált (szűk körben kivételek itt is előfordulnak, pl.: Finnország, ahol a felfüggesztésen túl az államigazgatási szerv az érvénytelenséget is kimondhatja),³⁸

³⁴ Vö. GAJDUSCHEK, *Ciprus közigazgatása...*, i.m. 229.

³⁵ <http://www.european-days.org/records-2003.pdf>. A területi kormányhivatalok hatásköreinek összegző anyaga (*Answers to the questionary « Formation »*) 5, (2010. május 15-i letöltés).

³⁶ TEMESI István, *Spanyolország közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011, 402.

³⁷ Lásd a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 8., államigazgatási felügyeletről szóló cikkét. 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről. A törvényességi kontroll intézményének részletes bemutatását adja ÁRVA Zsuzsanna, *Generatio Regenerationis. Ünnepi tanulmányok a debreceni jogi kar újraalapításának 15. évfordulójára*, Debrecen University Press, Debrecen, 2011, 9-21, valamint SZABÓ Lajos, *A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének tapasztalatai*. In: SZIGETI Ernő (szerk.), *Az önkormányzati közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében*, MKI, Budapest, 2004, 167.

³⁸ BORDÁS Mária – KRISTÓ Katalin, *Finnország közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011, 583.

- a fentiekől elkülönülő és napjainkban a válsághelyzetek miatt (újból) egyre nagyobb jelentőséggel bíró feladat a kormányok (állam) területi szintű képviselete, a központi akarat egységes megjelenítése. Ezt ugyancsak államigazgatási szervek látják el tekintettel arra, hogy az összkormányzati szemlélet alacsonyabb szinten történő megjelenítése hierarchikus irányítási/felügyeleti viszonyok mentén valósulhat meg legjobban (pl.: ilyen feladatot Franciaországban a *préfet*, Litvániában³⁹ és Portugáliában a kormányzó,⁴⁰ Hollandiában a *Commissaris van de Koningin*, azaz királyi biztos,⁴¹ míg Görögországban a főtitkár lát el⁴²). Nem ritka az sem, hogy a kormányok területi képviselője politikus és nem igazgatási szakember (pl.: Belgiumban).

2.2. A dekoncentrált rendszer és a Kormányok területi képviselete

A fentiek alapján azt a következtetést vontam le, hogy a központi akarat területi szintre transzformálása kétféleképpen valósulhat meg. Az egyik megoldás az ágazatok szerint kiépült, emiatt speciális hatáskörrel bíró dekoncentrált államigazgatási szervek intézményesítése, a másik ezt kiegészítő megoldás a kormányok kiemelt területi szervének a létrehozása, mely jellemzően általános feladat- és hatáskörrel rendelkezik. A két szisztema nem zárja ki egymást, sőt, az EU tagállamok jelentős része (olyan kivételekkel tarkítva, mint Lettország, Csehország, vagy Nagy-Britannia, ahol utóbbi szerv hiányzik) vegyesen, egymás mellett alkalmazza ezeket.

Mindkét formának meg van a maga nemzeti rendszereken átívelő, azoktól független igazgatásracionálitási magyarázata:

- míg az ágazatok szerinti tagoltságot hangsúlyozó dekoncentrált rendszer azt az igényt jelzi, hogy sok helyen kell biztosítani a szakszerű igazgatás létét és önállóságát (amit a kisebb országok egyszerűbb, míg a nagyobb államok differenciáltabb szakigazgatási struktúrával oldanak meg),

³⁹ http://www.european-days.org/index.php?option=com_rubberdoc&view=category&id=43 (2011. május 30-i letöltés), valamint KOI Gyula, *Litvánia közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011, 925.

⁴⁰ BALÁZS, *A központi szint alatti közigazgatás...*, i.m. 421.

⁴¹ Vö. SZAMEL Katalin, *Hollandia közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011, 631.

⁴² http://de.wikipedia.org/wiki/Politische_Gliederung_Griechenlands (2012. április 25-i letöltés).

- addig a nemzeti (tagállami) kormányok területi képviselőit a kialakulását az indokolja, hogy mindig vannak olyan feladatok, amiket súlyuk, vagy sajátosságuk okán nem lehet a speciális hatáskörű dekoncentrált szervekhez telepíteni, ráadásul ezek a szervek jellemzően már csak a számuk miatt is, eleve igénylik egy tevékenységüket összehangoló koordinátor létét területi szinten.

2.2.1. A speciális hatáskörű dekoncentrált szervek főbb jellemzői

A (2.1. és 2.2. pontokban kifejtettekre tekintettel) a különös hatáskörű dekoncentrált szervek rendszerét vizsgálva megállapítható, hogy azok léte adottság, az egyes államok körülményeihez és igényeihez viszonyítva eltérés mutatkozik azonban a területi szinten jelen levő szervezeti egységek számában és önállóságuk mértékében.

Ebből a szempontból az angolszász mintát követő országok szakigazgatási szervei (ügynökségei, testületei) azok, amelyek a mi kontinentális logikánkhoz képest a legnagyobb eltérést mutatják, miután nagyfokú működési autonómiával bírnak. *Az angolszász modellben a helyi önkormányzati apparátus jól kiépült, emiatt nincs szükség területi-települési szintig kimunkált differenciált államigazgatási struktúrára.* Ott azonban, ahol ilyen működik, a hierarchikusan kapcsolódó és direkt irányítás alatt álló szervek helyett független szervek, ügynökségek (*agency*-k) működnek, amelyek a kormánynak nem az irányítása, hanem befolyása alatt állnak (pl.: a regionális és körzeti keretekbe szervezett egészségügyi hivatalok).

Ezek miatt a központi szerveknek nincs kontinentális értelemben vett helyi kirendeltségük, dekoncentrált szervük. „*A minisztériumi feladatokat a helyi szervek szívességgé vagy ellenszolgáltatás fejében látják el.*”⁴³ Ehhez jön még, hogy a kontinens más államaitól eltérően Nagy-Britanniában nincs külön szerv, amely a területi ügynökségek koordinálását végezné. A helyzetet nem változtat a regionális kormányhivatalok, az ún. *Regional Government Office*-ok léte sem, mivel azok sem a mi fogalmaink, hanem a fenti logika mentén működő ügynökségek, melyek azonban kétségtelenül sok területen rendelkeznek feladatokkal és hatáskörökkel.

A szabályozás egyediségére, nemzeti-kulturális kötődésére jól rávilágít, hogy Nagy-Britannián kívül ilyen tiszta formában semelyik másik angolszász mintát követő EU tagországban (Írország, Ciprus) nem sikerült reprodukálni a brit rendszert, ami vélemé-

⁴³ Vö. IMRE – KRISTÓ, *Az Egyesült Királyság közigazgatása...*, i.m. 138.

nyem szerint az eltérő történelmi fejlődéssel és a peremfeltételek különbözőségével magyarázható.

Külön utalnék az *EU szövetségi berendezkedésű tagállamaira* (Németország, Ausztria), melyek tovább tarkítják a képet. Itt ugyanis területi szinten szövetségi és tagállami dekoncentrált szervek párhuzamosan vannak jelen, ami tulajdonképpen *trichotómmá* teszi a vonatkozó szervi kört, miután sokszor tagállamonként eltérő arányban önkormányzati, valamint tagállami és szövetségi dekoncentrált közigazgatási szerveket csatornáz egymás mellé.

A többi EU tag kisebb, vagy nagyobb számban, de fenntart a központtól függő, annak kihelyezett szervezeti egységeként funkcionáló államigazgatási szerveket, melyek hatáskörei az adott ágazat portfóliójához kötődnek, azaz specializáltak, működési területük pedig a szakigazgatási terület földrajzi, társadalmi, gazdasági követelményeinek megfelelően változatosan alakul.

Mivel az államigazgatási szervek egészen települési szintig csak ritkán, bizonyos kiemelt ügycsoportok (pl.: közegészségügy, munkaügy) esetén épülnek ki, így az államigazgatási feladatok egy részét a helyi önkormányzatok látják el. Ez a megoldás Európa-szerte bevett, eltérés alapvetően az átruházott feladatok mennyiségében van.

2.2.2. A Kormány területi képviseletét ellátó intézmény főbb jellemzői

A Kormány területi képviseletének szabályozása sem egységes séma alapján valósul meg az EU 27 területén. A szerv vezetőjének jogállását vizsgálva találhatunk politikust, köztisztviselőt, valamint a kettőt vegyítő rendszert egyaránt (elsőre példa Lengyelország, míg a másodikra Szlovénia, a harmadik esetre pedig Belgium),⁴⁴ kinevezési idejük rendkívül változatos (lehet határozatlan, ahogy Romániában⁴⁵ és lehet határozott, utóbbi esetben 4-9 évig is terjedhet), de jellemzően elválik a politikai ciklusoktól. A hivatalok

⁴⁴ Szlovénia kapcsán lásd: HALÁSZ Iván, *Szlovénia közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011, 798. Belgium kapcsán lásd: http://www.european-days.org/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=100005 (2011. március 28-i letöltés)

⁴⁵ Lásd ezzel kapcsolatban az Európai Közigazgatási Intézet írását a <http://www.european-days.org/records-2003.pdf> dokumentum 90, (2010. május 15-i letöltés), valamint a http://en.wikipedia.org/wiki/Romania#Administrative_divisions (2012. május 16-i letöltés) és a 2003. évi 161. sz. összeférhetlenségi törvényt.

állományához tartozó tisztviselői kör a pár tíz főtől a 200-400 fős nagyságrendig terjedhet.

Feladat- és hatásköreik tekintetében is nagy a szórás, az esetek többségében ez a szerv látja el a területi államigazgatás koordinálása mellett a helyi önkormányzatok fölötti törvényességi ellenőrzést (Litvánia),⁴⁶ illetve felügyeletet (Ciprus),⁴⁷ azonban abban már nem egyöntetű az európai gyakorlat, hogy teljes tevékenységén belül milyen arányban és körben lát el hatósági, konkrét engedélyezéssel kapcsolatos feladatokat, illetve rendészeti teendőket.

Az országok egy részében a Kormány területi szerve fejlesztési források fölött rendelkezik (pl.: az osztrák *Bundesland*-okban),⁴⁸ továbbá az elmúlt húsz évben általános irányra vált, hogy összekötő kapocsként funkcionálnak a központi, valamint a dekoncentrált igazgatás és a helyi önkormányzatok között. Ezen felül multiszektoriális, azaz több ágazatot felölelő szakigazgatási feladatokat kaphatnak, ez azonban ma már nem kategorikus kijelentés, mivel nem szükségszerű, hogy a szerv általános hatáskörrel rendelkezzen.⁴⁹

Az intézmény jellemzőit legmarkánsabban visszaadó ún. *prefektusi rendszer* - ahol a vizsgált szerv vezetője egyértelműen a területi államigazgatás feje - elsősorban azokra az államokra jellemző, amelyek unitárius berendezkedésűek (lásd: Görögország, Portugália), azonban elemei olyan föderatív országokban is fellelhetők, mint Németország, ahol a tartomány képviselőjeként működik (lásd: *Regierungspräsident*). A poszt-szocialista, rendszerváltó államok körében ez a minta számos követőre talált (lásd pl.: Románia és Lengyelország szabályozását).⁵⁰ Nem meglepő, hogy ezekben az országokban a prefektusi intézményhez hasonló a Kormány területi képviseletének szabályozása azzal, hogy az etalontól idővel eltértek, sajátosan nemzeti karakterű intézményeket hozva létre.

⁴⁶ <http://www.european-days.org/records-2003.pdf> 90, (2010. május 15-i letöltés).

⁴⁷ http://www.european-days.org/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=100005 (2011. május 30-i letöltés), valamint ezzel egyezően GAJDUSCHEK, *Ciprus közigazgatása...*, i.m. 228.

⁴⁸ http://www.european-days.org/index.php?option=com_rubberdoc&view=category&id=43 (2011. május 31-i letöltés).

⁴⁹ Vö. BALÁZS, *A központi szint alatti...*, i.m. 517.

⁵⁰ Előbbi kapcsán: SIPOS Katalin, *Románia közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011, 814 és 815, míg utóbbival összefüggésben: HALÁSZ, *Lengyelország közigazgatása...*, i.m. 685.

Ezzel párhuzamosan az EU tagállamok másik részére (például Finnország, Svédország) egy, a *prefektusi rendszerhez hasonló, de belső fejlődés nyomán kialakult* olyan intézmény jellemző, amelyben a középszint élén álló tisztviselő elsősorban az államot reprezentálja és a többi dekoncentrált szervhez való viszonyában sokkal inkább a mellérendeltség a meghatározó momentum. Ez a megoldás ugyancsak felfedezhető több rendszerváltó ország középszintjén.

Az EU tagállamok között találunk olyanokat, amelyek *mellőzik a Kormány területi intézményét*. Vagy amiatt, mert a területi közigazgatás felépítése egészen más logika mentén valósul meg,⁵¹ ahogy az Nagy-Britannia esetében tapasztalható, vagy a kontinentális államok rendszerkeretei között ugyan, de a fenti funkciókat az adott államban más jogintézmények és közigazgatási mechanizmusok (Lettországból például a koordinációt és a törvényességi kontrollt az egyik minisztériumban, Szlovéniában a törvényességi kontrollt a dekoncentrált szervek saját feladat- és hatáskörüknek megfelelően) látják el.⁵²

2.3. Integrált és széttagolt rendszerek a középszintű államigazgatásban

A területi államigazgatás összetettségét vizsgálva arra a megállapításra jutottam, hogy *az EU tagországok többsége integrált*. A szervezeti és a működési integráció aránya váltakozó ugyan, de utóbbi az, ami inkább elterjedt megoldás. Ebben az esetben a dekoncentrált szervek felé erőteljes koordinációs jogosítványokkal rendelkezik a Kormány területi hivatala (ahogy pl.: Franciaországban), ritkább az, hogy a központi közigazgatás végez ilyen feladatot. Arra is van precedens, hogy a koordinált szervezeti kör magában foglalja a helyi önkormányzatokat (lásd: Szlovénia) is. A megoldás lényege, hogy a működésükben összefogott dekoncentrált szervek továbbra is megőrzik szervezeti önállóságukat, funkcionális feladataikat (humán erőforrás-menedzselés, informatikai feladatok, jogi és perképviselés) is alapvetően egymástól függetlenül látják el.

Szűkebb körben de van példa arra, hogy a területi államigazgatásban olyan *gyűjtőszervek* működnek, amelyek magukba olvasztják, szervezetileg integrálják a dekoncentrált szerveket. Ennek bázisaként jellemzően a Kormány területi szervei funkcionálnak, példaként szolgálhat erre Olaszország, valamint Finnország:

⁵¹ Az intézmények és funkciók automatikus azonosításának veszélyeire mutat rá: JREISAT, *Globalism and Comparative Public Administration...*, i.m. 102.

⁵² HALÁSZ, *Szlovénia közigazgatása...*, i.m. 801.

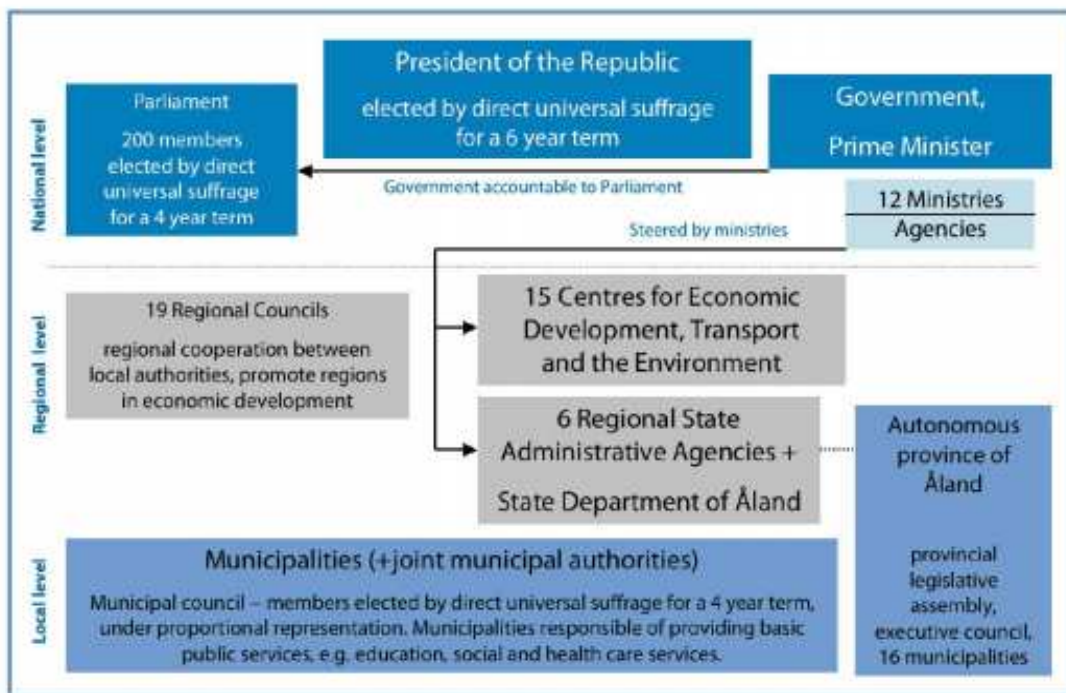
- Olaszországban az 1999. évi 300. törvény a dekoncentrált államigazgatási szervek egy részét *közös szervezetbe* vonta össze, a Kormány Területi Hivatala (*Uffici Territoriali del Governo*) elnevezéssel.⁵³ Az integráció nyomán a Területi Hivatalok részévé vált az agrárügy, a környezetvédelem, a foglalkoztatáspolitikai, az infrastruktúra és közlekedés. Az oktatásügy, az adóhivatalok, valamint a honvédelmi és külügyi igazgatás szervezetileg továbbra is elkülönül. A hivatalok lényegében azokat a feladatokat és hatásköröket kapták meg, amelyeket kifejezetten nem utaltak valamilyen más szervhez,
- Finnországban 2010-ben változott meg a területi államigazgatás felépítése.⁵⁴ A korábbi hivatalok egy része (így pl.: a Kormány területi képviseletét ellátó tartományi kormányzó hivatala, a munkaügyi és gazdasági központ, a környezeti engedélyezési ügynökség, a közlekedési hatóság, valamint az egészségbiztosítási hivatal) két *multifunkcionális hivatalba* lett beépítve. Az egyik a Regionális Államigazgatási Ügynökség, amiből összesen hat darab van és a területi kormányhivatal feladatait is ellátja, a másik a Gazdaságfejlesztési Közlekedési és Környezetvédelmi Központ. Utóbbiból országosan tizenöt jött létre.⁵⁵ Azonban nem az összes speciális hatáskörű államigazgatási szerv tagozódott be valamelyik fenti hivatalba. Többek között az adóügyi hivatal, valamint a rendészeti szervek megtartották önállóságukat.

⁵³ http://www.european-days.org/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=100005 (2011. május 30-i letöltés), valamint HALÁSZ Iván, *Olaszország közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011, 371.

⁵⁴ http://www.european-days.org/docpays/07022011-150921-FINLANDE_pdfGB.pdf 1. (2011. május 30-i letöltés)

⁵⁵ Lásd még: <http://de.wikipedia.org/wiki/Finnland#Verwaltungsgliederung> (2012. május 16-i letöltés).

1. ábra: A finn területi államigazgatás struktúrája 2010 óta⁵⁶



Bármelyik tagállamot vizsgáltam, úgy találtam, hogy *a szervezeti és működési integráció nem alternatívája egymásnak, hanem kiegészítője. Európában sehol nem alakult ki tisztán csak működési, vagy kizárólag szervezeti integrációra építő megoldás.* Az arányok időszakonként és országonként ugyan változnak, de a tendencia még a pénzügyi-gazdasági válság szorításában is tisztán látszik. Ezt támasztja alá, hogy még az egyébként komoly abszorpciós képességű olasz és finn középszinten sem volt totális a szervezeti összevonás.

Az integrációt bármilyen okból mellőző dezintegrált rendszerek - tehát amelyekben nincs középszintű koordinátor és szervezeti összevonások sem jellemzik - szűk körben fordulnak elő. A portugál közigazgatásban például, ahol nincs egységes szervezőelv és a dekoncentrált szervek struktúrája ágazonként eltérő, a jogalkotó nem a kormányzóhoz telepítette a koordinációs funkciót, hanem a központi szervekhez, de ahogy a 2.2.1. pontban utaltam rá, a brit megoldás is más eszközökkel oldja meg a középszinten felmerülő kérdéseket.

⁵⁶ http://www.eastr-asso.org/index.php?option=com_rubberdoc&view=category&id=64&Itemid=100041 (2012. május 18-i letöltés).

3. REALITÁSOK ÉS TENDENCIÁK

Az elmúlt évtizedekben kétségtelenül sok olyan feladat jelentkezett az EU tagállamokban, amelyek megoldása több rokonítható közigazgatási intézményhez vezetett.⁵⁷ A globalizáció nyomására a nemzetállamok közötti intézményesített kapcsolatok száma megsokszorozódott, ami végső soron a korábbi éles határok elmosódásához, a jó és konvertálható megoldások, praxisok átvételével a nagy közigazgatási rendszerek közeledését, hasonlóságai fokozódását idézte elő. Ez a folyamat azonban nem vált átütő erejűvé.

A központi szint alatti, területi államigazgatás a főbb tendenciák ismeretében is meglehetősen változatos képet mutat napjaink tagállamaiban, miután azt az egyes országok saját feladataikhoz igazítva, egyéni szempontjaik alapján alakítják, formálják. Az országok területi államigazgatását vizsgálva leszögezhető, hogy nincs egységes megoldás, általánosan elterjedt modell. Bár mintaadó és mintakövető rendszerek elkülöníthetők, rokonítható jegyek felfedezhetők a közigazgatásokban, az általam vizsgált államoknak mégis sajátosan nemzeti, egymástól eltérő az adminisztratív rendszere.

Még az olyan földrajzilag közel eső, és etnikailag hasonló összetételű államokra is igaz ez a kijelentés, mint a Benelux államok területi szintje,⁵⁸ vagy a Balti országcsoport, avagy a közös állami múlttal bíró Csehország és Szlovákia.⁵⁹ Sőt, ez alól a 16 német *Land* sem képez kivételt!⁶⁰

Mindezek alapján felmerül a kérdés, hogy kijelölhető-e bármilyen nemzetközi fejlődési irány a területi államigazgatásban, és ha igen, akkor vajon milyen változások várhatóak? Meglátásom szerint a kérdést csak akkor lehet sikerrel megválaszolni, ha azt kontextusba helyezzük! A közigazgatás jelensége szoros kapcsolatban áll az állam jelenségével. Az eltérő időszakok eltérő államfelfogása, a feladatok ciklikus változása, az állami szerepvállalás mértéke mind befolyással van az állami alrendszerekre, így a közigazgatásra és annak részeire egyaránt. A közigazgatás középső szintjére egészen az

⁵⁷ Lásd még: JREISAT, *Globalism and Comparative Public Administration...*, i.m. 47.

⁵⁸ Az országok területi államigazgatásra vonatkozó szabályozását vesse össze: BALÁZS István, *Belgium közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István, GAJDUSCHEK György – KOI Gyula, *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011, 275, Luxemburg kapcsán: http://www.european-days.org/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=100005 (2011. május 30-i letöltés), valamint Hollandia kapcsán: SZAMEL, *Hollandia közigazgatása...*, i.m. 631.

⁵⁹ Lásd: http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_Tschechiens (2012. május 16-i letöltés), míg Szlovákia kapcsán: http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_der_Slowakei (2012. május 16-i letöltés).

⁶⁰ HOFFMAN, *Németország közigazgatása...*, i.m. 179, és <http://www.european-days.org/records-2003.pdf> 93, (2010. május 15-i letöltés).

1980-as évekig egy viszonylagos állandóság és egyensúly volt jellemző, ezen belül a területi államigazgatás a közigazgatás szűk értelemben vett intézményrendszerének egyik legstabilabb elemeként funkcionált.⁶¹

Ezen a helyzeten változtatott a '80-as évek decentralizációs (devolúciós) hulláma, amelynek következményeként a feladatok és hatáskörök széles köre áramlott a polgári közigazgatások középszintjére, elsődlegesen önkormányzati egységekhez. A hatáskörök átrendeződése befolyásolta a területi államigazgatást is, miután több országban a korábbi középszint és a központi szint között újabb igazgatási szint intézményesült (lásd: Franciaországot, Olaszországot, Görögországban a régiókat). A fokozatosan megerősödő regionális eszme nyomán az országok egy részében a térszerkezet átalakult, léptékváltás következett be, a területi államigazgatás újabb szinttel egészült ki. Néhol a teljes korábbi államigazgatási apparátus az autonómiával bíró regionális egységekhez került át, a korábbi államigazgatási középszint pedig veszített jelentőségéből. De még így sem szűnt meg, hanem funkciója átalakult, és a hálózatosodás jegyében közvetítő-koordináló szerepre tett szert.

Ehhez a folyamathoz kapcsolódott a versenyszférából átvett hatékonysági és költségcsökkentő megoldásokat, valamint a vállalkozó szellem erősítését hirdető *New Public Management* (NPM),⁶² amely ugyancsak a '80-as '90-es évek fordulóján fejtette ki hatását és amely „a menedzsmenttechnikák és üzleti elvek átvételét jelenti a privátszektorból a közszférába, az állam és a gazdaság neoliberális megértésével szimbiózisban és azon alapulva.”⁶³ Az irányzat gyors terjedéséhez jelentősen hozzájárult, hogy a XX. század utolsó két évtizedében több nemzetközi szervezet (így az OECD, a Világbank, valamint az EU) is támogatta megoldásainak átvételét, néhol (pl.: a rendszerváltó közép-kelet európai államokban) közvetítette megoldásait. Részben ez inspirálta az EU-t a 2000-es évek elején, amikor az államok, mégpedig elsődlegesen az újonnan csatlakozni kívánó tagjelöltek adminisztrációja számára egy minőségi és mennyiségi standard elérését, az Európai Közigazgatási Tér (*European Administrative Space*) megvalósítását szorgalmazta.

⁶¹ Vö. BALÁZS István, *A központi szint alatti közigazgatás egyes EU-tagállamokban*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.), *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*, UNIÓ, Budapest, 2006.

⁶² OSBORNE, David – GAEBLER, Ted, *Új utak a közigazgatásban (Vállalkozó szellem a közösségi szektorban)*, Kossuth, Budapest, 1994.

⁶³ DRECHSLER, Wolfgang, *The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management, The Central and Eastern European Perspective*, *Halduskultuur*, 2005/6, 95, valamint JREISAT, Jamil, *Globalism and Comparative Public Administration...*, i.m. 6.

Az NPM (bár a közigazgatás teljesítményének növelését célozta) államtalanító attitűdjének következménye az állami szerep fokozatos leépítése, néhol az állami karakter ön-ellentmondásokkal terhelt kialakulása lett. A neoliberális államfelfogás és ennek keretében alul-, vagy egyáltalán nem szabályozott piaci mechanizmusok ugyanis *elgyengíteték az államot és annak végrehajtó apparátusát*. A fenti folyamatok összekapcsolódva végül a területi államigazgatás nemzetenként eltérő mértékű visszaszorulásához, jogosítványainak gyengüléséhez vezettek.

A még napjainkban is tartó gazdasági-pénzügyi válság, valamint társadalmi krízishelyzetek (illegális migráció, terrorizmus, munkanélküliség, nehezen finanszírozható nagy ellátórendszerek, állami adósságkezelési problémák) ilyen szituációban találták a kétezres évek végén az EU államok jelentős részét. *A problémák eredményes kezelése érdekében meglátásom szerint az EU tagállamok a területi szint, ezen belül a területi államigazgatás erősítésével fognak válaszolni. A fenti kérdésre tehát a válaszom igenlő, fejlődési irány kijelölhető, amelynek sarokköveit a demokrácia, a hatékonyság és a jogállamiság általánosan elfogadott alapelvei kell, hogy képezzék. A kétezres évek első évtizedének konkrét megoldásai azonban, ahogy azt már eddig is tapasztalhattuk, országról-országra el fognak térni, nemzet-specifikus módon fognak megvalósulni.*⁶⁴

A 2009-ben kirobbant globális pénzügyi-gazdasági válság erősen rányomta bélyegét a korábbi diskurzusra. A kríziskezeléshez nem álltak rendelkezésre adekvát eszközök, az állami beavatkozások emiatt késtek és/vagy nem bizonyultak kellően hatékonyak. *Napjainkban az állam és ezen keresztül a közigazgatás szerepének átértékelésének vagyunk tanúi, egy paradigmaváltás zajlik a tudomány berkeiben, nevezetesen az Új Közmenedzsment primátusának hanyatlása, és helyette más – pl.: Neoweberiánus (NWS) - megközelítések előtérbe kerülése.*⁶⁵ Ennek egyik előfeltétele volt az a felisme-

⁶⁴ Vö. LÖRINCZ, *A kormányzás modernizációja...*, i.m. 91, valamint a Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet 2011-es konferenciájának hivatalos lapját a <http://ias-congress2011.org> cím alatt (2011. július 23-i letöltés). A kérdéssel részletesen foglalkozik továbbá BALÁZS István, *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011, 190-193, és HOVANYECZ László, *Változások előtt. Beszélgetés Kádár Béla akadémikussal az állami szerepvállalásról*. Európai Tükör, 2009/2, 9.

⁶⁵ Az így keletkezett űrt számos más, egymással is konkuráló, egyszersmind egymásra kölcsönösen termékenyítőleg ható tudományos irányzat igyekszik betölteni. Többek között ilyen a hálózatos, illetve többszintű kormányzás elképzelése, a hatékony állam koncepciója és a fenti Neoweberiánus megközelítés. A menedzserelvű teóriák, valamint a hálózatos kormányzás elméleteinek összefoglaló leírását lásd HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*, KSZK 3.1.1. Programigazgatóság, Akadémiai Nyomda, Budapest, 2007, 79-82.

rés, hogy az üzleti szektor nem szükségszerűen átláthatóbb, hatékonyabb, olcsóbb, mint a sokat bírált közigazgatás.⁶⁶

Általánosságban leszögezhető, hogy a területi államigazgatás jövőbeli alakulása egyértelműen az állami szerep *New Public Management*, valamint regionalizáció utáni újraértékeléséből adódik. Azt kell eldönteni, hogy a poszt-NPM korszakban milyen legyen az új állam és annak közigazgatása, miután a fenti folyamatok miatt ezek nem kortársai a jelenkor problémáinak.⁶⁷ Ez a választás határozza meg a felvállalható funkciókat, és ennek folyományaként az azokat kivitelező közigazgatási szervezetet. Miután pedig a választás egyéni szempontok szerint és prioritások mentén fog bekövetkezni, a részletek tekintetében eltérések várhatók.

Az új szemlélet középpontjában a jó, cselekvő állam áll, amely átveszi az NPM egyes (korábban már bevált) megoldásait és azokat a klasszikus weberi bürokratikus modell megújításával ötvözi. Röviden az állam megerősítését és a jogszerűség helyreállítását javasolja a közigazgatásban, enélkül ugyanis elképzelhetetlen a hatékony és jó kormányzás.⁶⁸ Meglátásom szerint az nem kérdéses, hogy a válságokból való kilábalás kapacitásaiban erős államot, és ennek megfelelően potens közigazgatást igényel. Szakítani kell „*a kis és olcsó állam illúziójával*,” mert ez szükségképpen az új elvárások ellen hat.⁶⁹

Az állam és annak közigazgatása mindig korfüggő. A jelenkor változó igényei napjaink államait és az azok aktív cselekvését jelentő közigazgatásokat olyan új kihívások elé állítják, amelyek kezelése a korábbi instrumentumokkal már elégtelen. „*A modern és fejlett állam nem olcsó kisállam, hanem az ország teherbíró képességéhez képest a szükséges méretű állam.*”⁷⁰ A fenti európai, aktívan cselekvő állam azonban nem sajátít ki magának mindent. Megerősített szerepében egyszersmind ösztönző, támogató, fejlesztő, (összefoglalóan eredményes és sikeres). Ennek az állameszménynek az elérése nemzeti szinten felül álló általános törekvés napjainkban.

Mindezekre figyelemmel, *amikor a közigazgatás területi államigazgatási alrendszerével foglalkozom, arra vagyok tekintettel, hogy ennek a szakigazgatási rendszernek egy*

⁶⁶ Részletezését lásd: JREISAT, *Globalism and Comparative Public Administration...*, i.m. 177, valamint DRECHSLER, *The Reemergence of „Weberian” Public Administration...*, i.m. 95.

⁶⁷ JÓZSA, *Változó közigazgatás...*, i.m. 27.

⁶⁸ G. FODOR – STUMPF, *Neoweberi állam...*, i.m. 15.

⁶⁹ KILÉNYI Géza, *Gondolatok a magyar közigazgatásról*, Közigazgatás-tudományi Közlöny 2009/1-2, 73.

⁷⁰ VEREBÉLYI Imre, *A nemzetközi közigazgatási tendenciák és a magyar közigazgatás*. In: SZIGETI Ernő (szerk.), *A magyar közigazgatás és az Európai Unió*. Konferencia-kiadvány, MKI, Budapest, 2005, 65.

erős, intelligens és aktív, ugyanakkor a partneri viszonyokat előtérben részesítő állam hasonló ismérvekkel felruházott megvalósító apparátusába kell illeszkednie. Az ilyen állam államigazgatása mindenképp előtt erős, mert megfelelő jogi eszközökkel, hatáskörökkel rendelkezik feladatai megvalósításához. Napjaink elvárása még, hogy legyen cselekvő, ha kell beavatkozó, intelligens, mert az érdekek igen széles spektrumát képes integrálni, valamint együttműködésre képes és hajlamos, mert nemcsak más hatalmi ágak, de az önkormányzatok és a civil társadalom is részt kíván (és részt tud) venni a problémák megoldásában.⁷¹

Ennek eléréséhez új tartalommal kell megtölteni, és a kor követelményeihez kell igazítani a klasszikus hatósági eszközöket, amihez *elengedhetetlen a működésében és struktúrájában integráltabb, hatékonyabb közigazgatási apparátus*. A nemzetközi mozgásfolyamatok arra világítanak rá, hogy az integráció a közigazgatás mindkét nagy alrendszerét egyformán érinti. Azaz a helyi önkormányzatok mellett az államigazgatás működésének integrációját is magában foglalja az ágazati részérdekekkel szemben.

Hangsúlyoznám, hogy ez alatt nem elsősorban, illetve kizárólagosan szervezeti integrációt értek. A közigazgatási szervek számának csökkentése, az összevonások, költséghatékonysági okokból (látszólag) a kérdésekre adható legegyszerűbb és leggyorsabb válaszok közé tartoznak. Azonban még a válságok ellenére sem állítható, hogy azok nyomása alatt általános irányvá vált volna a területi államigazgatásban. Példát lehet felhozni a szervezeti összevonásokra, mondjuk Baden-Württemberg, Finnország, Olaszország, vagy Dánia képében, de ezekben az országokban is mindig maradtak különálló szervek, a strukturális integráció jellemzően célzott és nem abszolút volt.

Hasonlóan nem vált kizárólagossá a regionális szint intézményesítése sem. A regionális átalakítások ott jártak egyértelmű sikerrel, ahol ezt a korábbi etnikai-kulturális szempontok mellett még valamilyen gazdasági részérdek alátámasztotta (lásd: Olaszország, Spanyolország, Belgium).

Az átalakuló környezet által előidézett kihívások kezelésében véleményem szerint a kormányok területi képviseletét ellátó szervekre rendkívül fontos szerep hárul a jövőben azáltal, hogy egyre nagyobb mértékben vesznek részt a nemzeti versenyképesség fokozásában, a civil szféra fejlesztésében, a különböző kormányzati szintek közötti kommunikáció fokozásában, ezzel járulva hozzá az új és eredményesebb állam koncepciójához.

⁷¹ A jellemzőket lásd részletesen, G. FODOR – STUMPF, *Neoweberi állam...*, i.m. 22.

Bár az újonnan formálódó eszmekör intézményekkel való kitöltése még csak az elején tart, már ma is tapasztalhatóak egyes jegyei az EU államokban:

- egyfelől fokozatosan teret nyernek a *területi gazdasági és társadalmi folyamatok gyors és hatékony befolyásolásának eszközei* (pl.: a szervezetek vezetőjének fokozatosan erősödő politikai szerepköre, fejlesztési források fölötti rendelkezés),
- másfelől a *területi államigazgatás integráltságának fokozása* (elsődlegesen a működési integráció fokozásával, ennek kiegészítéseként szervezeti integráció útján),
- végül az állam és a helyi önkormányzatok közötti *partneri viszony* megújítása által (a szereplők közötti dialógushoz megfelelő platformot biztosítva, valamint az önkormányzatok fölötti törvényességi kontroll segítő intézményein keresztül).

III. TÖRTÉNETI ISMERTETÉS A MODERN POLGÁRI KÖZIGAZGATÁS FEJLŐDÉSÉNEK MENTÉN A RENDSZERVÁLTÁSIG. A TANÁCSRENDSZER ÁLLAMIGAZGATÁSÁNAK JELLEMZÉSE

1. A TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEKEL VALÓ FOGLALKOZÁS INDOKOLTSÁGA

A jelenségek, (jog)intézmények vizsgálata során arra kell törekedni, hogy minél teljesebb képet kapjunk. Ehhez - az éppen aktuális (hatályos) rendelkezések megismerésén túl - lehetőség szerint fel kell térképezni az intézmény időbeli fejlődését. Ahhoz, hogy területi államigazgatásunk rendszerváltás utáni sajátos fejlődését és annak okait tisztázhassam, (a fentiekre tekintettel) mindenképpen át kell tekinteni a történeti előzményeket. Ez különösen fontos akkor, ha tudjuk, hogy *a magyar közigazgatás szervezete és térszerkezetéről a múltbeli hagyományok jelentős alakító erővel bírnak.*

A rendszerváltást megelőző több mint 100 éves időtartamban két, egymástól jól elkülöníthető igazgatási apparátus funkcionált hazánkban. Az első a dualizmus által kimunkált, szervezetenként osztozott igazgatási szisztéma, a második az 1949/1950-től meggyökeresedett tanácsigazgatás. Ennek megfelelően a továbbiakban két eltérő logika mentén építkező igazgatási rendszerrel és azok területi szintjével foglalkozom. Bemutatásomban csak a témához közvetlenül kapcsolódó intézmények kaptak helyet, emiatt egyes történelmi korszakok eltérő részletességgel jelennek meg.

Célom, hogy a történeti előzmények bemutatása nyomán a munka későbbi – rendszerváltás hatásait taglaló - részében megválaszolást nyerjen, vajon:

- *egy polgári rendszer visszaállításának mennyiben képezheti előzményét egy korábbi igazgatási rendszer,*
- *a szocializmusban alkalmazott tanácsrendszerű közigazgatás volt-e, és ha igen, akkor milyen hatással erre a fejlődésre?*

A történeti visszatekintés során igyekeztem kerülni a kritikátlan eljárást. Az előzmények feltárása ugyanis könnyen tévútra vihet, ha a múlt eltérő gazdasági-társadalmi környezetbe ágyazott jelenségeit erőltetetten a jelen intézményeivel akarjuk rokonítani, jellemzőiket pedig kizárólag napjaink fogalmaival kívánjuk megragadni (retrospektivitás).

2. AZ 1848-AS TÖRVÉNYHOZÁS KÖZIGAZGATÁSI KÖVETKEZMÉNYEI

Bár a professzionális államigazgatás kifejlődése (mind személyzetében, mind szervezeteiben és működésében) már az abszolút monarchiák időszakában elkezdődött, a közigazgatás napjainkban ismert karakterét nem ez, hanem a polgári államok alakítják ki. Hazánkban az egységes közigazgatás alapjainak a lerakása a XVIII. századra tehető, a *mai értelemben vett területi államigazgatás mégis csak jóval később, a XIX. század második felében jelenik meg*, aminek okait alább részletezem.⁷²

A területi közigazgatás átalakítását célzó próbálkozásokkal már az 1848/49-es forradalom és szabadságharc előtt is találkozhatunk Magyarországon. Ehelyütt most csak II. Józsefet emelem ki, akinek az egységállam megteremtése érdekében hozott egyik legjelentősebb (bár igen rövid életű) modernizációs intézkedése az uralkodói akarat eredményesebb végrehajtásának fokozása érdekében pont a területi szintre koncentrált. Felvilágosult abszolutista uralkodóként „*egyszerre kívánt jobbítani, de kézi vezérlésre is mutatott hajlamot.*”⁷³ 1784. évi rendeletében megszüntette a nemesi vármegyék, mint középszintű igazgatási feladatokat is ellátó egységek autonómiáját és egyesítésükkel Magyarországot tíz, Erdélyt pedig három kerületre osztotta fel, amelyek élére kizárólag a monarchához kapcsolódó és az uralkodói hatalmat demonstráló biztosokat állított. Megoldása azonban nem bizonyult maradandónak, pár évvel később, halálának közeledtével visszavonta az államszervezetet érintő valamennyi rendeletét.

Témánk szempontjából az *igazi fordulópontot az 1848-as közjogi jogalkotás jelenti*, mely egy eszmeileg rendkívül megalapozott időszak lezárása.⁷⁴ A közigazgatás megújításával kapcsolatos általános érdeklődést jól mutatja, hogy a közigazgatás kérdései a reformkori országgyűlések visszatérő témái, sőt „*a végzetesen idegen bécsi kormányzókat felelős magyar kormánnyal helyettesíteni, a fejlődéstől elmaradt, merev feudális keretekbe szorult vármegyéket, városokat és községeket pedig korszerűen átalakítani*

⁷² Vö. BALÁZS István, *Magyarország közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011, 730.

⁷³ KAJTÁR István, *Joghistóriai mozaikkövek a kormányzatról és a közszolgálatról*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.), *Ünnepi kötet, Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, Kódex, Pécs, 2008, 20.

⁷⁴ Az 1825 és 1848 közötti reformmozgalmakról ad áttekintést többek között BEKSICS Gusztáv, *A magyar doctinairek*, Budapest, 1882, GRÜNWARD Béla, *A régi Magyarország*, Budapest, 1888, RÉVAI József, *Kossuth Lajos (1944) 48 útján*, Budapest, 1948, valamint a *Pesti Hírlap* 1844 és 1848 közötti évfolyamai.

akaró reformmozgalom nemcsak bizonyos szakköröknek, hanem a nemzet közügyekkel foglalkozó minden tagjának napi kérdése volt.”⁷⁵

Az idézet egyszersmind fontossági sorrendet is jelöl, hiszen az alkotmányos és politikai kérdések elsősorban a felelős kormánytestület, másodsorban – elkülönült államigazgatás alrendszer hiányában - a területi szint legfontosabb képződményei, a vármegyék politikai szerepe körül kristályosodtak ki és a jogegyenlőség, szabadságjogok és népképviselés célkitűzései mentén vártak megválaszolásra.

Az 1848-as törvényhozás haladó volt ugyan, azonban az idő szűkössége miatt, valamint az események sodrásában szükségképpen csak a legfontosabb államszervezési kérdésekre koncentrálhatott, az elméleti kérdések tisztázásának a forradalmi időszak nem kedvezett (lásd pár bekezdéssel lentebb a vármegye-kérdés rendezésének későbbre halasztását).⁷⁶ A sietős munka ellenére a – lényegében III. Károly tevékenysége nyomán felállított, és mintegy – 100 éven keresztül működő dikasztériális szervek helyébe lépő első felelős magyar minisztérium kérdéseit színvonalasan és rugalmasan sikerült rendezni.⁷⁷ *Ellenben a közigazgatás középső szintjének, a vármegyék igazgatásának demokratizálása tekintetében túlzott óvatosság érvényesült.*⁷⁸

A két terület legfontosabb eredményei az alábbiakban összegezhetők:

- a független felelős magyar minisztérium alakításáról szóló 1848: III. tc. megszüntette a korábbi kormányzéseket és helyükbe a „*ministeriumot*”, a miniszterek testületét léptette. A megoldás lényege abban állt, hogy „*mindazon tárgyakban, mellyek eddig a m. k. udvari kancelláriának, a k. helytartó tanácsnak, s a k. kincstárnak, ide értvén a bányászatot is, köréhez tartoztak, vagy azokhoz tartozniok kellett volna, s általában minden polgári, egyházi, kincstári, katonai, és általában minden honvédelmi tárgyakban Ő Felsége a végrehajtó hatalmat ezentul kizárólag csak a magyar ministerium által fogja gyakorolni.*” A miniszterek tehát a korábbi királyi kancellária, helytartótanács és kamara ügykörét osz-

⁷⁵ Vö. MARTONYI János, *Közigazgatási reformeszmék 1848-ban és ma*, Különlenyomat a Városi Szemle XXXIV. Évfolyamából, Budapest Székesfőváros Házinyomdája, Budapest, 1948, 5.

⁷⁶ Ebből az időszakból hat olyan jogszabály van, amelyek közvetlenül a közigazgatási reformhoz kötődnek. Az 1848: III. tc., 1848: XVI. tc., 1848: XVII. tc., 1848: XXIII. tc., 1848: XXIV. tc., valamint az 1848: XXIX. tc.

⁷⁷ Lásd még: SZAMEL Katalin, *A megyerendszer fejlődésének története Magyarországon*, ÁSZI, Budapest, 1981, 27, valamint CSIZMADIA Andor, *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976, 80.

⁷⁸ MARTONYI, *Közigazgatási reformeszmék...*, i.m. 16.

tották fel egymás között, amivel párhuzamosan az ott dolgozó tisztviselők (főként számvevőségek és segédhivataliak) bizonyos részét is átvették,⁷⁹

- a megyei hatóság ideiglenes gyakorlásáról szóló 1848: XVI. tc. pedig a megyei szervezetnek a rendi jellege helyett a népképviselői alapon történő újjászervezését irányozta elő. Bár követküldési, valamint utasítási joguk elvesztésével a vármegyék elveszítették a politikai életben betöltött szerepüket, azonban a rendkívüli állapotok miatt a kérdés érdemi rendezését későbbre kellett halasztani. Így végül az 1848: III. tc. 26. §-al összhangban olyan kompromisszumos megoldás született, ami a megyei hatóság ideiglenes gyakorlásának a kérdését vállalta fel.

Mivel az újonnan felállított *ministeriumnak* alárendelt szervek száma ezidőtájt még kevés volt (ezek a pénzügyi és honvédelmi igazgatás területére estek), a vármegyei igazgatás megnyugtató rendezése pedig elmaradt, *a területi államigazgatás kérdése 1848/49-ben elkülönülten fel sem merülhetett.*⁸⁰

Az újabb lépcsőfokot az 1867-es kiegyezés jelentette. Ez ugyanis a fenti reformvázat vette kiinduló alapnak, így a korszak hátralevő részében polgári közigazgatásunk lényegében az 1848-as törvényhozás által kimunkált rendszerkeretek között fejlődött. Emiatt van az, hogy a központi szint alatti közigazgatás (azon belül pedig a területi államigazgatás) joganyagát nem a reformkor, vagy a szabadságharc, de még csak nem is a Bach-korszak munkálja ki, hanem a kiegyezést követő polgárosodó időszak, a dualizmus.⁸¹

A megörökölt szabályozás hézagossága ellenére ahhoz nem fért kétség, hogy *„a miniszter a feladatát nem tudja másként betölteni, mint a vezetése alatt álló különböző szervek, az alárendeltjei közreműködésével. [Akkor] segítségével a maga munkaerejét a sokszorosára emelheti.*”⁸² A hézagok kitöltése azonban csak fokozatosan, a tárcákra háramló feladatok növekedésével indulhatott meg és nem volt magától értetődő, ugyanis a dualizmus sajátossága, hogy *„a király és a nemzet is óvakodik a központi végrehajtó hatalom gyakorlásának módjára nézve 1867-ben kialakított kényes, labilis egyensúlyi helyzet bármilyen megbillenésétől.*”⁸³

⁷⁹ Ezzel kapcsolatban lásd az 1848: III. tc. 6. §.

⁸⁰ Vö. MAGYARY Zoltán, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működési rendje és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 205.

⁸¹ Így többek között az első törvényhatóságokra vonatkozó törvénycikk után az 1886: XXI. tc., 1929: XXX. tc., 1930: XVIII. tc., 1934: XII. tc., valamint például a községekre vonatkozó első törvénycikk után az 1886: XXII. tc., és 1929: XXX. tc. is a kiegyezést követő polgári időszak eredménye.

⁸² MAGYARY, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában...*, i.m. 205.

⁸³ MARTONYI, *Közigazgatási reformeszmék...*, i.m. 17.

3. POLGÁRI KÖZIGAZGATÁSUNK KÖZÉPSZINTJÉNEK FŐBB INTÉZMÉNYEI, TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSÁNAK JELLEMZŐI IDŐBEN ELŐRE HALADVA 1949/50-IG

3.1. A 1848-as reformváz tartalommal való megtöltése

Ahogy azt a '48-as törvényhozás következményeiről szóló 2. pontban is kifejtettem, a forradalmi jogalkotás a centralisták ráhatása ellenére a vármegyék közigazgatási szerepét drasztikusan nem formálta át, mást nem intézményesített helyette. *Azokat a városok mellett meghagyta a területi közigazgatás főszervéül, olyan középhatóságnak, amelynek hatásköre a korabeli közigazgatás valamennyi ágára kiterjedt.*⁸⁴ Tekintettel arra, hogy vármegyéinknek a kor más külföldi megoldásaitól eltérő módon önálló, egészen járási szintig kiépített végrehajtó szervezete volt, a központi közigazgatás a korabeli viszonyok között erőteljesen támaszkodott a vármegyei törvényhatóságokra.⁸⁵ Mindezek miatt megkerülhetetlen szereplői maradtak a kiegyezés utáni középszintű igazgatásnak is.

A dualizmus azonban ezt az alaphelyzetet nem hagyta érintetlenül, hanem hol óvatosan, hol drasztikusabb eszközökkel, de a kiegyezés nyújtotta keretek között a maga módján és igényeinek megfelelően fokozatosan átformálta.⁸⁶ Az ok egyszerű. A hatalommegosztás elvén álló polgári állam nem tolerálta azt, hogy a vármegye autonómiája a végrehajtási jogosítványok mellett törvényhozási, igazságszolgáltatási, valamint politikai funkciót is magában hordozott, ami miatt sokkal inkább a központi hatalom mellérendeltjeként, semmint alárendeltjeként jelent meg. Márpedig az 1848-as alapelemek között a független magyar minisztérium felállítása egyértelműen a centralizáció fokozásának elismerését jelentette. Az átalakításra tehát szükség volt, hiszen a polgárosodás, az ipari forradalom és a nagykapitalizmus az állami feladatok látványos felduzzadásához vezetett, amelyek megoldásának a központi irányítás rendszerébe be nem illeszthető, és emiatt relatíve önállósággal rendelkező vármegyei igazgatás önmagában és '48 előtti alakjában már nem lehetett kortársa.⁸⁷

⁸⁴ Vö. MAGYARY, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában...*, i.m. 62. és 209.

⁸⁵ Vö. CSIZMADIA, *A magyar közigazgatás fejlődése...*, i.m. 104 és 107.

⁸⁶ A magyar nagypolitika XIX. század végi lehetőségeire jól rávilágít az a megállapítás, amely szerint az osztrák-magyar kiegyezés a parlamentarizmus és az abszolutizmus kompromisszumán épült fel. Vö. SARLÓS Béla, *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976, 9.

⁸⁷ Ezzel összhangban lásd: MAGYARY, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában...*, i.m. 71, valamint PALUGYAY Imre, *Megye-rendszer hajdan és most*, Pest, 1844, 211-215.

A korszak egyik jellemző törekvésévé vált a vármegyei igazgatás közigazgatási keretekbe történő maradéktalan beillesztése, a visszaszorulóban levő nemesség érdekeit hordozó megyék mozgásszabadságának leszűkítése. Mindez azonban sajátos módon, a dualizmus hatalmpolitikai erővonalai mentén valósult meg, amelynek jellemzője a kölcsönös függőség (*interdependencia*), a kétirányú megoldások széleskörű alkalmazása. A dualizmus mögött meghúzódó kényes társadalmi viszonyok, divergáló érdekek egy organikusan fejlődő, egyszersmind bonyolult közigazgatást hívtak életre:

- mivel hazánkban a kapitalizmus kibontakozása egybe esik a jogállam megteremtésének alapjaival. Emiatt a dualizmus meghatározó jegyévé válik *a centralizáció, valamint az államosítás*, mely utóbbi elsősorban a személyzeti kérdések kapcsán ütközött ki élesen,
- mindezt *„össze kell egyeztetni a hagyományok olyan rendszerével, mely a magyarországi függetlenség védelmét látja a vármegyékben, másrészt a nemesség [...] utolsó menekülési lehetőségét kívánja fenntartani az önkormányzati jogok védelmében,*⁸⁸
- a helyzetet pedig csak tovább bonyolítja, hogy a nemzetiségekkel és a munkásparasztréteggel kapcsolatos *társadalmi feszültségeket szintén kezelni kellett* valahogy.

Államigazgatásunk területi szintje, a dekoncentrált államigazgatási szervek hálózata a XIX. század harmadik harmadában (bár az önkormányzatokhoz képest kevesebb feudális hagyatékkal, de) maga is a fenti folyamatok által determinált alakult, és irányát – önálló területi államigazgatási szervezeti törvény nem lévén – látszólag paradox módon a törvényhatósági törvények jelölték ki. Ahhoz azonban, hogy ezek a jogszabályok létrejöhessenek, elsőként a vármegyéket tisztán közigazgatási szervekké kellett alakítani, amit az 1869: IV. tc. tett meg. Ez választotta szét az igazságszolgáltatást és a közigazgatást.

A törvényhatósági törvények - melyek közül az első már a kiegyezés után 3, az igazságszolgáltatás leválasztása után pedig 1 évvel megszületik (1870: XLII. tc.), a másik kettő pedig elemeiben egészen a II. Világháború végéig hatályban volt (1886: XXI. tc., és 1929: XXX. tc.) – töltötték fel új tartalommal a feudális alkotmányvédő vármegyét, és

⁸⁸ SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, i.m. 79-80.

alakították át több-kevesebb sikerrel a polgári kor követelményeinek megfelelő közigazgatási rendeltetésű törvényhatósággá.

A szakszerű, polgári államok közigazgatásához illeszkedő dekoncentrált államigazgatás kiépülésének kétségtelenül kedvezett a magyar centralizációs hajlam, hiszen „*ez a forma a központi hatalomnak való feltétlen engedelmességet kíván, s ezáltal a központi elhatározások érvényesülését képes biztosítani.*”⁸⁹ Másrészt az állami feladatok mennyiségi és minőségi növekedése, az emberekkel való kapcsolattartás és teendők megsokszorozódása miatt számos külső szervre is szükség lett. Ez azonban csak fokozatosan, az idő előrehaladtával alakult ki. *A magyar dualista közigazgatás egyik karakteres sajátossága pontosan az, hogy végig megőrizte a közigazgatás két nagy alrendszerének elválasztását, ezt azonban úgy valósította meg, hogy mindig biztosítva legyen azoknak központi szervektől való függése.* Ezzel pedig szükségképpen behatárolta az önkormányzati jellegű egységek működésének irányát, hiszen az a mindenkori kormánypolitika függvényében alakult.

A polgári korszakban a két alrendszer közül az államigazgatás volt fejlettebb. A közigazgatás törvényhatósági, önkormányzati oldala a polgári átalakulás ellenére is erőteljesen kötődött a fokozatosan deklasszálódó nemességhez. A dualizmus változatos eszközökkel munkált ki, amelyek a közjogi és általános hatalmi helyzet függvényében alakultak át az idők folyamán. A disszertáció témájához igazodva ezek közül csak azokat az intézményeket és korszakokat emelem ki, amelyek területi államigazgatásunk fejlődését érdemben befolyásolták.

3.2. Az I. törvényhatósági törvény és főbb intézményei⁹⁰

A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870: XLII. törvénycikk (továbbiakban I. Ttc.) megalkotása érthető, ha figyelembe vesszük, hogy az 1848: XVI. tc. egyszeri alkalomra szól, így az általa nyitva hagyott jogi kérdéseket idővel mindenképpen rendezni kellett.⁹¹ A jogszabály jelentősége azonban ezen jóval túl mutat. Nem csupán amiatt fontos, mert ez az első vármegyéket érintő polgári jogszabályunk, hanem amiatt is, mert

⁸⁹ SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, i.m. 40.

⁹⁰ A törvénycikk rendelkezései közül csak a disszertáció témájához szorosan igazodó intézményeket ismertettem, és azokat is elsősorban a vármegyék oldaláról. A törvénycikk rendelkezései nem terjedtek ki sem az erdélyi szász *universitas* területére, sem Buda és Pest beligazgatására. Az ezekre vonatkozó eltérő szabályokat nem vizsgálom.

⁹¹ A törvénycikk kapcsán kimerítő bemutatással él STIPTA István, *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására*, Osiris, Budapest, 1995.

ez az első közigazgatást átfogóan szabályozó, azaz kódex-szerű törvényünk, amely nem a feudális jog produktuma.⁹²

A törvénycikk a köztörvényhatóságoknak lényegében két kategóriáját állította fel, miután a vármegyék mellett bizonyos településtípusokat is ebbe a körbe sorolt (pl.: korábbi szabad királyi városok).⁹³ Az I. Ttc. rendelkezései ugyanakkor több ponton is ellentmondásosak, megfogalmazásai homályosak, ami a kiegyezés utáni bizalmatlanság sajátos lenyomataként, és a társadalmi viszonyok adekvát visszatükrözéseként értelmezhető. Az I. Ttc. ugyanis két egymással ellentétes helyzet kezelésére született. Egyfelől arra az esetre, amikor a Kormány, az Uralkodó és az Országgyűlés harmonikusan együttműködnek, másfelől a dinasztia abszolutisztikus kormányzásának kivédésére.

A törvénycikk intézményeinek áttekintése megkerülhetetlen, mivel *a kora-dualizmus legfőbb jellegzetessége, hogy a központi államigazgatásnak – néhány kivételtől eltekintve – nem voltak elkülönült középfokú szervei.* Az abszolutizmustól megörökölt, egyszerűsített tovább is fejlesztett honvédelmi és pénzügyi igazgatás ugyan már ekkor önállóan funkcionál, azonban a dekoncentrált szervezetrendszer kiteljesedése későbbre tehető. Középszinten tehát az általános hatáskörű törvényhatóságok látták el a jelen fogalmaink szerinti államigazgatási és önkormányzati teendőket egyaránt.

Az I. Ttc. rendelkezésein végigvonul a Kormány és *a főispáni intézmény túlsúlya*, ami a centralizáció jegyében hathatós kormánybefolyást kívánt teremteni a törvényhatóságok (elsősorban pedig a vármegyék) fölött. Ezek ismeretében nem meglepő, hogy hiába biztosította a jogszabály 2. §-a az önkormányzati jogok széles skáláját, többek között a jogalkotási és döntési jogkört, a tisztségviselők megválasztásának lehetőségét, valamint a költségvetés kérdéseiben való döntést, ha a későbbi rendelkezésekben - 3. §, 16., 54-55., 58. § e. pontban - mindezt formálissá tette, a Kormánytól függő helyzetet alakítva ki.⁹⁴ A kétirányú szabályozásnak, az *interdependenciának* számos eklatáns példáját nyújtja a jogszabály, melyek közül csak párat emelek ki:

- az 1870: XLII. tc. a törvényhatósági bizottság közgyűlése, mint a legfőbb önkormányzati testület számára széles jogosítványokat biztosított, azok jó része azonban kormány-jóváhagyáshoz volt kötve (*adminisztratív tutela*),⁹⁵

⁹² Vö. SARLÓS, *Közigazgatás és hatalompolitika...*, i.m. 26.

⁹³ I. Ttc. 1. §, valamint 88. §.

⁹⁴ STIPTA, *Törekvések...*, i.m. 155.

⁹⁵ LADIK Gusztáv, *Tételes közigazgatási jogunk adatai*, Attila Nyomda, Budapest, 1941, 9 és 11.

- fontos korlát volt továbbá, hogy a közgyűlés által hozott határozatok ellen a 4. § alapján az állampolgárok fellebbezéssel élhettek, amit az alispán, illetve a polgármester köteles volt a miniszterhez felterjeszteni,
- a korszak egyik központi intézménye, az ún. *felirati jog* ugyancsak relativizálódott, ezzel legfeljebb a Kormány figyelmét lehetett felhívni, végső soron azonban a Kormány döntését ilyenkor is köteles volt végrehajtani a törvényhatóság,
- végül ide kell sorolni a *főispánnak*, mint a Kormány törvényhatósági képviselőjének⁹⁶ széleskörű jogosítványait (pl.: a vármegyei tisztviselőket a garanciát biztosító fegyelmi eljárás helyett egyszerűen felfüggeszthette állásukból), amelyeknek köszönhetően hatalma jóval meghaladta a pusztai törvényszöveg által biztosított kereteket.⁹⁷

A fenti megoldások okait keresve megállapítható, hogy azok egytől egyig az állami közigazgatás közvetítésének gördülékenységét biztosították. A törvényhatóság nem rendeltetészerű működése esetén ugyanis a kora-dualista Kormány végrehajtó apparátus nélkül maradt volna középszinten, hiszen végrehajtó hatalmát áttételesen, elsősorban az alispán (polgármester) és a törvényhatóság közegei útján gyakorolta.⁹⁸ Emiatt nélkülözhetetlen volt, hogy a főispán és az alispán egymással összhangban, kölcsönösen együttműködve lássa el feladatát. Kizárólag így volt biztosítható ugyanis a közigazgatás egységes szellemű, és gyors működése. A kölcsönösséget pedig a törvénycikk úgy érte el, hogy az alispánt ruházta fel a törvényhatóságon belüli rendelkezési joggal, míg a kikényszeríthetőség eszközeit a főispánhoz koncentráltta.⁹⁹

A törvényhatóságok közül alapvetően a nagyobb földrajzi kiterjedésű megyék voltak azok, amelyek tagolt igazgatási apparátussal rendelkeztek a dualizmusban (Budapest székesfőváros ez alól kivételt képez, a fővárosról mindig külön törvények rendelkez-

⁹⁶ CSIZMADIA, *A magyar közigazgatás fejlődése...*, i.m. 109. A főispáni tisztség bevezetéséről hasznos információkkal szolgál: VARGA Norbert, *A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvény-hatósági törvény alapján*. In: MEZEY Barna – RÉVÉSZ T Mihály (szerk.), *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*, Gondolat, Budapest, 2006, 607-609.

⁹⁷ Lásd STIPTA István, *Intézménytörténeti adalékok az 1870: XLII. tc. végrehajtásához*. In: *Acta Juridica et Politica Tomus XLI. Fasciculus 32.*, Szeged, 1992, 492, valamint SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, i.m. 54.

⁹⁸ LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk adatai...*, 177-178.

⁹⁹ Vö. SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, i.m. 56., valamint SÁRLOS, *Közigazgatás és hatalmpolitika...*, i.m. 88.

tek).¹⁰⁰ A felmerült teendőket a vizsgált időszakban vármegyéink a központi tisztviselőkn, kültisztviselőkn, segédszemélyzetükön, valamint a szolgaszemélyzetükön és a vármegyei/járásai rendőri szerveken keresztül valósították meg. A megyei személyzet átlagos létszáma ezidőtájt 90 fő körül mozgott¹⁰¹ (ezt néha a városok igazgatási apparátusa is elérte, illetve meghaladta).

A polgári államgépezet kiépülésének e korai szakaszában *a főbb alrendszerek összhangjának megteremtése azonban nem volt zavartalan*. Már a '80-as '90-es években problémaként jelentkezett, hogy az egyre szaporodó szakigazgatási ágak (pl.: pénzügyi, közoktatási, postai, közmunka, honvédségi), valamint az igazságügyi, politikai és választási területbeosztás nem egymásra tekintettel alakult, ami az illetékességi területek megállapítása, alapvetően pedig a községek hovatartozása kapcsán vetett fel kérdéseket, és érdemben a dualizmus hátralevő részében sem került orvosolásra (*lásd lentebb a 3.6.2., valamint a 4. pontok alatti részeket*).¹⁰²

3.3. A közigazgatás települési szintjének igénybevétele államigazgatási feladatok ellátására. Az első községi törvény vonatkozó intézményei

A disszertációnak ugyan nem képezi témáját a települési szint vizsgálata, röviden mégis utalnom kell rá, hiszen a dualizmus által kialakított igazgatási konstrukció és annak működése csak ezáltal válik teljessé. Kora-dualista közigazgatásunk a törvényhatóságok mellett szabályozta a községek intézményét, melyek szervesen egészítették ki a középszintű igazgatást. Az 1871: XVIII. törvénycikk (továbbiakban I. Ktc.), az első községi törvény igazodott a törvényhatósági intézményrendszerhez és azzal teljes összhangban alakította ki az alapfokú igazgatás kereteit.¹⁰³

Községeink a törvényhatóságokhoz hasonlóan mind önkormányzati, mind államigazgatási teendőket elláttak. Törvényes jogkörükben a törvényekcikk, míg ún. közigazgatási segédszolgálatuk keretében a Kormány és a törvényhatóságok közigazgatási rendel-

¹⁰⁰ Előbb az 1872: XXXVI. tc., majd az 1920: IX. tc., az 1924: XXVI. tc., az 1930. évi XVIII. tc., valamint az 1934. évi XII. tc.

¹⁰¹ SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, i.m. 58.

¹⁰² STIPTA, *Törekvések...*, i.m. 176.

¹⁰³ Lásd: LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai...*, i.m. 190-214, valamint SÁRLÓS, *Közigazgatás és hatalompolitika...*, i.m. 97. A községekről rendelkező jogszabályokat jól összefoglalja MÁRKUS Dezső (szerk.), *Magyar Törvénytár 1884-1886. évi törvénycikkek*, Budapest, Franklin-társulat, 1897, 405.

kezéseinak a végrehajtását kellett, hogy megvalósítsák.¹⁰⁴ A dualizmus közvetlen és elsőfokú végrehajtó szerveiként funkcionáltak, ahogy Magyary megjegyezte: „*a község nemcsak önálló jogi személy, amelynek önkormányzata van, hanem az államnak is alárendelt tagozata [...] az állam a községet, mint az emberekkel közvetlenül érintkező közigazgatási szervezeti egységet, arra is felhasználja, hogy neki megbízásokat és azok ellátására közigazgatási hatalmat ad.*”¹⁰⁵ A községek tehát sarkosan fogalmazva a közigazgatás „mindeneseiként” működtek, és bizonyos kivételekkel a megyei törvényhatóságok felügyelete alatt álltak.

A központi akarat települési szintre transzformálása látszólag ellentmondásos és akadályokba ütközött, miután a vármegyék nem avatkozhattak be hivatalból a községek belügyeibe, csak akkor, ha a közbenjárást a község maga kérte. Másfelől az I. Ktc. alapján a községnek jogában állt a vármegye valamennyi sérelmes határozatát a belügyminiszterhez fellebbezni. Valójában azonban a következő főbb lépések mentén megvalósítható volt:

- a vármegyei igazgatás alá tartoztak a rendezett tanácsú (1929 után megyei) városok és a járások (a szolgabírói kirendeltségekkel), utóbbiak keretében valósult meg a nagyközségek és a körjegyzőségek keretébe foglalt kisközségek igazgatása,
- a járás „*a nagy- és kisközségek egy bizonyos csoportjából alkotott igazgatási terület, amelynek nincs külön képvisellete és tisztviselői is nem járási, hanem törvényhatósági külső tisztviselők.*”¹⁰⁶ A járásban tehát önkormányzat nem működött, az kezdettől fogva a vármegye kihelyezett (dekoncentrált) szerve volt.¹⁰⁷ Egyetlen szerve a járási főszolgabíró, ő az alsó fokú általános közigazgatási hatóság,
- mivel a törvények az állami közigazgatás közvetítése keretében a döntést többnyire a főszolgabíróra bízták, a községre pedig a végrehajtást és a kezelést, így

¹⁰⁴ Az előbbi két kategórián túl a dualista közjogtudomány elkülönülten kezelte még az ún. közönség hatósági támogatásához kapcsolódó tevékenységeket, pl.: okiratok hitelesítését, magánokiratok szerkesztését, stb.

¹⁰⁵ MAGYARY, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában...*, i.m. 310.

¹⁰⁶ LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai...*, i.m. 17.

¹⁰⁷ A feudális jog a járásokat anno, mint a vármegyék alközpontjait intézményesítette és egyik legfontosabb feladatákként az adóösszeírást és adóbeszedést határozta meg.

„a főszolgabíró és a község hatáskörei egymást annyira kiegészítik, hogy együtt töltik be az alsó fokú hatóság szerepét.”¹⁰⁸

- végül bár a községi tisztviselők választása kapcsán a megyei szerveknek nem volt olyan joga, mint a főispánnak a vármegyei tisztviselőkkel összefüggésben, a községi jegyző és a körjegyző mégis 1876-ig függő helyzetbe került a megyével és a belügyminiszterrel azáltal, hogy határozatlan idejű tisztségéből a törvényhatósági bizottság közgyűlése közigazgatási úton elmozdíthatta.¹⁰⁹ Dualista közigazgatásunk legalsó szintjén tehát nem a községek választott tisztviselőire, azaz a községi bírókra támaszkodott, hanem a főszolgabírón keresztül a községi előjárók közül a település jegyzőjére épített.¹¹⁰

Amennyiben összevetjük a községek és a vármegyék ügykörleírását, azt tapasztaljuk, hogy utóbbi a hatáskörök tágabb megisméltésével lényegében elnyelte előbbi jogköreit. Azaz a különbség relatív, érdekeltségi alapú volt, pusztán az ügyek tartalma alapján ilyen elhatárolást nem lehetett tenni.

A fentiek alapján úgy vélem, hogy a dualizmus közigazgatásának kezdeti időszaka képes volt arra, hogy árnyaltan kezelje az egyes önkormányzati formációk közötti különbségeket (székesfőváros, törvényhatóságok, azon belül városi és megyei kategória, továbbá elkülönült és differenciált községi szint). Erre szükség is volt, miután a feladatok megvalósításának elsődleges szervezeti bázisául az önkormányzatok, azon belül is elsősorban a vármegyei törvényhatóságok szolgáltak. Igaz mindezt a kiegyezés kormányrendszerének kényszerű kompromisszumai mentén tette, a dualizmus fenntartását és a neoabszolutista törekvések megakadályozását szolgáló alkotmányjogi biztosítékok, kétirányú megoldások beépítésével, amivel egyszersmind szükségszerűen hozzájárult a társadalmi berendezkedés konzerválásához.¹¹¹

¹⁰⁸ A főszolgabíró konkrét hatósági feladatai a vármegyék általános hatásköréhez igazodva a közrendszethez, az anyakönyvvezetés ellenőrzéséhez, a közegészségügyhöz, a közutakhoz, az iparügyhöz, állategészségügyhöz és bűnügyi nyomozáshoz kötődtek. Lásd ezzel megegyezően MAGYARY, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában...*, i.m. 282-283.

¹⁰⁹ Ennek a konstrukciónak a háttérében az állt, hogy a vidéki nagybirtokos réteg érdekei maradéktalanul megvalósulhassanak, hiszen a virilizmus szabályai miatt a törvényhatósági bizottsági közgyűlésen keresztül akaratukat érvényre tudták juttatni a jegyzővel szemben. SARLÓS, *Közigazgatás és hatalompolitika...* i.m. 102, valamint STIPTA, *A vármegyei szervezet átalakítása...*, i.m. 10.

¹¹⁰ Vö. LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai...*, i.m. 198 és 205-209, valamint FARKAS Gábor, *Törvényhatósági és községi önkormányzatok I. 1945-1950*. Fejér Megyei Levéltár Közleményei, 8. sz., Székesfehérvár, 1989, 25.

¹¹¹ Lásd SARLÓS, *Közigazgatás és hatalompolitika...*, i.m. 115, valamint CSIZMADIA, *A magyar közigazgatás fejlődése...*, i.m. 81-82. Utóbbi hangsúlyozza, hogy a vármegye 1848 után is a megőrizte feudális

3.4. Irányváltás a középszintű közigazgatásban. A közigazgatási bizottság intézménye, a területi államigazgatás struktúrájának növekedése

A fenti összkép azonban nem maradt, nem maradhatott érintetlen. A Tisza Kálmán nevével fémjelzett korszak a középszintű igazgatásba újszerű, korábban nem alkalmazott megoldásokat intézményesített. Mindezt azonban *átfogó reform-koncepció nélkül* tette, gyökereiben ugyanis nem kívánt változtatni a fennálló rendszeren. Ahogy Tisza megjegyezte, célja: „... *nem az, hogy mindent felforgasson, hanem hogy lehetőleg megkímélje mindazt az intézményt, ami a rendszerben megfelelőnek bizonyult.*”¹¹² A közigazgatási bizottság felállításáról rendelkező 1876: VI. törvénycikk (továbbiakban Kbt.) – amely látszólag a „törvényhatóságok kebelében”¹¹³ hozta létre a közigazgatási bizottság (továbbiakban KB) intézményét - a területi közigazgatásban eddigre kialakult viszonyokat jelentősen átformálta.

A közigazgatási inspirációk egyértelműen visszatükröződnek a bizottság hatásköreiben, amiket változtatásokkal ugyan, de 1929-ig megtartott:¹¹⁴

- tekintettel arra, hogy a polgári államra és annak központi közigazgatására háru-
ló, és exponenciálisan növekvő feladatterhet az ésszerű munkamegosztás miatt a
közigazgatás alacsonyabb szintjeire volt célszerű utalni, a '70-es évek végétől
mindinkább kibővült az irányítási viszonyok mentén a törvényhatóságoknál job-
ban kontrollálható területi államigazgatási szervek köre. Ezeket ugyanakkor va-
lamilyen módon egybehangzó működésre kellett bírni.¹¹⁵ *A bizottság útján lehe-
tőség nyílt a közigazgatás immár szervezetenként egyre látványosabban megkettő-
ződő középszintjének összefogására,*

vonásait, a községek szabályozása pedig közvetlenül érintette a társadalmon belül feszülő nemzetiségi, valamint paraszt-kérdést.

¹¹² A látványos különbségek mérséklése így lekerült a napirendről. A területrendezési elképzelésekkel részletesen foglalkozik CSIZMADIA, *A magyar közigazgatás fejlődése...*, i.m. 145-153, és 292.

¹¹³ A pontossághoz hozzátartozik, hogy az 1876: VI tc. 9, és 10. § értelmében valójában nem a törvényhatóság szerve, hanem önálló hatóság volt, valamint önmagában nem, csak más jogszabályokkal együttesen – pl.: a fegyelmi eljárás módosításáról, az államépítészeti hivatalok hatáskörének kiterjesztéséről szóló törvénycikkek, vagy a cselédtörvény rendelkezéseinek fényében lehet megérteni a törvénycikk konstrukcióját.

¹¹⁴ A közigazgatási bizottság ezen túlmutató hatalmpolitikai szerepére, nevezetesen a dualizmust védő funkciójára jelen munkában nem térek ki. Az intézmény ezen garanciális szerepét, amit a neoabszolútizmus elleni esetleges fellépés szükségessége inspirált, részletesen taglalja SARLÓS, *Közigazgatás és hatalmpolitika...*, i.m. 124-130.

¹¹⁵ SZOLGABÍRÓ (szerk.): *A közigazgatás szervezete és működése. A gyakorlati közigazgatási vizsga kompendiumai IX.*, Vörösváry László Sokszorosítóipari és Kiadóvállalat, Budapest, 1937, 101.

- másfelől azonban az újonnan intézményesített testületen keresztül minőségileg új útja nyílt meg a törvényhatósági hatáskörök csökkentésének.

3.4.1. A területi államigazgatás integrációjának fokozása a közigazgatási bizottság útján

A KB koordinációs (azaz működési integrációt fokozó) feladatait az tette indokoltta, hogy a központi szervek a könnyebb irányíthatóság, valamint egyes ügyek országosan egységes intézése céljából az 1870-es évektől egyre több területi szervet hoztak létre. A koordináció megnyugtató rendezése „ami ugyanazon a fokon álló közigazgatási szervek egymáshoz való viszonyát szabályozza, a köztük való összhangot van hivatva biztosítani, ”¹¹⁶ az egyre növekvő szervezeti kör miatt reális igényként jelentkezett középszinten.

A KB felállításával párhuzamosan, valamint azt követően is számos területi államigazgatási szerv jött létre. Időrendi sorrendben az államigazgatásba utalt feladatokról rendelkeztek:

- a korabeli igazságügyi ágazathoz tartozó és akkoriban még erős igazgatási karakterrel is rendelkező *ügyészi szervezet* felállítását kimondó jogszabály,¹¹⁷ valamint a *büntetés-végrehajtási intézetek* részletszabályait meghatározó törvény-cikkek,¹¹⁸
- az abszolutizmus pénzügyi igazgatását átszervező, területi szinten a *pénzügy-igazgatóságokat* létrehozó közadók kezeléséről rendelkező jogszabály,¹¹⁹
- a *közegészségügy* állami jellegét rögzítő korszakos jogszabály,¹²⁰ mely a községtől egészen a minisztériumi szintig kiépítette a terület intézményrendszerét, igaz ezt még ekkor törvényhatósági keretekbe integrálva tette,
- a *népiskolai hatóságokról* szóló törvénycikk,¹²¹ *tankerületi főigazgatók és tanfelügyelet* felállításával,
- a *postaigazgatást* újjászervező szabályok,¹²²

¹¹⁶ Magyary a működési integráció egyik klasszikus szervezeti példájának tekinti a magyar közigazgatási bizottságot. MAGYARY, A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában..., i.m. 104.

¹¹⁷ 1871: XXX. tc.

¹¹⁸ 1875: V. tc., valamint 1892: XXVII. tc.

¹¹⁹ 1876: XV. tc.

¹²⁰ 1876: XIV. tc.

¹²¹ 1876: XXVIII. tc.

- a *gyámügyi igazgatást* szabályozó 1877-es törvénycikk,¹²³
- a közlekedési igazgatás terén a megyei mérnöki állomások helyett dekoncentrált *államépítészeti hivatalokat* létesítő törvénycikk,¹²⁴
- a rendészeti igazgatásban az 1880-as évek elején került sor az államosításra, előbb vidéken az állami *csendőrség*,¹²⁵ majd a fővárosban a *rendőrség* felállítására,¹²⁶ melyek a karhatalmat vonták ki a törvényhatóságok igazgatásából, így a továbbiakban ezek közvetlenül a belügyminisztérium alá tartoztak,
- önálló szervezettel, személyzettel és eljárással bírt még a *m. kir. pénzügyőrség* és az ugyancsak pénzügyminisztérium alatt megszervezett *földadónyilvántartás*, melynek szervezetét 1885-ben állapították meg,¹²⁷
- végezetül az agrárigazgatásban ugyanebben az évben megszervezett *folyammérnöki hivatalokról* szóló jogszabály.¹²⁸

Ezek voltak az első törvénycikkek abban az egyre inkább bővülő sorban, amelyek a kizárólag minisztériumoktól függő dualista dekoncentrált szervezetrendszer felduzzadását elindították, és apránként ugyan, de *egyre több és több hatáskört vontak el a vármegyéktől*.¹²⁹ Az arányokat jól érzékelteti, hogy a minisztériumok elsősorban nem a vármegyék szervezetébe integrálva hozták létre az új szerveket (mint ahogy az a vármegyei tisztiorvosokkal történt), hanem elkülönült szervezeti egységként, amiben az igazgatásracionálitási szempontok, valamint a tárcák önérdeke mellett legalább olyan nagy szerepe volt annak, hogy a törvényhatóságok működésére a tárcák nem tudtak olyan ráhatást gyakorolni, mint a nekik hierarchikusan alárendelt dekoncentrált szervekre.

A fenti tények ismeretében a Kbtc. érthető módon kötelezően írta elő a bizottság működését és havi rendszerességű ülésezését minden olyan esetben, amikor két vagy több (akár állami, akár törvényhatósági) szakág működését kellett összehangolni. „A köz-igazgatási bizottság állami és önkormányzati tisztviselőkből, valamint választott tagok-

¹²² Lásd CSIZMADIA, *A magyar közigazgatás fejlődése...*, i.m. 217, valamint LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai...*, i.m. 89.

¹²³ 1877: XX. tc.

¹²⁴ 1877: XXIV. tc.

¹²⁵ 1881: III. tc.

¹²⁶ 1881: XXI. tc.

¹²⁷ 1885: XXII. tc.

¹²⁸ 1885: XXIII. tc.

¹²⁹ Vö. STIPTA, *Törekvések...*, i.m. 188, valamint CSIZMADIA, *A magyar közigazgatás fejlődése...*, i.m. 154.

ból összealkotott, tehát vegyes szerv, amelynek legfontosabb feladata az, hogy a különböző szakigazgatási ágak zavartalan és összhangzó együttműködését biztosítsa.”¹³⁰

A KB ülésein a résztvevők részletes jelentéssel éltek szakáguk állapotáról, a felmerült nehézségekről, esetleges akadályokról, összeütközésekről. A Kbt. 14-16. §-i az üléseken felmerült zavaró körülmények elhárítását írták elő a testület számára. A bizottság, mint koordináló szerv, paritásos alapon épült fel. 5 állami hivatalnokból, 5 törvényhatósági tisztviselőből és 10, a törvényhatóság által titkosan választott tagból állt, ami látszólag a törvényhatóság túlsúlyát biztosította.¹³¹ Tekintettel azonban arra, hogy a törvénycikk 22. §-a értelmében az egyes közigazgatási ágak képviselői, illetve a főispán a bizottság minden egyes határozatát a miniszterhez felterjeszthette, végső soron a döntő szót a (kormányérdek által motivált) miniszter mondhatta ki és a többség mégsem érvényesült.¹³²

A jogi szabályozás változása miatt a főispán mellett ekkorra már az alispán is kezdeményezhetett fegyelmi eljárásokat, többek között a (kör)jegyzők fegyelmi eljárása is első fokon az alispánhoz tartozott, másodfokon pedig (sok más fegyelmi kérdéshez hasonló módon) a közigazgatási bizottsághoz került.¹³³ A KB tagjainak fegyelmi szabályai aszimmetrikusan alakultak. A bizottság saját tagjai fölött ítélezhetett, azonban ezt eltérő pozícióból tette. Míg az állami tisztviselő tagokat csak fegyelmi eljárás után lehetett felfüggeszteni, ugyanez a garanciális eljárás a törvényhatósági tisztviselőket nem illette meg. Mindezek miatt a főispán és a szakigazgatási szervek képviselői fölénybe kerültek az alispánhoz és a törvényhatósági tisztviselőkhöz képest.

Végül utalok arra, hogy a KB beiktatása nem csak a dekoncentrált szervek és a megyei törvényhatóságok viszonyában hozott újat, de gyökeresen *új helyzetet teremtett a középfokú állami közigazgatás és az ágazati minisztériumok kapcsolatában is*, hiszen ezzel a közvetlen felügyeleti és irányítási jogokat a bizottságra ruházta a jogalkotó. A minisztériumok csak ezt követően gyakorolhatták jogosítványukat, ami korábban nem létez

¹³⁰ LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai...*, i.m. 184.

¹³¹ A törvénycikk 1. §-a értelmében 1876-os felállításakor a bizottságban a törvényhatóságot az alispán, a főjegyző, az árvaszék elnöke, valamint a vármegyei tiszti főügyész és tiszti főorvos képviselte, az államigazgatást a pénzügyigazgató, az államépítészeti hivatal főnöke, a kir. tanfelügyelő, a kir. ügyész, valamint a gazdasági felügyelőség vezetője. A vármegyékben a bizottság elnöke a főispán volt. A fővárosban és a törvényhatósági jogú városokban a bizottság összetétele némileg eltért, elnöke pedig a főpolgármester, illetve polgármester volt. A KB-nek a megyei és városi mérnök annak ellenére nem volt tagja, hogy ezen a területen lett volna a koordinációra leginkább szükség. Emiatt véli úgy Sarlós, hogy tényleges funkciója nem a koordináció volt. Lásd SARLÓS, *Közigazgatás és hatalompolitika...*, i.m. 120.

¹³² SARLÓS, *Közigazgatás és hatalompolitika...*, i.m. 119.

¹³³ SARLÓS, *Közigazgatás és hatalompolitika...*, i.m. 144.

kettős alárendeltséghez vezetett és (ha csak átmeneti időre is, de) unikális, egyben megkerülhetetlen szereplőjévé tette a bizottságot az egész közép szintnek.

3.4.2. A közigazgatási bizottság, mint a törvényhatóság megkerülésének útja

A központi közigazgatás tehermentesítése érdekében a jogszabály alkalmassá tette a testületet arra is, hogy szükség szerint miniszteri rendeleteket hajtson végre. Ez hosszabb távon azt jelentette, hogy a miniszterek lehetőséget kaptak arra, hogy megkerüljék a törvényhatósági bizottság dzsentri által uralt közgyűlését (és annak néha kiszámíthatatlan működését). Ezzel egy könnyebb, és gyorsabb utat választhattak, a lehetőség kiaknázása kizárólag a miniszterek döntésén múlt.

Ami egyértelművé teszi, hogy a közigazgatási bizottság rendeltetése nem csupán a rendeletek végrehajtása, valamint a koordináció volt - amikkel egyébként érdemben tehermentesítette a belügyminisztert és a többi minisztériumot - az a főispán azon jogosítványból olvasható ki, mely szerint halasztást nem tűrő esetekben akár a bizottság helyett egymagában is dönthetett, határozatának pedig ebben az esetben is kötelesek voltak az állami és törvényhatósági alkalmazottak és a községi közegek eleget tenni.

Ez a konstrukció végső soron lehetővé tette az állami közigazgatás akadálytalan közvetítését, a törvényhatósági bizottság megkerülését. Ezzel pedig (a Tisza által nevesített törekvés helyett) alapjaiban rengette meg az I. Ttc-t, és egy olyan közigazgatást hozott létre, melyben területi szinten egymás mellett működött az állami, a törvényhatóság közigazgatás és a kettő „keverékét jelentő” közigazgatási bizottság,¹³⁴ mely utóbbi tegyük hozzá fogadóbázisává vált számos máshová telepíteni nem kívánt funkciónak.¹³⁵

A Tisza Kálmán-érában a középszínten általános iránnyá vált, hogy az új hatásköröket nem a megyei szervekhez telepítették, illetve a már korábban meglévő megyei feladatok egy részét is kivonták ebből a körből (úgy mond államosították azokat):¹³⁶

¹³⁴ SÁRLOS, *Közigazgatás és hatalompolitika...*, i.m. 12, valamint LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai...*, i.m. 184.

¹³⁵ Lásd ezzel egyezően: PAPP László, *The Concept of Autonomous Local Governments and their Different Forms of Appearances in the Traditions of our National Public Law*, *Journal on European History of Law* 2012/1, 63.

¹³⁶ Lásd még: SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, 65, valamint STIPTA István, *A vármegyei szervezet átalakítása Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején*, *Acta Juridica et Politica*, Tomus XLVI., Fasciculus 5, Szeged, 1995, 3.

- előbbi jól példázza a területi államigazgatási szervek elszaporodása és a közigazgatási bizottság egyre inkább bővülő választmányi/albizottsági-struktúrája,¹³⁷
- utóbbit pedig az támasztja alá, hogy nem csak a községek felügyeletének jelentős része ment át a KB hatáskörébe, de ahogy a 3.4.1. pont alatt is jeleztem, idővel a vármegyék helyett állami szervek látták el a pénztári (m. kir. postatakarék-pénztár), a számvevőségi (m. kir. vármegyei számvevőség), a közbiztonsági (m. kir. csendőrség), valamint a közegészségügyi feladatokat (m. kir. tisztiorvos).

Mindez értelemszerűen vezetett oda, hogy a korszak hátralevő részében „*a törvényhatóságok csak azokra az ügyekre nézve tekinthetők általános közigazgatási hatóságoknak, amelyek nem tartoznak a különös hatóságok valamelyikének a hatáskörébe.*”¹³⁸

A Kbtc. értelmében közigazgatási bizottságok kizárólag a vármegyékben és thj-s városokban működtek, tehát az akkori alsó-középszintként funkcionáló járásokban nem. Ez egyszermind előre vetítette, hogy az amúgy is eklektikus járási közigazgatás egységes logika és igazi integráló erő nélkül fejlődjön tovább nem kis nehézséget okozva ezzel az ügyfeleknek (lásd az 1930-as évek területi államigazgatását bemutató részt, valamint a Magyary Zoltán munkásságáról szóló pontot).

3.5. A főispáni tisztség megerősítése, a közigazgatási bizottság gyengülése. Változások a század végén a középszintű intézményrendszerben az 1886-os törvényhatósági törvény nyomán

A közigazgatási bizottságok bevezetése után 10 évvel, az 1886: XXI. tc., a második törvényhatósági törvény (II. Ttc.),¹³⁹ mely módosításokkal ugyan, de lényegében a XX. század közepéig, egészen a tanácsigazgatás kiépítéséig hatályban maradt, tovább csökkentette a vármegyék szerepét.¹⁴⁰ A hangsúly és az eszközök azonban ekkorra megváltoztak. Az 1880-as évek közepétől a KB-k helyett a törvényhatóságok különállásának

¹³⁷ Vö. LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai...*, i.m. 186.

¹³⁸ MAGYARY, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában...*, i.m. 210.

¹³⁹ A jogszabály előkészítésének körülményeit jól bemutatja EDELÉNYI Szabó Dénes, *Magyarország közjogi alkotmányrészeinek és törvényhatóságainak területváltozásai* c. munkája, Magyar Statisztikai Szemle, 1928/6, valamint STIPTA, *A vármegyei szervezet átalakítása...*, i.m. 42-62.

¹⁴⁰ A törvényhatóságok törvényekben és rendeletekben biztosított hatásköreinek részletes katalógusát adja MÁRKUS, *Magyar Törvénytár...*, i.m. 374-377.

letöréséhez, valamint az államigazgatás területi szintjének befolyásolásához legalkalmasabb eszköznek a főispáni jogkör erőteljes kiszélesítését tekintette a Kormány.¹⁴¹

Az intézkedések maradéktalan bemutatását sem a terjedelem, sem a kutatás szűken vett témája nem teszi lehetővé, így újfent csak a területi államigazgatás fejlődését közvetlenül, vagy áttételesen érintő rendelkezések ismertetésére szorítkozom, alapvetően a vármegyei főispáni jogosítványok irányából megvilágítva azokat.

A főispáni tisztséget a dualizmus még a feudális méltóságok közül örökölte meg. Létezését a feudalizmusban elsődlegesen fiskális, rend-, valamint honvédelmi feladatok indokolták. Professzionalizálását, új tartalommal való feltöltését a két törvényhatósági törvény végezte el, ami jelzi, hogy a tisztség elsősorban közigazgatásunk törvényhatósági oldalához kapcsolódott, annak ellenőre, felügyelője lett.¹⁴²

A főispáni állás operativitását biztosította, hogy nem volt képesítéshez kötve, egyértelműen a központi közigazgatáshoz kötődő bizalmi posztként funkcionált, lényegében „politikai elvei biztosítják számára állását.”¹⁴³ Nyilván ez a momentum volt az, ami alkalmasabbá tette a posztot a központosító hatalom számára céljai elérésére a testületi formában működő középszintű szervhez, a közigazgatási bizottsághoz képest. A főispán a központi igazgatáshoz való közvetlen kötődése, lojalitása miatt elméletileg képes volt annak akaratát rövid időn belül torzulás nélkül középszintre transzformálni.

A II. Ttc-ben a főispán törvényhatóságok és községek fölötti felügyeleti jogosítványai mind mennyiségileg, mind minőségükben változtak. „1886-tól kezdve [...] a főispáni titkákor segédletével úgyszólván mindent megtehetett, amire korábban csupán az alispánnak volt joga.”¹⁴⁴ Ekkortól már nem csupán jelentéseket kérhetett, hanem:

¹⁴¹ A főispáni intézményre vonatkozó jogszabályok részletes összegzését adja EGYED István - HORVÁTH Béla - LADIK Gusztáv - TÉRFY Gyula, *Magyar törvények és egyéb jogszabályok mutatója*, Váci Kir. Orsz. Fegyintézet Könyvnyomdája, Budapest, 1928, 204-205. Továbbá VARGA, *A főispáni tisztség bevezetése...*, i.m. 621.

¹⁴² BALOGH József, *A főispánság története hazánkban és annak mai helyzete*. (Közigazgatási értekezés) Debrecen, 1944, 23, 24 és 26. Az intézmény előtörténete kapcsán lásd: FALLENBÜCHL Zoltán, *Magyarország főispánjai 1526-1848*, Argumentum, Budapest, 1994. CSIZMADIA, *A magyar közigazgatás fejlődése...*, i.m. 109.

¹⁴³ BALOGH, *A főispánság története hazánkban...*, i.m. 34, valamint MAGYARY, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában...*, i.m. 285. és ezzel egyezően STIPTA, *Törekvések...*, i.m. 160.

¹⁴⁴ SÁRLÓS, *Közigazgatás és hatalompolitika...*, i.m. 155.

- saját jogkörben, vagy miniszteri felhívásra rendeleteket is kibocsáthatott, amelyeknek a törvénycikk 57. § i. pontja alapján halaszthatatlan államérdekre hivatkozással azonnali végrehajtását követelhetette,¹⁴⁵
- megnőtt a főispán kinevezési jogköre (pl.: főszolgabírók, törvényhatósági főorvos, rendőrkapitány, számvevők, stb...),
- fegyelmi jogkörei tovább bővültek,
- valamint „*a kormány elé terjeszthette a törvényhatóság határozatait akkor is [...] ha az állam érdekeire nézve sérelmesnek vélte,*”¹⁴⁶ ami által gyakorlatilag kormányjövahagyáshoz kötötték a közgyűlési határozatok érvényességét.

Az új főispáni szabályozáshoz jól idomult, hogy az 1886: XXI. tc. 8., 11., és 12. §-a, értelmében miniszteri jóváhagyásra, záradékolásra volt szükség a törvényhatósági szabályrendeletek kihirdetéséhez is.

Mindez a korábbi erőviszonyok felborítását jelentette, mivel a főispán szupremáciájához vezetett a törvényhatóságon belül. A számára biztosított eszközök olyan átütő erővel bírtak, hogy segítségükkel félre tehetette az alispánt és közvetlenül rendelkezhetett nem csupán a törvényhatósági, de az alsó fokú közigazgatással is.¹⁴⁷ A törvényhatóságok rendszerének átalakulásával összhangban ugyanis szükségképpen módosult a vármegyék és községek közötti viszonyrendszer. A főszolgabíró és a vármegye - rajtuk keresztül a főispán, miután pedig a miniszter a főispánt mindig elláthatta utasítással végső soron a Kormány - ettől fogva tág jogosítványokkal rendelkezett a községek irányába.¹⁴⁸

A módosítások végeredményét Magyary ekképpen összegzi: „*A kormány felügyeleti és rendelkezési joga jóval erősebb, mint 1848 előtt [...] a vármegyék mindezeknek a rendelkezéseknek a révén öncélú és valódi önkormányzattal bíró testületek helyett a közigazgatásnak a kormánytól függő szerveivé lettek.*”¹⁴⁹ Ezzel egybehangzóan jegyezte

¹⁴⁵ Ezek lényegében belső szolgálati utasításnak minősültek, olyan irányítási normáknak, amelyeknek kifelé, az állampolgárok felé közvetlen hatása nem volt, még a kivételes hatalommal hozott esetekben sem.

¹⁴⁶ Lásd: 1886: XXI. tc. 57. § B. k., valamint SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, i.m. 65.

¹⁴⁷ Lásd erre vonatkozóan a tc. ún. kivételes hatalomra vonatkozó rendelkezéseit a 64-66. §, amit csak bő húsz évvel később változtatott meg az 1907: LX. tc., az ún. garanciális törvény.

¹⁴⁸ Vö. 1886: XXI. tc. 57. § b. és h., 91. §, valamint 1886: XXII. tc. 33, 45, 47, 51, 72, 89. §.

¹⁴⁹ MAGYARY, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában...*, i.m. 271.

meg Ereky István, hogy nem lehet úgy önkormányzatot teremteni, ha részükre csak önvédelmi eszközöket adunk, védelmezésre érdemes közigazgatási hatásköröket nem.¹⁵⁰

3.5.1. Főispáni jogkörök a területi államigazgatási szervek irányába

A II. Ttc. a főispánt nem csak a törvényhatóságokkal szemben hozta helyzetbe, hanem a középszintű államigazgatás területén is.¹⁵¹ Erre értelemszerűen korábban, az 1870-es törvényhatósági törvényben nem kerülhetett sor, hiszen területi államigazgatásunk akkoriban még éppen kialakulóban volt. Ráadásul a kérdés rendezése kodifikációs szempontból sem a törvényhatósági joganyag feladata lett volna. A főispánnak a dekoncentrált szervekkel kapcsolatban feladatai később keletkeznek ugyan, ezeket azonban, ahogy láttuk, 1876 és 1886 között a közigazgatási bizottság, mint testület elnökeként és nem egyszemélyben látja el.

Az új törvényhatósági törvénycikk azonban mindezt megváltoztatja, mivel a főispánt a dekoncentrált szervek irányába önálló jogosítványokkal ruházza fel:

- egyfelől a törvényhatóság területén működő valamennyi állami közeg működéséről *jelentést tehetett* az érintett miniszternek, a területi államigazgatási szervektől bármely ügyről *felvilágosítást kérhetett*,
- másrésről állások betöltése során, valamint előléptetéseknél személy szerint *javaslatot tehetett*.¹⁵²

Ettől az időponttól kezdve az egyre terebélyesedő középfokú államigazgatás tagjai a főispántól függő helyzetbe kerültek, hiszen ha működésük során nem a főispán tevékenységével összhangban jártak el, akkor az 1886-tól bevezetett kinevezési, és előléptetési rendszer miatt ez hátrányukra válhatott. Az új szabályok nyomán a KB területi államigazgatási szerepe is szükségképpen átalakult. A korábbi kettős alárendeltséget felülírták a főispáni jogkörök, ami egyszersmind előrevetítette a bizottság későbbi szereztesztését, valamint a területi államigazgatás integrációjának oldódását.¹⁵³

¹⁵⁰ EREKY István, *Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből*, Budapest, 1908, 264.

¹⁵¹ SARLÓS, *Közigazgatás és hatalompolitika...*, i.m. 161.

¹⁵² 1886: XXI. tc. 57. § A.

¹⁵³ Mindez csak a fővároson kívül volt így. A főpolgármester hatalmát nem terjesztették ki az állami tisztviselőkre, így ott a közigazgatási bizottság szerepe és jelentősége változatlan maradt. A főváros, valamint a vidék közötti divergáló fejlődés a korszak későbbi részében is fennmaradt. A részletszabályokat jól ismerteti pl.: SARLÓS, *Közigazgatás és hatalompolitika...*, i.m. 162, valamint LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai...*, i.m. 184-189.

A főispán 1886-tól biztosított jelölési joga, valamint diszkrécionális jogköre relativizálta az állami és törvényhatósági közigazgatás közötti különbségeket, elmosta a korábbi határokat.¹⁵⁴ A közvetlen ráhatás lehetősége ugyanúgy adott volt mindkét nagy alrendszerben.

3.5.2. A dekoncentrált szervei kör alakulása 1886-tól az I. Világháborúig

Bár a szándék meg volt, ettől tovább a XIX. század végi magyar közigazgatás menni nem tudott a törvényhatóságok (elsősorban vármegyék) keretek közé szorításában. A Szapáry-kormány hiába célozta meg a közigazgatás teljes (személyzetének) államosítását, azt nem sikerült keresztülvinnie.¹⁵⁵ *Helyette 1886 után tovább folytatódott a területi államigazgatás bővítése, ami azonban nélkülözte az egységes logikát, összkormányzati szemléletet. A struktúrák kialakítása sokkal inkább az ágazatok egyéni elképzelése mentén zajlott vagy úgy, hogy a tevékenységet továbbra is a vármegyék szervezetén belül kellett ellátni, vagy úgy, hogy a feladatra területi államigazgatási szervet hoztak létre.*

A vármegyébe olvasztott szakigazgatásra példa:

- az iparfelügyelői hálózat létrehozása,¹⁵⁶ mely feladat az ipari tevékenység volumenének fokozódása, állam általi támogatása miatt került ki a törvényhatóságok hatásköréből, ugyanakkor önálló, a vármegyei adminisztrációtól elkülönült szervezetrendszerrel továbbra sem bírt. Célja a munkások életének, testi épségének, egészségének védelme volt,
- valamint a földművelésügyi minisztérium által 1896-ban létrehozott állattenyésztési kerületi felügyelőségek, melyek az általános hatáskörű szervek mellett tanácsadóként működtek és az 1912-ben felállított m. kir. gazdasági felügyelőségek, amiket ugyancsak a vármegye szervezetébe olvasztva hozott létre a jogalkotó.¹⁵⁷

Új dekoncentrált szervet hoztak létre:

¹⁵⁴ A diszkrécionális jogkör és Kormány korlátlan beavatkozási joga azonban nem maradt fenn végig, elvi korlátozását jelentette később a Közigazgatási Bíróság felállítása.

¹⁵⁵ A vármegyei közigazgatás rendezéséről szóló 1891: XXXIII. tc. 1. § alapján a közigazgatás a vármegyékben állami feladatot képez, melyet kinevezett állami közegek intéznek, részint önállóan, részint a törvény korlátai közt, önkormányzati elemek közreműködésével.

¹⁵⁶ 1893. évi XXVIII. törvénycikk az ipari és gyári alkalmazottaknak baleset elleni védelméről és az iparfelügyelőkrol.

¹⁵⁷ A mezőgazdasági ügyeknek a törvényhatóságoknál való intézéséről szóló 1912: XXIII. tc. 1-2. §.

- az állatorvosi feladatok ellátására,¹⁵⁸ mert a járványok leküzdése országosan egységes szakigazgatás felállítását indokolta. Az állatorvosi szolgálat egészen járási, városi szintig kiépült, ahol értelemszerűen a korábban főszolgabírónak címzett jogköröket vette át,
- a vármegyék háztartásának és költségvetésének végrehajtására, és ellenőrzésére. Ezt a kir. pénzügyigazgatóságok mellé rendelt vármegyei számvevőség látta el, valamint a főszolgabírók mellé beosztott járási számvevők az 1902: III. tc. alapján a BM-nek alárendelten. Utóbbiakat a 160.224/1924. B.M. sz. r. idővel megszüntette.¹⁵⁹

Az államigazgatási feladatok területi szintű ellátása nem volt egységes olyan értelemben sem, hogy *a fővárosra jellemzően eltérő szabályok vonatkoztak*. Ennek jó példája lehet pénzügyi igazgatás 1889-es egyesítése, melynek értelmében a pénzügyi igazgatóságok és a kir. adófelügyelők teendőit, ahogy a földadó-nyilvántartási teendőket is a pénzügyi igazgatóságok, az illetékkiszabási hivatalok teendőit pedig a kir. adóhivatalok látták el. Ugyanakkor a földadó-nyilvántartási teendőket a pénzügyminiszternek közvetlenül alárendelt földadó-nyilvántartási felügyelők teljesítették.¹⁶⁰ Míg a tc. kimondta, hogy lehetőleg minden megyében önálló pénzügyi igazgatóságot kell felállítani, addig Budapesten a tc. 7. §-a értelmében a pénzügyi igazgatóság, a kir. adófelügyelő és a központi díj- és illetékkiszabási hivatal továbbra is külön-külön fennmaradtak.

Hasonlóan változatos volt a szervek földrajzi lehatárolása, ami főszabály szerint ugyan a vármegyék és járások beosztásához igazodott, de már ekkor volt arra lehetőség, hogy illetékességüket több vármegye területére (kerületekbe szervezve) kiterjesszék *(ennek részleteit a következő gondolati egységben adom meg)*.¹⁶¹

Elméletileg a dekoncentrált szervek elszaporodásának bizonyos mértékű gátját képezhetne volna, hogy a korabeli rendszerben a hivatalok egyszersmind az általános közigazgatási hatóságok (alispán, főszolgabíró) szakközegeiként (tanácsadóiként, referenseiként, végrehajtóiként) jártak el, pl.: közegészségügyi kérdésben az intézkedési jogkörrel felruházott járási főszolgabíró mellett az annak intézkedéseit előkészítő/azt foga-

¹⁵⁸ 1900. évi XVII. törvénycikk az állatorvosi közszolgálat államosításáról.

¹⁵⁹ LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai...*, i.m. 32.

¹⁶⁰ 1889: XXVIII. tc. 1. §.

¹⁶¹ 1889: XXVIII. tc. 3. §-a értelmében például felhatalmazást kapott a pénzügyminiszter, hogy a belügyminiszterrel egyetértésben, a pénzügyi igazgatóság hatáskörét több vármegye területére kiterjessze.

natosító járási orvos.¹⁶² „Ez a megoldás tipikusnak tekinthető a dekoncentrált szakszervek és az általános közigazgatási hatóságok viszonyára. Azt a törekvést juttatja kifejezésre, hogy a hatósági jogkör lehetőleg egy kézben maradjon, és a különös hatóságok száma ne szaporíttassék, viszont, hogy biztosíttassék a központi szervek által az országos szükségletek ismeretében különböző szakszemponatok érvényesülés is.”¹⁶³ Az elmélet és a törekvés természetesen támogatandó volt, az 1890-es évek végére, 1900-as évek elejére ezek a szempontok azonban – ahogy azt az előző oldalon bemutattam - nem jutottak érvényre a területi államigazgatásban.¹⁶⁴

A divergáló szabályozás a dualizmus felbomlásáig fennmaradt és bár *elszigetelt reformok, valamint koncepciók születtek, ezek hatása csupán részleges volt*, az alapkérdéseket érintetlenül hagyták.¹⁶⁵ Radikális változást a magyar közigazgatás szervezetében az elkövetkező időszak – a vesztes világháborúk hatásaitól eltekintve - nem eredményezett, így a továbbiakban ezt nagyobb léptékben mutatom be.

A magyar közigazgatás belső, ellentmondásoktól sem mentes fejlődésének az I. Világháború állta útját.¹⁶⁶ Valójában már a XX. század elején bekövetkezik egy újabb hangsúlyeltolódás, aminek legfőbb magyarzataul a háborús készülődést, a nagyhatalmi érdekek és az imperializmus kiszolgálását tekinthetjük. *A közigazgatással szemben megnövekedett igényeket nem lehetett figyelmen kívül hagyni, mindez pedig az állami centralizáció minőségileg új formáját igényelte*, olyan megoldásokat, amelyek a tradicionálisan központosító magyar közigazgatáson belül sem voltak korábban jellemzőek.¹⁶⁷

Az I. Világháborúra történő felkészülés jegyében, majd a háborús évek alatt a vármegyék élére a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről rendelkező 1912: LXIII. törvénycikk alapján kormánybiztos főispánok kerültek, akik mind a közigazgatás személyzetével, mind a karhatalom közegeivel rendelkezettek. A háború utolsó évében

¹⁶² Vö. LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai...*, i.m. 9 és 11.

¹⁶³ MAGYARY, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában...*, i.m. 211.

¹⁶⁴ Érdekességképpen jegyzem meg, hogy amíg az 1869-es népszámlálás Magyarországon és Erdélyben mintegy 30000 közhivatalnokot regisztrált, amiből kb. 10000 fő volt állami hivatalnok, addig 1894-re az állami szolgálatban állók létszáma megháromszorozódott. 1914/15-ös adatok alapján ez a szám később sem csökkent, mivel az akkor regisztrált 129264 közigazgatásban foglalkoztatott személy közül 35753 fő dolgozott államigazgatási szervnél. Lásd: KAJTÁR, *Joghistoriai mozaikkövek...*, i.m. 25, valamint MAGYARY Zoltán, *A magyar közigazgatás racionalizálása*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930, 76.

¹⁶⁵ Ezzel kapcsolatban lásd többek között HAMVAI Lajos, *A közigazgatás szervezéséről a vármegyékben és járásokban*, Huszti Nyomda, Huszt, 1902. Valamint MESZLÉNYI Artúr (szerk.), *A közigazgatás reformja*, Magyar Jogászegylet Értekezések, Franklin-társulat Bizománya, Budapest, 1914.

¹⁶⁶ CSIZMADIA, *A magyar közigazgatás fejlődése...*, i.m. 162, és 298.

¹⁶⁷ Vö. SARLÓS, *Közigazgatás és hatalompolitika...*, i.m. 224, valamint MAGYARY, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában...* i.m.

felmerült reformok nem kaptak támogatást, a vármegyék így lényegében 30 év múltán is a II. Ttc. szerint működtek.

A vesztes I. Világháborút követő társadalmi átrendeződés egyik sajátos velejárója volt a Tanácsköztársaság 3 hónapos időszaka, mely rövidsége okán nem volt képes arra, hogy az alternatívának szánt tanácsrendszert „*jogi precizitással kidolgozott szervezetté tegye.*”¹⁶⁸ Átmenetisége miatt a Tanácsrendszer megoldásait az értekezésben nem taglalom.

3.6. A centralizáció új eszközei a területi közigazgatásban a két világháború között

A két világháború között a társadalmi-gazdasági viszonyok stabilizálódtak ugyan, de ezzel egyetemben meg is merevedtek (ezt látszik alátámasztani az, hogy törvényhatósági választásokat utoljára 1933-ban tartottak, azt követően a mandátumokat egyszerűen meghosszabbították). Ez részben a háborús vereségre, az akkor még ideiglenesnek tekintett területelcsatolásokra vezethető vissza és a *revans* érdekében a centralizációnak kedvezett, másrésztől kétségtelenül közrejátszott a fokozatosan kibontakozó gazdasági világválság is, mely elsősorban pénzügyi okokból indokolta a XX. század elejére kialakult berendezkedés szabályainak további szigorítását.¹⁶⁹ Ez a magyarázata annak, hogy *a közigazgatást érintő megfontolt és haladó átalakítási, racionalizálási javaslatok, tervek és elképzelések többsége nem hozott gyökeres változást.*¹⁷⁰

3.6.1. A vármegyék és községek fölötti kontroll-jogosítványok kiszélesedése a XX. század első harmadában

A háborúk közötti korszak reformjai befolyásolták ugyan a középszintű önkormányzatokat, egységes logika hiányában végérvényesen azonban nem jelölték ki sem a törvényhatóságok szerepét, sem azok hatáskörét. A szabályozás – jelentős részben gazdasági okokból – nem csupán szigorúbb, de immár nyíltan államosító lett, mentes a korábban oly jellemző kétirányú, néhol bújtatott megoldásoktól. A Horthy-korszak összességében

¹⁶⁸ SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, i.m. 93, és CSIZMADIA, *A magyar közigazgatás fejlődése...*, i.m. 308-315.

¹⁶⁹ Ezalatt csak egyes adók és illetékek mérsékléséről és a pengőértékben való számítással kapcsolatos rendelkezésekről, továbbá az önkormányzati testületek háztartásának hatályosabb ellenőrzéséről szóló 1927: V. törvénycikket és a közigazgatás rendezéséről szóló 1929: XXX. törvénycikket értem. A későbbiekben ezek rendelkezéseire utalok.

¹⁷⁰ Lásd pl.: HEGYMEGI Kiss Pál, *A magyar közigazgatás demokratikus átszervezéséről*, Hegedüs és Sándor Irodalmi és Nyomdai Rt. Debrecen, 1924.

gében az önkormányzatiság szűkülését hozta. A vármegyei törvényhatóságokhoz kapcsolódó legfontosabb korrekciókat időben előre haladva az alábbiakban összegzem:

- a nehéz gazdasági helyzet miatt az 1920-as évekre a vármegyék fölötti *pénzügyi gyámkodás* rendkívül kiszélesedett. Az önkormányzati költségvetést jóvá kellett hagyatni, sőt, a belügy- és pénzügyminiszter által javasolt módosításokat abban végre kellett hajtani. Ennek elmaradása esetén a vármegyének költségvetést állapítottak meg, végső esetben a belügyminiszter pénzügyi ellenőrt rendelhetett ki.¹⁷¹ Szükség esetén a törvényhatóságokat illetve községeket szervezetük, személyi állományuk, pénzkezelésük megváltoztatására kötelezhatték, az általuk fenntartott vállalkozások módosítását rendelhették el,
- az előbbiekhöz hasonló módon a zárszámadásokat a törvényhatóságok a tárgyévét követő év májusáig a belügyminiszterhez kötelesek voltak felterjeszteni.¹⁷² Amennyiben ez alapján valamilyen intézkedés vált szükségessé, a pénzügyminiszter járt el,
- a törvényhatósági működésben komoly változást hozott a közigazgatás (lényegében törvényhatóságok) rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk (továbbiakban Krtc.), mely a törvényhatósági bizottság összetételében *paritásos* rendet írt elő, miszerint annak 2/5 részben a legtöbb adót fizetőkből, másik 2/5 részben az összes választók választottaiból, 1/5 részben pedig a szakszerűség, a vallásfelekezetek és az érdekképviseletek képviselőiből kell állnia.¹⁷³ Érdekes, hogy utóbbi körben javarészt azoknak a dekoncentrált szervezeteknek a vezetői válhattak taggá, akik egyszersmind a közigazgatási bizottságnak is tagjai voltak,
- a Krtc. alapján bevezetett új intézmény, a *törvényhatósági kisgyűlés*, mely névleg a több száz fős törvényhatósági bizottsági közgyűlés tehermentesítésére szolgált.¹⁷⁴ Azonban ha a közgyűlés által 5 évre megválasztott 16-20-24 tag összetételét megvizsgáljuk megállapítható, hogy „*eleve biztosítva volt, hogy tagjai közé csak olyanok kerülhessenek be, akik az uralkodó osztály érdekeinek a vé-*

¹⁷¹ 1927: V. tc. 48. §, valamint 1931: XXI. tc. 34. §.

¹⁷² 1927: V. tc. 46. §.

¹⁷³ Lásd a tc. 3. §-át.

¹⁷⁴ LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai...*, i.m. 151.

*delmét tartják szem előtt.*¹⁷⁵ Ezáltal a vármegye irányítása egy szűk, javarészt Kormányhoz lojális csoport kezébe került,¹⁷⁶

- a törvénycikk 68. §-a alapján a vármegye tisztviselőinek *kinevezése* részben közvetlenül a miniszteri/főispáni döntésen alapult, részben az ún. kijelölő választmány döntésén, ahol azonban a főispánnak volt döntő befolyása. A 87. § szerint ráadásul a vármegyei tisztségviselők ellen a miniszter, illetve a főispán az, aki a fegyelmi eljárást elrendelheti, ahol a végső fórum a belügyminiszter, illetve az elnöklete alatt működő fegyelmi tanács,
- kétségtelenül a legerőteljesebb jogosítvány a törvényhatósági bizottság feloszlásának joga volt, amivel a Kormány a belügyminiszter előterjesztésére abban az esetben élhetett, ha a törvényhatóság: *„törvénnyel, vagy törvény alapján kibocsátott rendelettel nyíltan szembehelyezkedett, vagy az állam érdekeit veszélyeztető magatartást tanúsított.*¹⁷⁷ Utóbbi kategória olyan gumiklauzula volt, ami lehetőséget biztosított a renitens, Kormánnyal szembeszegülő vármegyék működésének megakadályozására. Az új bizottság megválasztásáig korlátozott joggal ugyan (mivel új adót nem vethetett ki, illetve tisztviselőt nem választhatott), de a halaszthatatlan ügyekben a kisgyűlés járt el. Ezzel szemben is lehetőség volt a feloszlásra, ilyenkor kormánybiztos kinevezésére volt mód.¹⁷⁸

A romló pénzügyi körülmények nem csupán a középszintű szervek fölötti jogosítványok kiterjesztését tették szükségessé. Ahogyan a Kormány törvényhatóságokkal kapcsolatos jogosítványai meglehetősen kiterjedtek voltak, úgy a vármegyék is változatos jogosítványokkal tartották felügyeletük és ellenőrzésük alatt a községeket. Például:

- a vármegye ún. szervezési hatásköre miatt a kisgyűlés állapíthatta meg a községek járási beosztását, valamint az orvosi, állatorvosi, közgyámi köröket,
- felügyeleti hatáskörében csak a kisgyűlés jóváhagyása után lehetett pl.: a községi szabályrendeleteket végrehajtani,¹⁷⁹

¹⁷⁵ SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, i.m. 108.

¹⁷⁶ Vö. 1929: XXX. tc. 34. § (3) bek.

¹⁷⁷ LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk adatai...*, i.m. 171. A teljességhez hozzátartozik, hogy a feloszlási jogot nem a Krtc. vezette be, ez csak általánossá tette. A községi képviselő-testületek irányába már az 1886: XXII. tc. míg a főváros esetén az 1920: IX. tc. intézményesítette a jogkört.

¹⁷⁸ 1929: XXX. tc. 36. §.

¹⁷⁹ 1886: XXII. tc. 24. §.

- a községi határozatok feletti törvényességi kontrollt ugyancsak a kisgyűlés, illetve az alispán gyakorolta, végső soron megsemmisítve, avagy megtiltva annak végrehajtását,
- a vármegye vagyongfelügyeleti joga alapján nem csak megsemmisíthette a döntést, de felülvizsgálatokkal, hozzájárulásokkal, engedélyekkel pozitívan befolyásolhatta a község pénzügyi helyzetét,
- a főszolgabíró fegyelmi eljárást rendelhetett el a községi alkalmazottakkal szemben, őket felfüggeszthette.¹⁸⁰

A fenti helyzethez igazodik, hogy ezidőtájt már „*nem csupán a megyéknek voltak jogosítványai a községekkel szemben, hanem a központi kormányzerveknek is.*”¹⁸¹ Az 1920-as évekre a nehéz gazdasági helyzet oda vezetett, hogy a belügy-, valamint a pénzügyminiszter a megyék megkerülésével közvetlenül küldhetett ellenőröket a községekbe.¹⁸²

¹⁸⁰ 1929: XXX. tc. 78. és 80. §.

¹⁸¹ SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, i.m. 115.

¹⁸² Lásd 1927: V. tc. 4. §.

3.6.2. *Változások a közigazgatási bizottság, a főispán és a területi államigazgatás rendszerében a II. Világháború előtt, a dezintegrált rendszer jellemzői*

A két világháború között jelentősen átalakult a KB szerepe. A közigazgatás akadálytalan menetének biztosítását és összehangolását továbbra is ellátta, azonban a '30-as évekre a jogalkotó jelentős jogosítványoktól fosztotta meg azzal, hogy teljes ülésének elsőfokú érdemleges intézkedési jogát megszüntette, azt a törvényhatóság első tisztviselőjére bízta, valamint másodfokú fellebbezési jogkörét is megszüntette.¹⁸³

A főispán ezidőtájt már a belügyminiszter által javasolt személyek közül került ki, az államfő által kinevezett tisztviselő volt, akivel szemben nincsenek képesítési feltételek és fegyelmi hatóság alatt sem áll. A főispán közvetlenül a belügyminiszternek volt alárendelve, „*segédszemélyzetét a törvényhatóság szolgáltatja, és ugyanaz viseli a főispáni iroda dologi kiadásait is.*”¹⁸⁴

A leglátványosabb szervezeti változás a területi közigazgatás államigazgatási oldalát illetően következik be. *A szakigazgatási ágak minden korábbinál nagyobb tempóban épülnek tovább*, amit részben a háború közvetlen negatív hatásai, és az azok nyomán fellépő társadalmi jelenségek szakszerű kezelése indokol (pl.: rendészeti,¹⁸⁵ hadügyi, szociális, munkaügyi, valamint közegészségügyi szervek), másfelől az elcsatolt területekről visszaáramló hivatalnok-tömeg.¹⁸⁶

Mindezek következtében a Horthy-korszak végére az arányok megfordulnak, a 28-féle szakigazgatási területből mindössze 8 maradt a törvényhatóságoknál.¹⁸⁷ *A területi államigazgatási szervek pedig a megyékkel és egymással is minimális kapcsolatban álltak, mivel a KB látványosan háttérbe szorult.* A két világháború között a magyar közigazgatás területi államigazgatási alrendszere a dezintegrált modell tipikus példájává vált.

¹⁸³ Az első kapcsán lásd az 1929: XXX. tc. 58. § (1) bek. a) pont, (2) bek. a) pont, valamint 97. § (1) bek. és a 7.890/1930. M.E. r. (4) bek, a második kapcsán az előbbi tc. 58. § (1) bek. b) pont.

¹⁸⁴ Bár az 1886-os szabályok szerinti ellenőrzési és felügyeleti jogai fennmaradtak, Ladik úgy vélekedik, hogy a főispán ekkor már nem tartozik a vármegyei tisztviselők közé. LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai...*, i.m. 173, valamint 1929: XXX. tc. 95. § (1) bek.

¹⁸⁵ A belügyminiszter például felhatalmazást kapott arra, hogy az állami rendőrség hatáskörét a thj-s és megyei városok mellett egyes községekre is kiterjessze. Lásd: 5.047/1919 M.E. r. 1-2. §, valamint 1920: I. tc. 10. §.

¹⁸⁶ A közigazgatás növekedési ütemét érzékelteti, hogy 1939-ben csak Budapestnek 27000 fős volt a közigazgatási szakember-állománya, ami majdnem azonos a kiegyezést követő Nagy-Magyarország teljes hivatalnoki létszámával és majdnem az ötöde az I. Világháború kitörésekor ekként foglalkoztatott létszámmal. Vö. MAGYARY Zoltán, *Államéletünk válsága*, Különlényomat Az 1939. „Egyedül vagyunk” 6. számából. Budapest, 1939, 13.

¹⁸⁷ Vö. SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, i.m. V. sz. Melléklet.

Az 1930-as években az akkor működő szakminisztériumok rengeteg területi szervvel rendelkeztek. Ezeknek csupán egy része volt az, ami a mai fogalmaink szerinti területi államigazgatási szervekkel azonosítható. Mindenesetre a középszint méretét és a dekoncentrált szervei kör nagyfokú heterogenitását jól érzékelteti, hogy a háború után el nem csatolt területen a törvényhatóságok mellett:¹⁸⁸

- a *belügyminisztérium* alá tartoztak pl.: az 1936: IX. tc. nyomán a hatósági orvosok (m. kir. tisztifőorvos, városi orvosok), valamint az 1928: XL. tc. nyomán a társadalombiztosítás szervezete,¹⁸⁹ és 1919 után a vidéki rendőrség,
- a *pénzügyminisztériumnak* alárendelten működtek a hatóságnak nem minősülő m. kir. háromszögelhivatal¹⁹⁰ és a fölmérési felügyelőségek. Továbbá a hatóságként funkcionáló m. kir. központi állampénztár, kir. adóhivatalok és pénzügyigazgatóságok,¹⁹¹
- legtöbb területi szervvel mégis az *agrártárca* rendelkezett. A vármegyei igazgatásba olvasztva, de a főhatóságnak alárendelten működtek a járási szintig kiépített vármegyei gazdasági felügyelőségek, melyek egyébként thj-s és megyei városokra is kijelölhetőek voltak,¹⁹² valamint ekkor már dekoncentrált szervezeti formában a m. kir. erdőigazgatóságok (középfokon) és erdőfelügyelőségek (alsó fokon), mely utóbbiak többnyire a vármegyei beosztáshoz igazodtak, de természetföldrajzi okokból attól el is térhettek. Ide tartoztak még az állami erdőgazdaságok kezelését végző m. kir. erdőhivatalok,¹⁹³ a legkülönbözőbb kísérleti intézetek,¹⁹⁴ a m. kir. állatorvosok,¹⁹⁵ valamint a m. kir. folyammérnöki hivatalok. Kifejezetten a XX. század elejétől jöttek létre azok a minisztériumi kirendeltségek, amelyek előbb csak gazdasági akciók végrehajtását szolgálták az agráriumban, utóbb azonban középfokú szakhatósággá váltak,¹⁹⁶

¹⁸⁸ Vö. MAGYARY, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában...*, i.m. valamint SZOLGABÍRÓ (szerk.), *A közigazgatás szervezete és működése...*, i.m. 6-70, továbbá MEZNERICS Iván – TORDAI Lajos, *A magyar közigazgatás szervei 1867-1937*, Budapest Székesfőváros Házinyomdája, Budapest, 1937.

¹⁸⁹ LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai...*, i.m. 41.

¹⁹⁰ 2.901/1902 P.M. r.

¹⁹¹ LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai...*, i.m. 97-98.

¹⁹² 1921: XLII. tc. 1-3. § és 5. §.

¹⁹³ 1935: IV. tc., valamint az ezt végrehajtó 53.300/1935 F.M. r.

¹⁹⁴ Ezek felsorolásával kapcsolatban lásd: LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai...*, i.m. 58.

¹⁹⁵ 1900: XVII. tc. 1. és 24. §.

¹⁹⁶ Lásd: 4.670/1913. Eln. F.M. r.

- az *ipariügyi minisztérium* - mely a dualizmus óta egyre növekvő szereppel bírt - szervei voltak pl.: az országos ipari munkaügyi felügyelőségek, a m. kir. kerületi iparfelügyelők, valamint 1933-tól a bányakapitányságok,¹⁹⁷
- a *kereskedelmi és közlekedésügyi minisztérium* meglehetősen stabil dekoncentrált szerveinek minősültek a központi mértékügyi intézet kirendelt szervei, az ún. Állami MértékHITELESÍTŐ Hivatalok.¹⁹⁸ Ezen felül a m. kir. postavezéregazgatóság területi szervei, a budapesti m. kir. táviró- és távbeszélő igazgatóság, továbbá a budapesti és vidéki m. kir. postaigazgatóságok,¹⁹⁹
- a *vallás- és közoktatásügyi minisztérium* dekoncentrált szervei voltak a tan- és népoktatási kerületek, népművelési titkárok,
- de voltak szervei a *külgügyminisztériumnak*, büntetés-végrehajtási intézetei az *igazságügyminisztériumnak*, kisebb számban szervei a *honvédelmi minisztériumnak*, igaz ezek láthatóan kevesebb fajta területi szervet irányítottak,
- a *közellátási minisztérium* közellátási felügyelőségekkel rendelkezett, melyek többségét a bizottságok és tanácsok mellett a dekoncentrált szervezetek képezték,
- végezetül a 4.600/1933 M.E. r. 34. §-a mondta ki azt, hogy az ún. Közérdekelt-ségek Felügyelő Hatóságának hatásköre a törvényhatóságok, valamint a községek üzemeire is kiterjedt.

Amennyiben a korabeli dekoncentrált szervek területi megoszlását vizsgáljuk, hasonló változatosságot tapasztalhatunk.²⁰⁰

Bár a hivatalos területbeosztás a vármegyékhez, valamint a járásokhoz kötődött közép-szinten, valójában több államigazgatási szerv területi egysége ezt meghaladó lehatárolással, illetékességgel látta el feladatait. *A vármegyénél nagyobb, ún. kerületek azonban még ha egy tárcához tartoztak is, avagy egymáshoz kapcsolódó feladatkörrel bírtak, minden egységességet nélkülöző módon jöttek létre.* Például amíg a nemzeti munkavédelmi kerületekből 19 működött az országban, addig a hatósági munkaközvetítő hivatalokból 8. Az egészségügyi felügyelők közül hiába volt 4 az országban, az állategészség-

¹⁹⁷ 1933: XXII. tc. 1. §., 1935: VII. tc. 2. §., valamint 7.500/1935. M.E. r. 2. §. (1)-(2) bek.

¹⁹⁸ 1907: V. tc.

¹⁹⁹ LADIK, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai...*, i.m. 89.

²⁰⁰ Lásd MAGYARY Zoltán, *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása*, Athenaeum, Budapest, 1931, 32. oldalon található ábra.

ügyi felügyelők 5 kerületbe lettek szervezve. Az előbbiektől eltért az erdőigazgatóságok illetékessége, amelyekből 6 volt, és bár ugyanilyen számban működtek az országban akkortájt a tankerületi főigazgatóságok is, ez nem garantálta, hogy lehatárolásuk egybe esett volna. A polgári iskolai főigazgatóságok pedig az előzőktől is eltértek, az országban 4 kerületbe szervezve működtek, ahogy a testnevelési és népgondozó kerületek (7 db). Viszonylag nagy számban voltak még jelen a földmérési felügyelőségek (10) és a kerületi iparfelügyelőségek, amelyek az ország területét 13 igazgatási egységre osztva ölelték fel.

A helyzet a megyei szinten elméletileg rendezettebb lehetett volna, azonban az itt működő dekoncentrált szervek sem feltétlenül követték a vármegyék és thj-s városok számát. 1931-ben az országban 36 törvényhatóság működött (törvényhatósági szervként ehhez igazodott a tisztiorvosok, valamint az O.T.I. kerületi pénztárainak a száma), ehhez képest törvényhatósági állatorvosból és megyei számvevőségből 25, a törvényhatósági gazdasági felügyelőségekből 26, míg pénzügyigazgatóságokból 24 működött az országban. Sem a tanfelügyelőségek (27 szerv), sem az államépítészeti hivatalok (26 db) száma nem igazodott ehhez a lehatároláshoz. A leglátványosabb eltérést a fővámhivatalok képezték, ezekből 43 működött országosan, míg a legkevesebb dekoncentrált szerv a bányakapitányságokból került ki (országosan 4 darab). Sem a mértékhitelítő hivatalok, sem a folyam-, illetve kultúrtechnikai hivatalok száma nem egyezett a törvényhatóságokéval. Elsőből 16, másodikból 9, harmadikból 8 volt.

Az alsó-középszinten a helyzetet tovább rontotta, hogy a járásokban KB nem működött, így itt még annak a lehetősége is hiányzott, hogy a dekoncentrált szervek egy részét legalább összehangolt működésre bírják. A 145 járáshoz és 45 járási jogú városhoz képest járási állatorvosból 170, járási gazdasági felügyelőből 78, míg a m. kir. adóhivatalokból 156 volt. Az erdőhivatalokból 79 működött az országban, míg dohánybeváltó hivatalokból 24. A testnevelési és népgondozó kirendeltségek száma volt a legmagasabb, összesen 190 db.

Látható, hogy közigazgatásunk az 1867-ben átvett kereteket mind szervezetileg, mind személyzetében sokszorosán túlszárnyalta, ráadásul úgy, hogy az ország a területének és a lakosságának jelentős részét elveszítette az I. Világháború nyomán. Majdnem 100 év leforgása alatt a közigazgatás intézményrendszere a többszörösére nőtt. A szakigazgatási területek közül a Földművelésügyi, valamint a Vallás és Közoktatásügyi tárcák voltak a legkiterjedtebbek, egyszersmind egyenletes növekedés jellemezte őket. A tárcák

mindegyike jelentékeny strukturális bővülésen esett át 1920 és 1930 között, ami leginkább a Belügyminisztérium és a Pénzügyminisztérium esetében érhető tetten.²⁰¹

A szervek egy része egészen járási, városi szintig kiépült struktúrával bírt (pl.: adóigazgatás, állategészségügyi terület), ami azonban esetről esetre formálódott, nem ritkán csupán a véletlennek köszönhetően nyerte el végleges alakját. Emiatt fordulhatott elő olyan helyzet, hogy egy község akár 5-8-10 különböző lehatárolásba esett bele és ennek megfelelően az eljáró hatóságok is egészen máshol voltak fellelhetőek, ami a személyes megjelenést kívánó ügyek elintézésének rendkívüli elhúzódásához vezetett.²⁰²

Miután a területi államigazgatásban alkalmazott lehatárolások jellemzően nem történelmi, hanem igazgatásracionálitási szempontok mentén alakultak, így megváltoztatásuk, uniformizálásuk viszonylag egyszerűbbnek mutatkozott. Az egységesítést támaztotta alá továbbá, hogy az alsó-középszint már ekkor is többféle illetékességgel megjelenő szervekből állt össze, a járási beosztás pedig nem bizonyult a közigazgatási működés stabil elemének, szükségszerűnek mutatkozott hát az ezen a szinten található szervek működésének valamilyen homogenizálása, szinkronba hozása.

4. ELKÉPZELÉSEK, MEGÚJÍTÁSI JAVASLATOK KÖZIGAZGATÁSUNK KÖZÉPSZINTJÉRE AZ 1930-AS ÉVEKBEN. MAGYARY ZOLTÁN RACIONALIZÁLÁSI PROGRAMJA

A közigazgatást reformálni, megújítani, racionalizálni szándékozó elképzelések eltérő intenzitással, de végigvonulnak mind a dualizmuson, mind a világháborúkat követő időszakon.²⁰³ Általánosságban megállapítható, hogy az I. Világháborút megelőző koncepciók többsége minimális mértékben ment át a gyakorlatba. „A kikényszerítő állami akarat csupán arra volt képes, hogy a halaszthatatlan, elkerülhetetlen változtatásokat – lényegében a kompromisszum termékét – rögzítse.”²⁰⁴ Ennek oka, hogy „a politikai elit az állami apparátust általános feladatain kívüli szolgálati szerepre kényszerítette, rábízta a helyi ellenzéki erők semlegesítését, a szeparatív nemzetiségi csoportok fékentartását.”²⁰⁵ A megközelítéseket részben emiatt erőteljes partikularizmus jellemezte. A központi közigazgatás, valamint a vármegyei igazgatás időszakonként meg-

²⁰¹ Vö. MEZNERICS – TORDAI, *A magyar közigazgatás szervei...*, i.m. 1. és 2. számú függelékek.

²⁰² Vö. HANTOS Gyula, *A magyar közigazgatás területi alapjai*, Atheaneum, Budapest, 1931, 7.

²⁰³ Az 1849-1944 közötti reformtörekvések kapcsán lásd: MARTONYI János, *A magyar közigazgatás reformjának szervezeti kérdései*, Kolozsvár, 1942.

²⁰⁴ STIPTA, *Törekvések...*, i.m. 181.

²⁰⁵ STIPTA, *A vármegyei szervezet átalakítása...*, i.m. 3.

megújuló dilemmái miatt a területi államigazgatással szisztematikusan alig foglalkoztak. Az emberek mindennapi életéhez sokkal közelebb álló városi és községi igazgatással kapcsolatos kérdéseket pedig azok társadalmi érzékenysége, kényes helyzete okán hanyagolták.²⁰⁶

A két világháború közötti korszak azonban már egészen más. A vesztes háború miatt a peremfeltételek rendkívüli mértékben megváltoztak, amit nem lehetett figyelmen kívül hagyni. *A közigazgatást a megmaradt ország (elsősorban földrajzi és gazdasági) adottságaihoz, teherbíró képességéhez kellett igazítani.* A Horthy-korszak közigazgatását - annak alacsony hatékonysága okán – számos bíráló érte. Evégből hozták meg 1924-ben az ún. szanálási törvényt,²⁰⁷ valamint állították fel ugyanebben az évben az Országos Takarékosági Bizottságot,²⁰⁸ melynek célja a közigazgatás egyszerűbbé és olcsóbbá tétele volt a költségek csökkentése, az állami költségvetés könnyítése érdekében.

A testület javaslatai között található olyan, amely kifejezetten a területi államigazgatást érintette, így pl.: a pénzügyigazgatóságok számának csökkentése, vagy a posta műszaki felügyelőségeinek az igazgatóságokban működő osztályként való beolvasztása. Ezek azonban eseti megállapítások voltak, nem álltak össze egységes közigazgatás-fejlesztési programmá.

1929-től a fűnyíró-elv mentén megvalósuló költségcsökkentés határait elérve, igényként fogalmazódott meg a közigazgatás komplex korszerűsítése, aminek programját már nem a Takarékosági Bizottság, hanem az 1931-ben a közigazgatás racionalizálására kormánybiztossá kinevezett Magyary Zoltán, és az újonnan felállított Racionalizálási Tárcaközi Bizottság dolgozta ki.

A továbbiakban Magyary közigazgatási szervezetet érintő legfőbb elképzeléseivel foglalkozom részletesen amiatt, mert azok következetes elméleti megalapozottsága, módszertani kiforrottsága és átfogó jellege példamutatóak mind a mai napig, és mert tudományos működése irányt szabott a későbbi kutatásoknak is. Munkái, elképzelései az elmélet és a gyakorlat egészséges ötvözéséből származnak, és egytől-egyig a polgári állam közigazgatásának megerősítését, a poszt-indusztriális viszonyokhoz hangolását célozták.

²⁰⁶ Lásd MESZLÉNYI, *A közigazgatás reformja...*, i.m. 316-348.

²⁰⁷ 1924. IV. tc. az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról

²⁰⁸ Lásd: 1924. évi 7300. M. E. rendelet, valamint az azt módosító 1924. évi 8100. M. E., 1925. évi 5800. M. E. és 1928. évi 610. M. E. rendeletek.

Magyaryról ugyanakkor érdemes megemlíteni, hogy – ahogy azt Bibó István megjegyzte - „*tisztán technokrata szemléletű ember volt, akinek a demokrácia és a mögötte lévő szabadságeszme és emberi méltóság közönyösek voltak, őt csak a nagyméretű szervezés érdekelte.*”²⁰⁹ Mindezekkel együtt problémafelvetése több esetben ma is aktuális, mivel túllépett a pusztán leírásról, helyette a mögöttes összefüggésekre világított rá. Írásaiban a diagnózist valamennyi esetben terápiás javaslat követi.

Munkássága során két fontos tételt mindig szem előtt tartott:

- egyfelől tudta, hogy *a közigazgatás eredményességét és gazdaságosságát fokozni kell.*²¹⁰ Látta, hogy a XX. század állama minőségileg és mennyiségileg is megváltozott feladathalmazzal áll szemben, amit egyik állam közigazgatása sem tud a múlt század színvonalán működtetni, és eszközeit használva sikerrel megoldani.²¹¹ Az állami és önkormányzati közigazgatás teherbírása és teljesítőképesége elé olyan megnövekedett követelmények kerültek, amelyek új szervezeti és eljárási megoldások nélkül sikerrel nem teljesíthetők,
- másfelől a problémák megvilágításánál mindig abból indult ki, hogy „*az összes szervezeti egységek együttvéve alkotják a magyar közigazgatást, mint legnagyobb egységet.*”²¹² A közigazgatás egysége számára elkerülhetetlen szükségesség, amit az alapul fekvő életviszonyok sokaságával és egymásba fonódásával támaszt alá.

Magyary nem pusztán költségsökkentésre törekedett javaslataival, hanem az elmaradt magyar közigazgatásnak a XX. század követelményeihez való igazítását célozta meg. Ő ezt az átfogó folyamatot racionalizálásnak nevezte, ami számára nem a takarékosági reform szinonimája és nem is a kirakat-modernizációt jelenti. *Sokkal inkább a közigazgatással szemben támasztott külső elvárásoknak, valamint belső adottságoknak tudományos nézetek mentén kidolgozott program alapján történő legoptimálisabb összhangba hozatala, szintézise.*²¹³

²⁰⁹ Lásd ezzel kapcsolatban: HUSZÁR Tibor, *Bibó István. Beszélgetések, politikai, életrajzi dokumentumok.* Budapest, 1989, 107.

²¹⁰ Korszakalkotó munkái közül kiemelendők: *A magyar közigazgatás racionalizálása*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930, *A magyar közigazgatás tükré*, Állami Nyomda, Budapest, 1932, *Magyar közigazgatás*, Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működési rendje és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

²¹¹ MAGYARY, *A magyar közigazgatás gazdaságosságának...*, i.m. 12.

²¹² MAGYARY, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában...*, i.m. 373.

²¹³ Vö. MAGYARY, *A magyar közigazgatás racionalizálása...*, i.m. 92-93. és 179.

A program, mint kifejezés ebben a megközelítésben különösen hangsúlyos. Magyary folyamatosan hangoztatta, hogy a racionalizáció csak akkor éri el a célját, azaz a tökéletesebb, hatékonyabb közigazgatás megvalósulását, ha azt tudományos igénnyel előkészítik, szakszerűen, megalapozzák, és következetesen hajtják végre. Röviden kifejezve, kellőképpen kiérlelik, amiben a tudománynak különösen nagy felelőssége van. „*Közigazgatásunk racionalizálása nemcsak egyszeri munka [...] nem egyszeri empirikus reform, egy pár bürokratikus tapasztalatnak vagy ötletnek bravúros érvényesítése, hanem a magyar állam szervezetének elvszerű vizsgálata és üzemének a tudomány eredményeit figyelembe vevő rendezése.*”²¹⁴ Csak ezzel biztosítható a megfelelő minőségű jogszabályok megalkotása, valamint a közigazgatás stabilitásának megteremtése.

Magyary hangsúlyozta, hogy közigazgatásunkban 1867 óta nem elsősorban valamilyen egységes szervezési elv, inkább az ötletszerűség és a rövidtávú elképzelések által inspirált (nem egyszer hatalmi, vagy presztízs-megfontolásokon alapuló) eseti megoldások domináltak. A magyar közigazgatás megismerése éppen emiatt csak logikai elvek mentén nem lehetséges,²¹⁵ globális látásmódra, rendszerszemléletre van szükség megújítása során. Az I. Világháború után kialakult helyzet, a társadalmi-gazdasági megakrízisek felszínre hozták az évtizedek alatt felhalmozódott diszfunkciókat, és - korlátokkal ugyan, de - az újrakezdés, a korábban elodázott kérdések tervszerű rendezésének lehetőségét hordozták magukban. Erre a kitörési pontra próbálta Magyary a programjával felhívni a döntéshozók figyelmét.

Bár Magyary a területi államigazgatás kérdésével önállóan, a közigazgatás többi részétől leválasztva nem foglalkozott, munkásságán több olyan megállapítás is végigvonul, ami közvetlenül, vagy közvetett módon, de a területi államigazgatás kérdésköréhez kapcsolódik. A közigazgatás egységes megközelítéséből kiindulva tudta, hogy „*bármely rész módosítása az egészet is érinti,*”²¹⁶ a közigazgatás megújítása csak úgy lehetséges, ha az államigazgatást és az önkormányzatokat egyben látjuk és kezeljük.

A problémák felkatalogizálása során külön kiemelte, hogy:

- a magyar közigazgatás fejlődésének 1867-1930 közötti periódusában *a szisztematikus, tudományos alapokon nyugvó fejlesztés majdhogynem teljesen hiányzott, az ennek bázisául szolgáló tudományos intézmények nem alakultak ki ha-*

²¹⁴ MAGYARY, *A magyar közigazgatás racionalizálása...*, i.m. 177.

²¹⁵ Vö. MAGYARY, *A magyar közigazgatás racionalizálása...*, i.m. 86, valamint MAGYARY, *A magyar közigazgatás gazdaságosságának...*, i.m. 7.

²¹⁶ MAGYARY, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában...*, i.m. 374.

zánkban. Az ötletszerűség a szervezet, a személyzet és a működés területén egyaránt visszaköszönt,²¹⁷

- a közigazgatás megújításának egyik kerékkötője, hogy a rá vonatkozó *adatok rendkívül hiányosak*, a statisztikai adatgyűjtés vagy csak részben, vagy egyáltalán nem szolgáltat naprakész és pontos információkkal a Magyar Állam végrehajtó apparátusáról, így a személyzet és a feladatok mellett a dekoncentrált szervei körről sem,
- komoly hiányosságként értékelte Magyary a joganyag elhatalmasodását, áttekinthetlenné válását, ami a történelmi körülmények ismeretében nem meglepő, hiszen a vesztes háború társadalmi-gazdasági-földrajzi következményei a *joganyag jelentékeny erodálódását* vonták maguk után. A dereguláció különösen fontos lett volna a területi államigazgatás működésének szabályanyagában, ahol a hatósági tevékenység, mint az állami megjelenés legnyersebb formája, egyébként is nagymértékben van jelen,²¹⁸
- az egyes *államigazgatási ágazatok működését indokolatlan eltérések jellemzik*, a közigazgatás miniszteri ügykörönként széttöredezett, ami visszatükröződik az államigazgatás végrehajtó szintjén is. Ahogy a közigazgatás egészére igaz volt a megállapítás, úgy a területi szint fejlődését is a határozatlanság és a bizonytalanság, a kompromisszumok és a reszortérdekek alakították.²¹⁹ A területi beosztásban ugyancsak az egységes szervezési szempont hiánya mutatkozik meg, ami azonban már nem csupán a gazdaságosság és hatékonyság igényével nem hozható összhangba, de az ügyfélközpontúságot is súlyosan háttérbe szorítja,²²⁰
- témánk szempontjából különösen fontos Magyary azon észrevétele, miszerint a középszintű önkormányzatok és államigazgatási szervek viszonyát az erőteljes párhuzamosságok és a gyenge kapcsolatok jellemzik, amik rendezése nem odázható tovább. „*Nincs kellő összhang a törvényhatóságok és az 1867 óta kifejlesztett állami külső szakigazgatási szervek között.*”²²¹
- problémaként emelte ki, hogy *közép- és alsófokon a nagyszámú közigazgatási szerv közötti működési összhang hiányzik*, ami két szempontból is elengedhetet-

²¹⁷ MAGYARY, *A magyar közigazgatás gazdaságosságának...*, i.m. 13-14.

²¹⁸ MAGYARY, *A magyar közigazgatás gazdaságosságának...*, i.m. 9.

²¹⁹ Vö. MAGYARY, *A magyar közigazgatás racionalizálása...*, i.m. 166.

²²⁰ MAGYARY, *A magyar közigazgatás gazdaságosságának...*, i.m. 7-8.

²²¹ MAGYARY, *A magyar közigazgatás gazdaságosságának...*, i.m. 18.

len lenne. Egyfelől az emberek ezekkel érintkeznek a legtöbbet, másrészt a minisztériumok tehermentesítése elképzelhetetlen az alsó- és középfokú integráció megoldása nélkül. Utóbbi rendezésére járható útnak tűnt a KB-hoz hasonló intézmény működésének kiterjesztése az alsó-középszintre is.

Az 1930-as évekre kialakult összkép tehát egyértelműen megérett az átalakításra. A széttöredezett, dezintegrált területi szintű struktúra integrálásának eszközei meggyengültek az idők során. *A tárcák egyre ritkábban éltek azzal a lehetőséggel, hogy a vármegyét ruházzák fel államigazgatási feladatok ellátásával, a közigazgatási bizottság intézménye pedig legtöbb funkcióját elvesztette a '30-as évekre.*

A fenti tarkaság, ami a dekoncentrált szervei körnél is visszaköszönt, Magyary szerint csak akkor mérsékelhető, ha a racionalizálás a közigazgatással tudományos alapokon foglalkozó szellemi műhelyek (pl.: Magyar Közigazgatástudományi Intézet) által ki-munkált elvek mentén történik és annak levezénylése is egységesen, egy központ (pl.: miniszterelnök) által vezérelve valósul meg. *„Ma már a közigazgatás szervezése és a kormányzás is szakkérdés.”*²²² Mindez logikus, hiszen a főhatóságok az 1848: III. tc. konstrukciója nyomán csak a saját szakterületeik jellegzetességeivel lehetnek tisztában, ami azonban kizárja a horizontális látásmódot. Az ágazatokon átívelő, kellőképpen integratív összkormányzati szemlélet hiányában az elképzelések a végrehajtás során könnyen szétforgácsolódhatnak, emiatt hangsúlyozta Magyary a kormányfő kimagasló szerepét a megvalósításban, akinek feladata a reform-elképzelések torzulásaival szembeni folyamatos és aktív fellépés.

A Magyary által javasolt reformok azonban olyan átépítést igényeltek volna, amit a gazdasági válságban a kormányok nem mertek megkockáztatni.²²³ Közigazgatásunk nagyléptékű átstrukturálására a II. Világháború lezárását követően került sor, ez azonban már nem a polgári államberendezkedés, hanem a szocialista államépítés jegyében és elvei mentén, egy egészen új úton valósult meg.

5. A TANÁCSRENDSZERŰ KÖZIGAZGATÁS TERÜLETI SZINTJÉNEK 50 ÉVE

5.1. A tanácsrendszer kialakulásának jellemzői

²²² MAGYARY, *A magyar közigazgatás gazdaságosságának...*, i.m. 30.

²²³ CSIZMADIA, *A magyar közigazgatás fejlődése...*, i.m. 426.

A II. Világháború utolsó éveiben közigazgatásunk szinte teljesen széthullott, a felmerült feladatokat számos helyen spontán létrejövő, alulról szerveződő szervezetek látták el. A háború befejeztével a közigazgatási teendőket - új koncepció nem lévén - a '45 előtti szervezetrendszer útján (középszinten tehát továbbra is a korrigált második törvényhatósági, valamint a nagyszámú területi államigazgatásra vonatkozó törvénycikk bázisán) valósították meg.

A tanácsrendszer hazai kiépítését - amely csak az egyik lehetséges alternatívának tűnt a II. Világháború befejezésével - az öröklött közigazgatási struktúra éles bírálata előzte meg, mintegy alapot teremtve az átalakításoknak. Habár a kor valamennyi politikai tényezője – függetlenül attól, hogy a korábbi időszak, avagy az új szocialista társadalom igényeit tartotta szem előtt - elégtelennek találta a közigazgatási struktúrát, ez *nem jelentette automatikusan a tanácsrendszer adaptációját.*²²⁴

Nem meglepő, hogy rövid időn belül több, a közigazgatás strukturális megújítását célzó elképzelés látott napvilágot. A legátfogóbb és leginkább kidolgozott közigazgatás-korszerűsítési programmal a Nemzeti Parasztpárt rendelkezett.²²⁵ Ennek elképzelései ugyan lényegesen eltértek a Kommunista Párt törekvéseitől, de tudni kell, hogy 1945-től 1949 tavaszáig az MKP programnyilatkozatai is úgy foglaltak állást, hogy az ország demokráciája annál egészségesebb, minél erősebbek a helyi önkormányzatok.²²⁶

Mivel a klasszikus marxista-leninista elképzelés végpontjában egy olyan igazgatási szisztéma állt, ahol az állampolgárok tömegesen vettek volna részt az államhatalom gyakorlásában, 1949-ig az MKP is - új vezetők kinevezése mellett ugyan, de - a polgári közigazgatási keretek továbbélésével számolt, valamint azzal „*hogy a helyi igazgatást önkormányzati módon szervezi meg.*”²²⁷

²²⁴ Ez nem csak Magyarországon volt így. A forradalom győzelme után Szovjet-országra sem zárkóztak el az önkormányzati típusú megoldások alkalmazásától, ennek azonban feltétele lett volna az, hogy a helyi önkormányzatok legyenek képesek szervesen beleilleszkedni az új államhatalom kereteibe. A tanácsrendszer általános jellemzőit illetően jó áttekintést ad: KOVÁCS Tibor, *A helyi, területi igazgatás szabályozása a felszabadulás óta I. II.*, Állam és Igazgatás 1985/2, 97-108, és 1985/3, 193-209.

²²⁵ A közigazgatás megújítását célzó program lényegében Erdei Ferenc 1930-as években kidolgozott tervét vette alapul, aminek legmarkánsabb elemét a vármegyék és járások helyett kialakítandó önkormányzati alapon szervezett városmegyék képezték. Erdei eredeti elképzelése szerint Budapest mellett hét, ún. tartományi középvárost kellett volna kialakítani és ezekre kellett volna felépíteni a regionális közigazgatást.

²²⁶ Részből ennek lett az a következménye, hogy a megürült főispáni székeket nem töltötték be, valamint az alispán hatáskörébe utalták a megyei tisztviselői teendők jelentős részét.

²²⁷ VEREBÉLYI Imre: *A magyar tanácsok önkormányzati fejlődésének ellentmondásai és ösztönző erői.* In: VEREBÉLYI Imre (szerk.), *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*, Budapest, ÁSZI, 1987, 312, valamint FARKAS, *Törvényhatósági és községi önkormányzatok...*, i.m. 13.

Bár később nem így alakult, a tanácsrendszer bevezetését nem pusztán külső okok indokolták, hanem belső tényezők is szükségessé tették. A fordulat éve után a sztálinista politikai és gazdasági modell vált egyeduralgódóvá és az a nézet került előtérbe, hogy a gyökeres átalakítás helyett csak a szocializmus építéséhez feltétlenül szükséges változtatásokat kell megvalósítani.²²⁸ Azaz a meglévő kereteket kell új tartalommal megtölteni. Az általános vélekedés ekkor az, hogy „*a kétpilléres közigazgatás [területi önkormányzatok és dekoncentrált állami szervek] már nem alkalmas a régiből megmaradt, és az új feladatok megoldására.*”²²⁹

A polgári közigazgatással való gyökeres tartalmi szakítást az 1949. évi Alkotmány jelezte, mely meghatározta az új igazgatási struktúra kereteit.²³⁰ Mivel a szocialista államok alapvető modellnek tekintették a Szovjetunió állami berendezkedését, ennek egyenes következménye lett az államhatalom megosztásának elvetése, a hatalom egységes, osztatlan megközelítése, valamint a középszintű igazgatás felértékelődése.²³¹ *Sor került egy olyan igazgatási rendszer kiépítésére, mely a hatalom egységének, a demokratikus centralizmusnak és az államigazgatás egységességének elvei alapján épült fel, elvetve az 1950 előtti osztott közigazgatás rendszerét.*

A *demokratikus centralizmus* doktrínája, mely a társadalomirányítás egész rendszerére kihatással volt, sajátos módon ötvözte a népképviselőket (tehát nem önkormányzatiság), valamint központosítás elemeit egyazon szervezeten, a tanácson belül:

- ugyanis míg egyik oldalról lehetővé vált, hogy a tanácsok testületét a lakosság válassza meg, annak tagjait beszámoltassa, visszahívhatta, ezzel egyidőben az a szabály is kimondásra került, hogy a felsőbb tanácsnak jóvá kell hagynia az államigazgatási szervek vezetőinek kinevezését,
- a tanácsok illetékességi területükre tanácsrendeleteket alkothattak, ugyanakkor az alsóbb tanácsai szerv által alkotott jogszabály nem lehetett ellentétes a felsőbb

²²⁸ Ennek eredményeként a megyék száma huszonöttről tizenkilencre csökkent. A radikális területi reformra 1952/53 fordulóján került volna sor.

²²⁹ KOVÁCS, *A helyi...*, i.m. 97-108, valamint BÁLINT Tibor, *A magyar tanácsrendszer fejlődése*, Kossuth, 1984, 4.

²³⁰ Vö. BALÁZS, *Magyarország közigazgatása...*, i.m. 731.

²³¹ A fejlődés későbbi periódusában azonban megindult a hatalom szervezetrendszerének differenciálódása. Megtörtént az államigazgatási szervek egységes kategóriájának megfogalmazása, valamint az államhatalmi, a bírói és ügyészi szervektől való elkülönítése.

szerv által alkotottal, valamint a felsőbb szerv - jogszabályba ütközés esetén - megsemmisíthette, megváltoztathatta az alsóbb tanács döntéseit,²³²

- továbbá bár 1954 után a tanácsok hatáskörébe tartozott a helyi terv és a költségvetés megállapítása, a hierarchia miatt az alsóbb szerv köteles volt a felsőbb szerv döntéseinek végrehajtásáról gondoskodni,
- végül igaz, hogy a dolgozók bevonásával lehetőség nyílt állandó és ideiglenes bizottságok, vállalatok és intézetek létrehozására, de ezzel párhuzamosan a központi ellenőrző szervek a tanácsi szervek egész tevékenységét figyelemmel kísérelhették.

A két elem közül mindvégig a centralizációs momentumok voltak meghatározóak. A 1980-as évekre ugyan a magyar tanácsrendszer a keleti blokk országai közül a legdemokratikusabbá vált, még ezzel együtt is komoly deficittel rendelkezett.

5.2. A magyar tanácsrendszer szakaszai, az egyes szakaszok főbb jellemzői

A tanácsigazgatási rendszert megalapozó törvények nyomán alakult ki a szocialista állam igazgatásának egységes, hierarchizált szervezete, mely szoros kapcsolatban állt a politikai szférával, és amelynek domináns elemévé rövid időn belül a megyei tanácsok váltak. A hatalom egységes, osztatlan felfogása, a demokratikus és centralista elemek egyidejű megjelenítése következtében sajátos kettősség érvényesült a tanácsok kapcsán. A tanácsok centrumból történő megszervezése miatt ugyan egy ideig egymás mellett éltek a „régiből” visszamaradt, valamint az „új” elemek, de 1950 októberére a tanácsigazgatás legalsó szintjét jelentő községi tanácsok is elnyerték végleges formájukat.

A tanácsigazgatás több, jól elkülöníthető szakaszra bomlik, ahol a szakaszhatárokat elsősorban a tanácstörvények képezik:

- az *első szakasz* 1950 és 1954 között volt, amit a helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény, az I. tanácstörvény (továbbiakban I. Tt.) fémjelez, és amely időszakot az új igazgatási struktúra alapjainak, főbb intézményeinek lerakása jellemzi,

²³² A Népköztársaság Elnöki Tanácsa akkor is megsemmisíthette a tanács döntését, ha az jogszabályba nem ütközött ugyan, de veszélyeztette a dolgozó nép érdekeit.

- a *második szakasz* 1954-től datálódik és 1965-ig tart. Ez a II. tanácstörvény (1954. évi X. törvény a tanácsokról) megalkotásával vette kezdetét, ami a szükséges korrekciók elvégzése után finomított a szocialista állam igazgatási apparátusán. Bár a II. tanácstörvény (továbbiakban II. Tt.) nyomán erőteljesebben differenciálódott az egyes tanácsi szintek hatásköre, ez aszimmetrikusan valósult meg. Míg a fővárosi, a megyei, valamint a megyei jogú városi tanácsok hatásköre látványosan kibővült, addig a városi, valamint községi tanácsok szinte változatlan helyzetben maradtak,
- a *harmadik etap* kezdete 1965-re, a gazdasági irányváltás idejére tehető, ugyanis ekkor született meg az a törvényerejű rendelet,²³³ amely rögzítette, hogy a körülmények változása miatt nélkülözhetetlen a tanácsok továbbfejlesztése, ennek érdekében pedig elengedhetetlen a működésükkel kapcsolatos alapvető jogszabályok módosítása. Ez a korszak 1971-ig tartott, a harmadik tanácstörvény (1971. évi I. törvény a tanácsokról) megalkotásáig (továbbiakban III. Tt.),
- az *utolsó szakasz* az 1971 és 1990 közötti időtartamot ölelte fel. Ez volt a tanácsigazgatás legfejlettebb alakzata, melynek jellemző irányává vált a demokratikus megoldások és a tanácsok önállóságának fokozása. Továbbfejlesztése a '80-as években felmerült, ezzel azonban már a rendszer alapjait kellett volna felszámolni, a rendszerváltás pedig új közigazgatás alapjait rakta le.

A tanácsigazgatás tehát sem feladatait tekintve, sem szervezetében nem volt mozdulatlan. A tanácsrendszert lépcsőzetesen átalakító három törvény szisztematikus kutatások eredményeként született meg, és arra kívántak választ adni, hogy miként lehet a szocialista (paternalista) állam megnövekedett gazdálkodási, valamint szolgáltatás-szervezési teendőit hathatósan kiszolgálni. A továbbiakban mindegyik tanácstörvény ismertetésére kitérek, legrészletesebben azonban a harmadikkal foglalkozom, mivel ennek nyomán alakult ki a tanácsigazgatás sajátosan magyar variánsa.²³⁴

5.3. A tanácsigazgatás alapjainak lerakása, az első tanácstörvény intézményei

²³³ 1965. évi 8. törvényerejű rendelet a tanácsszervek továbbfejlesztéséről.

²³⁴ Lásd KILÉNYI Géza, *A tanácsi szakigazgatási szervezet továbbfejlesztésének tudományos vizsgálata.* In: *A közigazgatás fejlesztése*, MTA-ÁJTI, Budapest, 1976, 10-11.

Bár a tanácsigazgatás a késő-dualista közigazgatás működési kereteit töltötte meg új tartalommal, az 1945 előtti közigazgatási szisztémához viszonyítva egészen más. A hatalom egységes, osztatlan felfogása, valamint a demokratikus centralizmus és az államigazgatás egységessége miatt nem különült el egymástól a mostani fogalmaink szerinti államigazgatás és önkormányzati igazgatás.²³⁵ Témánk szempontjából ez egészen új helyzetet jelent, miután a középszint homogenizált, a szervezeti integráció miatt monista. A korábbi középszintű államigazgatási szervek és törvényhatóságok már nem különülnek el egymástól, hanem a tanács szervezetébe olvadtak.

Az Alkotmány 30. § (1) bek., valamint az I. Tt. 3. § (1)-(3) bek. értelmében középszinten megyei²³⁶ és járási tanács működött, a települési szinten pedig városi²³⁷ és községi, bár utóbbi - kis mérete okán - egyszerűbb szervezettel bírt.²³⁸ A tanácsrendszer önállóan kezelte a fővárost, valamint annak kerületeit. A tanácsok megalakulása a központból a települési szint felé haladva, három ütemben zajlott le. Előbb a Budapesti Fővárosi Tanács és a 19 megyei, majd a 140 járási, 53 városi és 22 fővárosi kerületi tanács alakult meg, végül a 2978 községi tanács.²³⁹

Feladataik és hatásköreik szükségképpen a korábbi rendszer elemeiből építkeztek, mivel a tanácsok lényegében átvették az 1949 előtti szervek teljes feladat- és hatáskörét, amihez kapcsolódott még néhány, jogszabály által tételesen felsorolt polgári közigazgatási szerv feladata.

A működési keretek tehát megmaradtak, de az államberendezkedést meghatározó elvek változása miatt a tartalom jelentősen átalakult. A tanácsok szervezetén belül együtt (és ezidőtájt még teljesen le nem tisztult formában) volt jelen a tanácstestület, mint választott népképviselői szerv, valamint az ún. végrehajtó bizottság (továbbiakban VB), mint általános hatáskörű végrehajtó-intézkedő szerv (*direktórium*).²⁴⁰ Ugyanakkor az Alkotmány szerint a VB-k mellett: „*az államigazgatási szervek ágazatonként külön szervezetet létesíthettek, amelyek szakirányítás szempontjából az államigazgatás felsőbb szerveinek,*

²³⁵ A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény V. fejezete.

²³⁶ Az első tanács törvény nyomán a megyei tanácsokra és a budapesti városi tanácsra vonatkozó végrehajtási rendelkezéseket a 143/1950. (V. 18.) MT sz. r. állapította meg.

²³⁷ Lásd: 196/1950. (VII. 25.) MT sz. r. a járási és városi tanácsokról.

²³⁸ I. Tt. 46. § (3) bek. A községi tanácsokra vonatkozó szabályok kibontását a 255/1950 (X. 21.) MT. sz. r. végezte el.

²³⁹ Lásd: BÁLINT, *A magyar tanácsrendszer fejlődése...*, i.m. 5.

²⁴⁰ Lásd: A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 33. §, valamint I. Tt. 17. § (1) bek.

*közvetlen munkájuk tekintetében pedig a VB-nek voltak alárendelve.*²⁴¹ Ezek a speciális igazgatási feladatokat ellátó osztályok lettek a VB-k ún. szakigazgatási szervei, melyek sajátos kettős alárendeltségben működtek, feladataikat egyfelől végrehajtó bizottságuk, másfelől a felettes szakigazgatási szerv irányítása mellett látták el.

A magyar polgári közigazgatás két unikális középszintű intézményét, a főispáni tisztséget, valamint a KB-t a tanácsigazgatás nem vette át. Előbbit amiatt, mert a tanácsok hierarchikus láncolata önmagában garantálta a központi akarat megvalósulását, utóbbit pedig azért nem, mert ebben a szisztémában elvileg államigazgatási szerv nem működhetett a tanácsi apparátuson kívül. A működés összehangolása, mint szervek közötti tevékenység, korábbi alakjában értelmezhetetlenné, emiatt pedig feleslegessé vált. Helyette a tanácson belül (látszólag) a VB látta el az egyes szakigazgatási szervek közötti összehangoló tevékenységet (ennek részleteiről később szólok).

Tekintettel arra, hogy tartalmában és megoldásaiban egy merőben új, valós előzményekkel nem bíró igazgatási rendszer kiépítésére került sor Magyarországon, az I. Tt. nem volt mentes a hibáktól. Ez jól megmutatkozott abban, hogy:

- a törvény minden szempontból az adminisztratív karakterű végrehajtó bizottságnak szánta a feladatok döntő részét a választott tanácstestület helyett, amit úgy ért el, hogy *a VB-t a testület generális helyettesévé tette,*²⁴²
- a VB jelentőségét tovább emelte, hogy a szakigazgatási szervek a felsőbb szervekkel, valamint egymással is rajta keresztül érintkeztek,²⁴³
- ugyanakkor egészen 1963-ig nem volt tisztázott, hogy az egyes *szakigazgatási szerveknek (tanácsi osztályoknak) pontosan mik is a hatásköreik,*
- ezeken túl hiányzott a tanácsok *gazdasági önállósága,*
- valamint a törvény 5.§-a értelmében a települések (községek és városok egyaránt) főszabály szerint differenciálatlanul a *járási igazgatás alá tartoztak.*

Az I. Tt. által kialakított hierarchikus láncban valamennyi tanács a felsőbb tanácsnak volt alárendelve, míg a Végrehajtó Bizottságok a felsőbb VB-nek, a szakigazgatási szervek pedig végső soron a minisztereknek, valamint a Minisztertanácsnak.²⁴⁴ A tör-

²⁴¹ 1949. évi XX. törvény 34. § és I. Tt. 46. § (1)-(2) bek.

²⁴² I. Tt. 30. §.

²⁴³ Vö. SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, i.m. 149.

²⁴⁴ I. Tt. 20. §.

vény ezen centralizáló konstrukciója azonban egyértelműen ellentétes volt az eredeti, '49 előtti törekvéssel, és jól láthatóan nem arra irányult, hogy az ügyek intézését keletkezési helyükhöz minél közelebb lehessen telepíteni.

A korábbi elképzelésekkel való szakítást az erőltetett gazdasági fejlesztés, és az ennek megvalósítását szolgáló nagyfokú centralizáció tette elkerülhetetlenné.²⁴⁵ A „*gazdaságpolitikából szinte egyenesen következett a végrehajtás adminisztratív úton való kikényszerítése. Azzal a gazdaságpolitikával, mely döntéseiben egyértelműen az eszközök központi elosztására volt építve, összeegyeztethetetlen lett volna a decentralizáció.*”²⁴⁶

Ugyanakkor ez azt is jelentette, hogy a középszint leépítésének, a települési szint megerősítésének lehetősége kikerült a szocialista igazgatási reformok elemei közül. Pedig a Népköztársaság negyven éve alatt „*kormányhatározatok egész sora született és a politikai vezető testületek is visszatérően foglalkoztak a korszerűsítés időszzerű tennivalóival.*”²⁴⁷ Az 1950-1990 közötti időszakot (valamennyire csökkenő mértékben, de) egyértelmű megye-centrikusság jellemezte, mivel a leadott hatáskörök jellemzően megálltak a megyénél, amivel azok egy meglehetősen markáns középszintet képeztek.

5.4. Változások a tanácsrendszerben a második tanács törvény nyomán

A tanácsigazgatást megalapozó első törvény nem bizonyult időtállóknak. A fenti hiányosságok orvosolása érdekében 4 év múltán az első Nagy Imre-kormány politikájának megfelelően megalkották a második tanács törvényt (II. Tt.), ami a magyar viszonyokhoz való jobb alkalmazkodás céljával már egy sokkal *tisztább koncepciót* valósított meg. Ennek jegyében:

- *eltörölte a VB általános helyettesítési jogkörét,*
- *a szakigazgatási szerveket önállóan szabályozta és saját hatósági jogkörrel ruházta fel,*²⁴⁸

²⁴⁵ Lásd még SZOBOSZLAI György, *A középszintű (járásivárosi) területi igazgatás és társadalmi környezet.* MTA-ÁJTI, Budapest, 1973, 64.

²⁴⁶ SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, i.m. 153.

²⁴⁷ Vö. RAFT Miklós, *A korszerűsítés igazgatáspolitikai indítékai, A Tanácsi igazgatásszervezők országos tanácskozása, Tanácsigazgatás a gyakorlatban,* ÁSZI, Budapest, 1978, 10.

²⁴⁸ A hatáskörök fokozatonkénti szabályozását a II. Tt. 53-55. §-ok alapján több-kevesebb sikerrel a 8/1955. (III. 15.) MT sz. rendelet végezte el.

- *a tanácsok hatáskörébe utalta a helyi gazdasági terv- és költségvetés megállapítását, ami egyértelműen a tanácsi kezelésbe vett intézmények feladatainak eredményes ellátása miatt volt elodázhatatlan,*²⁴⁹
- jól láthatóan *differentiálni kezdett a települések között, a városokat járási helyett megyei irányítás alá helyezte,*²⁵⁰
- valamint az 59-64. §-ban külön szabályozta a *VB kirendeltségeit és a tanácsoknak a tanács alá nem rendelt (lényegében fegyveres és rendészeti) szervekkel fennálló kapcsolatait.*

Ezáltal megvalósult a tanácsi szervezet különböző ágainak elválasztása, azaz a tanács-testületnek, mint az államhatalom helyi szervének az elkülönítése a végrehajtó bizottságtól, mint az államigazgatás általános hatáskörű szervétől és a speciális hatáskörű szakigazgatási szervektől, amelyek sajátos kettős alárendeltségben működtek, *„egyrészt a végrehajtó bizottságnak, másrészt a felettes szakigazgatási szerveknek vannak alárendelve.”*²⁵¹

Azzal párhuzamosan ahogy a hangsúly a VB-ről a tanács-testület ülésére helyeződött át, a VB funkciói is módosultak. A továbbiakban a testület üléseinek előkészítésén túl a szakigazgatási szervek irányítása, valamint ellenőrzése lett az alapvető feladata.²⁵²

A tanácsok közötti láncolatot erősítette a II. Tt. azon rendelkezése, amely kimondta, hogy az alsóbb tanács rendelete csak a felterjesztést követő 15. napon válik hatályossá. Ez a passzus egyértelműen azt jelezte, hogy a jogalkotás csakis a felettes tanács (akár hallgatólagos) jóváhagyása mellett valósulhat meg.

A tanácsrendszer egyik visszatérő problémája már ekkoriban az volt, hogy *„a központi szervek a centralizációs hagyományok következtében olykor a szakigazgatási szervek megkerülésével közvetlenül intézkedtek helyi szerveknél, vállalatoknál, ez pedig nem kedvezett a szakigazgatási szervek önállósága fokozásának.”*²⁵³

5.5. A III. tanács törvény és megalkotásának előzményei

²⁴⁹ II. Tt. 6. § (2) bek. a), valamint SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, i.m. 157. és 161.

²⁵⁰ II. Tt. 2. § és 3. §.

²⁵¹ II. Tt. 53. §.

²⁵² A VB-k feladatait az 1099/1954. (XI. 28.) MT. sz. határozat ismertette a tanács működésével, saját működésével, a szakigazgatási szervek munkájával, valamint az alárendelt VB munkájának irányításával összefüggő teendők mentén.

²⁵³ SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, i.m. 163.

Bár a párt 1954 után is világosan a tanácsrendszer fenntartása mellett tette le voksát, a részleteket illetően a fejlődés útja nem volt egyértelmű. A középszinten már az '50-es évek közepén felmerült a megyei igazgatás szervezeti kereteinek átalakítása, a megyék számának csökkentése, határaik gazdasági körzetekhez igazítása.²⁵⁴ Az elvi alapok hiányában a formai keretek végülis érintetlenül maradtak, viszont tartalmi változtatásokra sor került:

- ezek sorában említendő a *szakigazgatási szervezet hatásköreinek rendezése*, amit a 2061/1960. (IX. 4.) Korm. határozat által kijelölt úton 1962-re az ágazati miniszterek végeztek el úgy, hogy saját tárcájuk vonatkozásában kidolgozták az ágazati szervek SzMSz-ét,
- a hatvanas években elkezdődött a *megyei szintű tanácsok gazdasági önállósodása*, ami az 1965-től meghirdetett gazdasági mechanizmussal új fordulatot vett. A decentralizáció irányába történő nyitás egyértelművé tette, hogy a II. Tt. revízióra szorul.

Ezek az inspirációk vezettek azután az 1965. évi 8. törvényerejű rendelet kibocsátásához, ami felhatalmazta a Kormányt, hogy átmenetileg a meglévő jogszabályoktól eltérően is rendezhesse a tanácsokkal kapcsolatos kérdéseket, amin keresztül ki lehetett próbálni számos új elgondolás gyakorlati alkalmazhatóságát. Ezzel a felhatalmazással élve bocsátotta ki a Kormány az 1027/1965. (XI. 28.) Korm. határozatot, amiben a 15, vagy ennél kevesebb választókerülettel rendelkező községekre kimondták, hogy a VB feladatait a továbbiakban a VB titkára is elláthatja. Erre amiatt volt szükség, mert a tanácsigazgatás nem preferálta az elaprózott település-struktúrát, és bár a közös tanácsok létrehozásának lehetősége adott volt, „*ténylegesen nagy számban alakultak az 500-nál kisebb lélekszámú községekben is [önálló] tanácsok.*”²⁵⁵

A III. Tt. 1971-es megszületéséig több olyan jogszabály látott napvilágot, amelyek a megyék középírányító szerepét kifejezetten gazdaságszervező oldalról erősítették meg. Mindezt abból a célból, hogy valódi „népképviselési önkormányzatokká” válhassanak, ami értelemszerűen nem az 1950 előtti önkormányzatiságot takarta.²⁵⁶ A harmadik ta-

²⁵⁴ Az 1956-os területi beosztási reformterv tizenegy, illetve tizenkét nagymegye létrehozásával számolt, de a forradalmi események sodrásában nem valósulhatott meg.

²⁵⁵ Lásd ezzel kapcsolatban az I. Tt. 9. § (2) bek., a II. Tt. 2. § (2) bek., valamint MÜLLER Veronika – BORECZKY Beatrix – G. VASS István (szerk.), *A magyar állam szervei. A tanácsigazgatás szervei 1950-1970*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988, 11.

²⁵⁶ A népképviselési és az önkormányzatiság nem szinonimái egymásnak. A népképviselési elv értelmében ugyanis a tanácsoknak a társadalmi osztályok, rétegek arányában kellett összeállniuk. A rendszer által

nácstörvény megalkotása nyomán „*a tanácsok jellegüket tekintve a nép hatalmát megvalósító szocialista államnak, a demokratikus centralizmus alapján működő népképviseleti-önkormányzati és államigazgatási szervei,*”²⁵⁷ olyan totális tömegszervezetek,²⁵⁸ amelyek rendeltetése a pártszervek és a lakosság közötti kapcsolat biztosítása.

A III. Tt. egyértelműen építkezett a '60-as évek tudományos eredményeire, amikor a korábbi szabályok noválásával részleges modellváltást valósított meg a 17 éve működő rendszeren:²⁵⁹

- ekkortól ugyanis a járásokban és a megyei városok kerületeiben sem tanácstestület, sem VB nem működött, a hivatal ugyanakkor megmaradt, mint egyszemélyi vezetés alatt álló szerv (*ennek részletes ismertetését az 5.7. pont alatt adom meg*).²⁶⁰ A tanácsrendszer ennek nyomán 1984-ig úgymond 2 és ½ fokozatúvá vált,
- a települési szinten jellemző irányra vált a *községek integrációja*, részben azok egyesítésével, részben ún. községi közös tanácsok létrehozásával,
- a tanácsi szervezeten belül *hatáskörrendezésre* került sor, ami egyfelől (III. Tt. 19. §) a testületek tehermentesítését célozta, másrészt a központi hatáskörök alacsonyabb szintre áramlását, valamint a nem tanácsi szervektől történő feladatátvételt (14-18. §-ok),
- a szakigazgatási feladatokat ellátó szervezet tagozódását illetően további *differenciálódás* figyelhető meg (szakigazgatási kirendeltségek felállításának lehetősége),²⁶¹ ahogy a munkateher és a létszámszükséglet folyamatos növekedése is jellemző (a '70-es években a megyei szakigazgatási szervezet átlagos létszáma 200 fő volt),

preferált munkás-paraszt réteg tekintetében ez azonban nem érvényesült, miután a fizikai foglalkozásúak a VB-k összetételének alig egyharmadát adták, holott társadalmi részesedésük akkoriban 70%-os volt. Vö. KÖKÉNYESI József, *A Végrehajtó Bizottság helyének és szerepének perspektívája*. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.), *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*, Budapest, ÁSZI, 1987, 172, valamint SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, i.m. 172. és 177.

²⁵⁷ III. Tt. 2. §.

²⁵⁸ III. Tt. 3. §-a szerint a tanácsok a Hazafias Népfrontra és az állampolgárok tömegszervezeteire, valamint egyéb szervezeteire támaszkodva, a nem tanácsi szervekkel hatékonyan együttműködve, a lakosság tevékeny részvételével látják el feladataikat.

²⁵⁹ Vö. KILÉNYI, *A tanácsi szakigazgatási szervezet...*, i.m. 10-11, valamint BALÁZS, *Magyarország közigazgatása...*, i.m. 731.

²⁶⁰ III. Tt. 4. § és 66-67. §.

²⁶¹ Lásd III. Tt. 68. §.

- végül a szakigazgatási szervek mellett a '60-as '70-es évekre kialakult egy, *a tanács törvénybe be nem illeszthető* differenciált intézményi rendszer, ami egyfelől maga is közigazgatási feladatokat végzett (az „egyéb szervek” kategóriájába sorolt ún. szakigazgatási intézmények), másfelől hatósági ügyintézkést nem folytatva intézeti formában tehermentesítő feladatokat látott el (szakigazgatási szervek háttérszervezetei).

1971 után a hangsúlyok olyan értelemben is megváltoztak, hogy a tanácsigazgatás átfogó tudományos vizsgálata a Minisztertanács által meghatározott program alapján folyt. A hatékonyság fokozásának jegyében általános törekvéssé vált a jobb munkamódszerek kidolgozása és tisztviselőkkel való megismertetése, amihez a kutatások központját jelentő Államigazgatási Szervezési Intézet számos kiadványa nyújtott segítséget.²⁶²

A következőkben a tanácsokba integrált szakigazgatási szervek és az ún. szakigazgatási intézmények sajátosságait mutatom be, mivel a polgári korszak dekoncentrált államigazgatási szervei feladatainak zömét a VB-k szakigazgatási szervei vették át.

5.6. A szakigazgatási feladatok ellátásának rendszere a III. tanács törvény nyomán

A tanácsok az osztályok formájában megszervezett szakigazgatási szerveiken keresztül látták el a jogalkalmazás jelentős részét, a tanácsai testületek döntéseinek előkészítését és végrehajtását, valamint a vállalat-felügyelettel, intézmény-irányítással és közszolgáltatások szervezésével kapcsolatos napi teendőket.²⁶³ Tehát azokat a feladatokat, amiket 1950 előtt részben a törvényhatóságok, részben az államigazgatás területi szervei láttak el.

A szakigazgatási szervek tanácsokba történő beépítése nyomán egy szervezetében integrált igazgatási apparátus jött létre, amely *minimális mértékben támaszkodott a működési integrációra*, miután a tanácsai szervezeten kívül található szervek köre igen szűk volt. A megoldás leegyszerűsítette a működési terület kérdését is, miután főszabály szerint a szakigazgatási szervek száma szigorúan a tanácsok illetékességéhez igazodott. Ez a fajta konstrukció lehetővé tette továbbá, hogy a szakmai kérdéseken kívül eső *szervi, törzs-kari kérdésekben a tanács egységesen járjon el.*

²⁶² BÁLINT, *A magyar tanácsrendszer fejlődése...*, 30.

²⁶³ A megyei tanácsoknál, ahol valóban indokolt volt a tagolt szakigazgatási struktúra, először a 160/1950. (VI. 14.) MT sz. rendelet, majd a második tanács törvény nyomán a 8/1955. (II. 13.) MT. sz. rendelet sorolta fel a kötelezően létesítendő osztályokat.

A III. Tt. a 62. §-ban deklarálta, hogy „*a tanácsi hatáskörbe tartozó szakigazgatási feladatokat a végrehajtó bizottság szakigazgatási szervei látják el. Egyes szakigazgatási feladatokat azonban jogszabály a tanács, illetőleg a végrehajtó bizottság hatáskörébe utalhat.*” A korabeli megoldás azonban ettől sokkal differenciáltabb volt. A szakigazgatási tevékenység köre folyamatosan változott, valamint a törvény rendelkezett arról, hogy „*a helyi tanács hozza létre, illetőleg tartja fenn a lakosság alapfokú művelődésügyi, egészségügyi és szociális szükségleteit kielégítő intézményeket.*”²⁶⁴ Emiatt a „*valóságban a tanácsi hatáskörbe tartozó szakigazgatási feladatok igen jelentős részét olyan szervek látják el, amelyekről sem a Tt, sem annak [végrehajtási rendelete] még csak említést sem tesz, s amelyeket ebből eredően nem is helyez el a tanácsi szervek rendszerében.*”²⁶⁵

Ez a kör, az ún. szakigazgatási intézmények köre volt, melyek sajátos módon ötvöztek magukba hatósági, valamint szolgáltató feladatokat. Némely szerv vagy egészen közigazgatási feladatot látott el (pl.: illetékhivatal, illetményhivatal), vagy emellett szolgáltató tevékenységet is (pl.: földhivatal, állategészségügyi állomás, tűzoltóparancsnokság) végeztek. A két kategória között az alapvető eltérés az volt, hogy előbbieket kizárólag a VB szakigazgatási szerve (pl.: illetékhivatalt a VB pénzügyi osztálya) irányította, utóbbiakat azonban az érintett ágazati minisztérium is. Összességében azonban „*a szakigazgatási intézmények tanácsi irányítása sokkal inkább névleges, mintsem tényleges volt.*”²⁶⁶

Mindezek ismeretében nem meglepő, hogy a '70-es évek végén általános törekvéssé vált az egyre kevésbé áttekinthető szakigazgatási szervek és intézmények viszonyának, feladat- és hatásköreiknek pontos leszabályozása. *Jogi alulszabályozottságuk, valamint növekvő önállóságuk meglátásom szerint a rendszerváltás során a tanácsok gyors felbomlásának egyik katalizátorává vált.*

Röviden, de kitérek azoknak a háttérintézményeknek a jellemzésére is, amelyek elsősorban megyei szinten működtek és alapvetően intézeti, valamint vállalati formában a szakigazgatási szervek adminisztratív tehermentesítését szolgálták:²⁶⁷

²⁶⁴ III. Tt. 14. §.

²⁶⁵ KILÉNYI, *A tanácsi szakigazgatási szervezet...*, i.m. 13. Az összehasonlítás érdekében emelem ki, hogy 1973 végén a megyei szintű szakigazgatási intézményekben igazgatási tevékenységet folytatók létszáma közel azonos volt a szakigazgatási szerveknél foglalkoztatottak összlétszámával. Előbbi 4970, utóbbi 4788 fő volt.

²⁶⁶ KILÉNYI, *A tanácsi szakigazgatási szervezet...*, i.m. 15.

²⁶⁷ Vö. KILÉNYI, *A tanácsi szakigazgatási szervezet...*, i.m. 17-29.

- egyik részük korábbi szakigazgatási tevékenységet vett át (pl.: nevelési tanácsadók, művelődési központok), ami idővel *szolgáltatássá* vált,
- másik részük meglévő államigazgatási feladatok *előkészítését*, valamint ellenőrzését látta el. Ide tartoztak az ún. gondnokságok, pl.: Középfokú Oktatási Intézmények Gondnoksága, vagy a fővárosban az Ingatlanrendezési Iroda,
- a háttérintézmények harmadik kategóriájába azokat a szervezeteket (esetlegesen szakembereket) sorolták, amelyek/akik a szakigazgatási szervektől átruházott *intézményirányító* részjogosítványokat gyakoroltak. Ilyen volt például az egészségügyi igazgatásban a vezető intézmények (lényegében kiemelt kórházak) szerepe, valamint az ún. felügyelő szakfőorvosok tevékenysége, valamint a művelődésügyben a Pedagógiai Intézet és a hozzá kapcsolódó szakfelügyelők. Ezek a szervek országos láncolatot alkottak, ahol a felettes szerv szakmai-módszertani kérdésekben irányítja az alsóbb fokú szerveket,
- a negyedik csoportba azok a tanácsai irányítású vállalatok tartoztak, amelyek *hatósági jellegű feladatokat* láttak el. Ilyen volt például a víz- és csatornamű vállalatok csatornabírsággal kapcsolatos hatósági ellenőrző tevékenysége, ami - annak ellenére, hogy az általános törekvés ezeknek a jogosítványoknak a tanácsok szűkebb szervezetébe történő visszavezetése volt – a tanácsrendszer végéig alkalmazott megoldás maradt.

A fentiek ismeretében, valamint annak tükrében, hogy a '70-es évek végén mintegy 14000, különböző típusú és nagyságú intézményt irányítottak a tanácsok hazánkban, nem meglepő, hogy a *III. Tt. idejére a tényleges szervezeti differenciálódás meghaladta tette a jogszabályi kereteket.*²⁶⁸ Bár a szakigazgatási szervekre vonatkozó rendelkezések puhulni látszottak - hiszen a törvény a tanács hatáskörébe utalta a korábban egy sé-mára épülő szakigazgatási szervezet megállapítását²⁶⁹ - az osztálytagozódás a megyék-nél mégis formalizált maradt.

Ahogy már a II. Tt. is rendelkezett róluk, úgy a III. Tt. sem hagyhatta figyelmen kívül, hogy - szűk körben ugyan, de - államigazgatási szervek léteznek a tanácsok szervezetén kívül. A kivételek jellemzően természetföldrajzi okokra vezethetők vissza, például a Vízügyi Igazgatóságok, a Bányakapitányságok, a Statisztikai Igazgatóságok, valamint a

²⁶⁸ BÁLINT, *A magyar tanácsrendszer fejlődése...*, 13.

²⁶⁹ III. Tt. 12. § (1) bek. e) pont.

Nemzeti Park- és Természetvédelmi Igazgatóságok tartoztak ide. Ezeken túl rendészeti és pénzügyi szervek voltak azok, amelyek racionális okokból kifolyólag, valamint a kényszer legális alkalmazásának lehetősége miatt a tanácsok szervezetétől elkülönülten működtek. Az előbbieket közül egyik kategóriába sem tartozott, de önállóan működött az APEH.

Úgy vélem a fenti bemutatás jól érzékelteti, hogy *a magyar tanácsigazgatás az 1970-es évekre szervezetében és megoldásaiban egyaránt differenciált rendszerré vált.*²⁷⁰ A kezdeti markáns szervezeti integráció is idővel oldódott. Nem meglepő, hogy a tanácsrendszer utolsó két évtizedében szakmai szinten már megfogalmazást nyert:

- a szakigazgatási szervek optimális tagozódása,
- az intézményekkel és háttérszervezetekkel való viszonyának tisztázása,
- az egyes államigazgatási feladatok körzetesítése,
- valamint a VB titkár feladatainak újragondolása.

A középszintű közigazgatás jelentősége tehát ekkor sem volt megkérdőjelezhető, a központból leadott hatáskörök nem áramlottak tovább, azok megálltak a megyéknél. *„A megyei tanácsok feladata a terület egész gazdaságpolitikájának kidolgozása lett. A megyei tanács feladata volt a Kormány által meghatározott fejlesztési eszközök és bevételi források elosztása, a járások és városok között, figyelembe véve a meglévő intézményhálózatot.”*²⁷¹ A megyék azonban ennek során a városok számára kevés önállóságot biztosítottak, ahogy a nekik alárendelt költségvetési intézményeknek is.

5.7. A középszintek számának csökkenése, a járási igazgatás kivezetése 1971 és 1984 között

Mivel az 1949-es Alkotmány formailag a II. Világháború előtti igazgatást hozta vissza, elsősorban a mezőgazdaság hatékony támogatása érdekében megtartotta a járásokat is.²⁷² Ez logikus, hiszen fentebb, a tanácsigazgatás alapjainak lerakását bemutató 5.3. pont végén láttuk, hogy a közigazgatási centralizáció a választott társadalmi-gazdasági berendezkedés egyenes következménye volt. A járások pedig *„minden olyan időszak-*

²⁷⁰ Vö. ANTAL Tamás, *A szovjet típusú közigazgatás Kelet- és Közép-Európában*, Jogtörténeti Szemle, 2009/3.

²⁷¹ SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, i.m. 173.

²⁷² Vö. BÁLINT, *A magyar tanácsrendszer fejlődése...*, i.m. 8.

ban, amikor erősen érvényesültek centralizatív tendenciák, [...] nagyobb jelentőségre tettek szert,”²⁷³ mivel alkalmasak voltak az elaprózott településszerkezet összefogására, valamint országos jelentőségű feladatok operatív végrehajtására.

Rendeltetése tekintetében tehát nincs különbség a dualista járás, valamint az 1945 utáni járási szint között, miután mindegyik az államigazgatási feladatok megvalósítását szolgálta. Az alapvető eltérés abban van, hogy míg az alsó-középszint a polgári időszakban közigazgatásunk önkormányzati oldalához kapcsolódott, a vármegyei törvényhatóság önkormányzatiság nélküli dekoncentrált szerveként működött, addig a szocializmusban 1971-ig saját testülettel bíró elkülönült tanácsigazgatási szintként funkcionált.²⁷⁴

Az alsó-középszint tekintetében változást már igen korán, 1954 után tapasztalhatunk, mikortól a politika óvatosan ugyan, de a városi-községi szint szerepének (népképviselői-önkormányzati irányú) növelése mellett foglalt állást. Ennek megvalósítása végett egyfelől a hatáskörök leadását, másfelől a megye-község közötti közvetlen kapcsolatok kiépítését szorgalmazták. Ennek lett folyománya előbb a városok, majd idővel egyes nagyközségek járások alóli kiemelése és a megyék alá rendelése, valamint a fővárosi és megyei tanácsok közvetett választása, feltételezve, hogy ezáltal megteremthető a települési érdekek középszintű összegzése.

Természetesen ebbe a törekvésbe a járások eredeti alakjukban nem voltak maradéktalanul elhelyezhetők. A '70-es évekre általánosan elterjedt az a meglátás, hogy a községek nagy része megérett a fokozottabb társadalompolitikai önállóságra, így a centralizáció oldódásával a járások kivezetése szükségsszerűvé vált, amire 1971-1984 között fokozatosan került sor:

- a járási szint közjogi helyzetének változását valójában nem a III. Tt., hanem egy évvel korábban a tanácstagok választásáról szóló törvény indította el azzal, hogy nem rendelkezett a járási tanácstestületek választásáról,²⁷⁵
- az 1972-ben elfogadott alkotmánymódosítás pedig már úgy rendelkezett, hogy a megye területe járásokra osztható, tehát a járás fenntartását csupán, mint lehető-

²⁷³ SZOBOSZLAI, A középszintű (járás-városi) területi igazgatás..., i.m. 59.

²⁷⁴ A járások kérdésével a disszertáció későbbi részében még foglalkozom, hiszen a 2012-es jogalkotás az alsó-középszintet a rendszerváltás után majdnem két évtizeddel, a járások 1984-es megszüntetése után 29 évvel újfent intézményesítette a magyar közigazgatásban, immár azonban kizárólag államigazgatási szintként.

²⁷⁵ 1970. évi III. törvény az országgyűlési képviselők és a tanácstagok választásáról szóló 1966. évi III. törvény módosításáról.

séget ajánlotta. Ezt a járások száma is visszatükrözte, ekkor már csak 97 működött Magyarországon.

1972-től „a járási hivatal a megyei tanács végrehajtó bizottságának egységes, önálló hatáskörű szakigazgatási szerve lett [...] mely jogállását tekintve a megyei szakigazgatási szervekkel került azonos helyzetbe azzal a lényeges különbséggel, hogy a járási hivatal illetékessége egy járásra terjed ki, hatásköre viszont nem szűkül le egy ágazatra.”²⁷⁶ Ez a megoldás nyilvánvaló hasonlóságot mutat a tanácsigazgatást megelőző konstrukcióval, amikor a járás a megye kihelyezett szervezeti egységként funkcionált, amelyben a főszolgabíró általános hatáskörrel bírt.

A '70-es évek végére egyértelművé vált, hogy a tanácsrendszer megújításához nem elegendő önmagában a járások leépítése. A járás, mint közvetítő szint megszűnése után a kétfokozatú igazgatásban újra kell gondolni a megyék és települések viszonyát. Előbb vagy utóbb elkerülhetetlennek tűnt a megyei tanácsok átalakítása, számuk növelése (azaz méretük csökkentése).

Tekintettel azonban arra, hogy a megyéket átszabni nem kívánta a párt, a kérdést a települések oldaláról kellett rendezni. *A távlati cél az volt, hogy ne csak a városokat, de a jövőben a községeket is közvetlenül megyei szintről lehessen irányítani.* Miután ennek feltételei a '80-as években maradéktalanul nem álltak rendelkezésre, a középszint alsó szereplőinek, a 83 megmaradt járási hivatalnak az 1984-es kiváltása után is szükség volt valamilyen integrátorra. Ez indokolta a városkörnyéki igazgatás kiterjesztését, amely a települések közötti oldalirányú társadalmi-gazdasági kapcsolatokra kívánt építkezni, és amelynek eredményeként 1983-ra már 61 városhoz 207 községi tanács, összesen 387 falusi településsel kapcsolódott.²⁷⁷

A demokratizálódás kitapintható volt abban is, hogy a korábban életre hívott közös tanácsok, amelyek ekkorra a községek 80%-át (2325 községet) fogták össze „belső szerkezete megváltozott [...] elöljáróságok jöttek létre a települési érdekek hatékonyabb képviselése és a helyi ügyeknek a lakossághoz közelebb vitele érdekében.”²⁷⁸

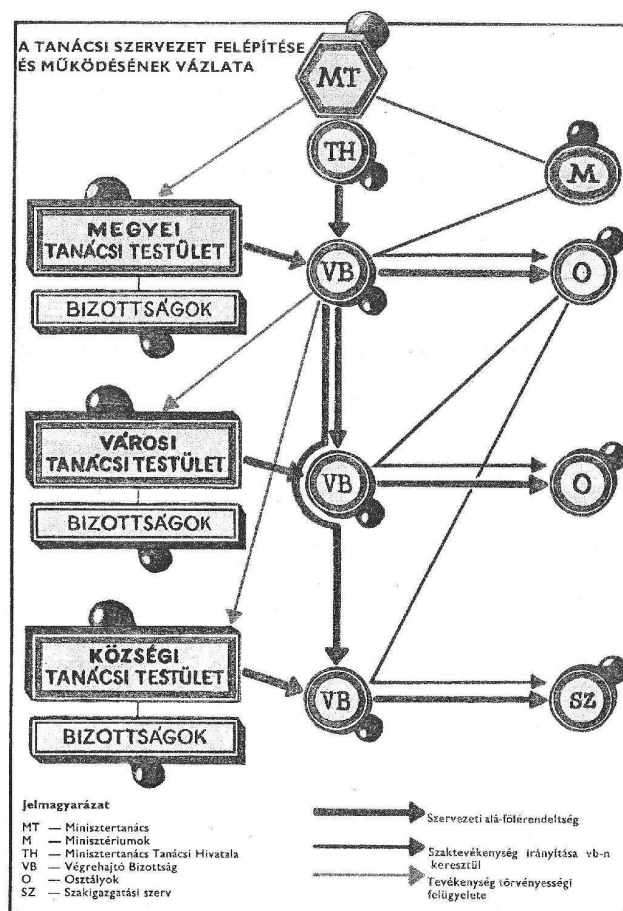
²⁷⁶ Vö. III. Tt. 2. § (2) bek., 66. § (1) bek., valamint SZOBOSZLAI, *A középszintű (járási-városi) területi igazgatás...* i.m. 80, valamint KARA, *Gondolatok a kétszintű tanácsigazgatásról...*, i.m. 102.

²⁷⁷ Ugyanebben az évben a járások mintegy felében a községi egészségügyi és szociálpolitikai, a sportigazgatási, valamint a munkaügyi szakigazgatási feladatokat már nem a járási hivatalok, hanem a járásszékhelyen levő városi tanácsok szervei látták el. BÁLINT, *A magyar tanácsrendszer fejlődése...*, i.m. 21.

²⁷⁸ BALÁZS, *Magyarország közigazgatása...*, i.m. 732.

Ezeknek az intézményeknek és a többi korrekciónak [pl.: nagyközségi kategória (ismételt) bevezetése, számítógép terjesztése, ügyfélszolgálati irodák felállítása] a pozitívumait azonban már nem volt mód megismerni és kiértékelni, mert a '80-as évek utolsó harmadában a tudományos, és politikai érdeklődés az önkormányzati igazgatás felé fordult. A rendszerváltás elmosta a sajátosan nemzeti karakterű tanácsigazgatás utolsó évtizedének eredményeit, a '80-as évek közepén megkezdett átalakítás befejezetlen maradt.

2. ábra: A magyar tanácsai szervezet felépítése a járások kivezetése után²⁷⁹



5.8. A végrehajtó bizottság, valamint a tanácselnök és a VB titkár sajátos szerepe a tanácsrendszer kifejlett alakzatában

A tanácsrendszer a Magyar Népköztársaság hierarchikus, monolit igazgatási rendszere volt, melynek számos jogintézmény erős kohéziót és nagyfokú integráltságot biztosított. Ezek közül az egyik legmeghatározóbb a VB volt, melynek hatáskörében azok a felada-

²⁷⁹ Forrás: BÁLINT, *A magyar tanácsrendszer fejlődése...*, i.m. 19.

tok egyesültek amiket anno „*a központi államigazgatás helyi szervei egymástól függetlenül láttak el.*”²⁸⁰ Az ilyen kiterjedt feladathalmaz megvalósítása ugyanakkor elképzelhetetlen lett volna kellő specializáció, belső munkamegosztás kialakulása, szervezeti differenciálódás nélkül. Erre tekintettel alakították ki a VB-k szakigazgatási ágak szerint osztályaikat, lényegében szakigazgatási szerveiket, melyek a nevükben hozták meg döntéseiket. A végrehajtó bizottságok ezen felül részt vettek a tanácstestületek döntéseinek előkészítésében és végrehajtásában.

Az adminisztratív teendőkön túl a bizottság szerepét tovább fokozta, hogy:

- a tanácstestületeknek az általuk alkotott szabályrendeletek kihirdetése előtt meg kellett szerezniük a felsőbb VB (illetve MT) kifejezett, vagy hallgatólagos jóváhagyását.²⁸¹ Tekintettel azonban arra, hogy a VB-k – a demokratikus centralizmus szervezeti, valamint hatásköri biztosítékaként - ún. *kettős alárendeltségben* működtek, nem csupán a saját tanácstestületüknek voltak alárendelve (ún. horizontális alárendeltség), hanem a felettes VB-nek is (vertikális alárendeltség), *ami végső soron a hierarchia csúcsán álló Minisztertanács akaratának bármely szinten való megjelenítését tette lehetővé,*²⁸²
- a fenti megoldást egészítette ki, hogy a VB-k közötti kettős alárendeltség miatt „*az alsóbb bizottságok függetlenített tagjai /elnök, elnökhelyettesek, titkár/ az őket érintő több személyzeti - munkaügyi /bérezési/ kérdésben nem a saját tanácstestületüknek voltak alárendelve.*”²⁸³ Ez a fajta személyzeti alárendeltség újabb biztosítékot jelentett, miután akár a kettős hierarchia hiányában is lehetővé tette volna, hogy az alsóbb szervek teljesítsék a felettes VB akaratát,
- tekintettel arra, hogy a felsőbb szervek a VB elnökén keresztül tartottak kapcsolatot a tanáccsal, ez a megoldás a gyakorlatban a testületi szervek elsődlegességének csökkenéséhez vezetett. A VB tehát olyan *áttételi csomópontként* funkcionált, ami a szakigazgatást és a tanácstestületet is erősen befolyásolta, és általa elsődlegesen nem az államigazgatási, hanem a politikai centralizáció testesült meg,²⁸⁴

²⁸⁰ MÜLLER - BORECZKY – G. VASS, *A magyar állam szervei...*, i.m. 18.

²⁸¹ Vö. MÜLLER - BORECZKY – G. VASS, *A magyar állam szervei...*, i.m. 14.

²⁸² Míg a tanácstestületeknél, valamint a szakigazgatási szerveknél a tanács törvény utóbb ezt a megoldást felszámolta a VB-nél a tanácsrendszer egészén megmaradt.

²⁸³ VEREBÉLYI, *A magyar tanácsok...*, i.m. 317, valamint III. Tt. 51. § (2)-(3) bek.

²⁸⁴ Lásd: KÖKÉNYESI, *A Végrehajtó Bizottság...*, i.m. 177.

- ezen az sem változtatott, hogy a népképviselő elve miatt a végrehajtó bizottságban laikusok is voltak, a tanácstörvény és annak végrehajtási rendeletei ugyanis a tisztviselők túlsúlyát garantálták. *A tisztviselők jelentős része viszont erősen függött a Kormánytól*, ami azt eredményezte, hogy a VB-k összetétele eleve a központi akarat végrehajtásának, a pártképviselő garanciájaként szolgált.²⁸⁵ Ez a jellegzetesség a szakigazgatási apparátusban ugyanakkor nem érvényesült.

A '80-as években készített tudományos munkák arra a következtetésre jutottak, hogy a VB lényegét tekintve nem is népképviselői, hanem pártpolitikai testület volt, a szocialista államépítés első szakaszának produktuma, amely közvetlenül beépül az államszervezetbe és közhatalmi tevékenységet is ellát. Ezáltal a politika, a jogállás, és a tisztviselői túlsúly mellett a párttagok megjelenítésével egy harmadik garanciát, a közvetlen pártirányítás lehetőségét, *a párt közvetlen jelenlétét is biztosította az államszervezetben.*

A helyzetet tovább árnyalta, hogy a VB szervező tevékenysége, testületi jellege és így időszakos működése miatt a gyakorlatban nem mindig érvényesült. Emiatt *funkcióit idővel a tanácselnök látta el*, aki folyamatosan működött.²⁸⁶ Hasonló volt a helyzet az összehangoló tevékenységgel is, mivel kimutatást nyert, hogy a szakigazgatási szervek tevékenységének koordinálása valójában nem az erre hivatott VB-n belül, hanem vezetői értekezletek keretében, a VB-n kívül valósult meg. Idővel az is bebizonyosodott, hogy a legtöbb bizottsági funkció a gyakorlatban nem, vagy nem úgy valósult meg, ahogy azt a jogszabály rögzíti.²⁸⁷

Ugyancsak a kohéziót fokozta a szakmaiságot képviselő VB (tanácsi) titkári poszt. A titkárok főként a községi tanácsokban voltak megkerülhetetlen szereplői az igazgatási tevékenységnek, miután a községi tanácsok méreteikből adódóan nem tudtak érdemi szakigazgatási apparátust fenntartani, így azok több mint felében a szakigazgatási szervek helyett *valójában a VB titkára látta el a szakigazgatási feladatokat.*²⁸⁸

²⁸⁵ KÖKÉNYESI, *A Végrehajtó Bizottság...*, i.m. 173.

²⁸⁶ Az irányadónak tekintett szovjet szabályozás az elnök, az elnökhelyettesek, valamint a VB titkár között úgy osztotta meg a feladat- és hatásköröket, hogy az elnök irányítsa a VB munkáját és annak egész tevékenységéért egyszemélyben felelős legyen, a helyettesek az elnök feladatainak egy-egy részét vehessék át, míg a titkár tömeg- és technikai szervező feladatokat látson el. Ennek részleteit lásd: DEZSÓ Márta – RÁCZ Lajos, *A helyi szovjetek rendszere*, MTA-ÁJI Kiadó, Budapest, 1977, 58-60.

²⁸⁷ A tanácsrendszer megújításával foglalkozó tudományos kutatások a VB megszüntetését is felvetették. Lásd: KÖKÉNYESI, *A Végrehajtó Bizottság...*, i.m. 197.

²⁸⁸ KARA, *Gondolatok a kétszintű tanácsigazgatásról...*, i.m. 115.

Tekintettel arra, hogy a '60-as évektől kezdve a szabályozás²⁸⁹ abba az irányba mozdult el, hogy azok a községek, amelyeknek kis mérete, alacsony lakosságszáma ezt indokolta (a tanácstagi választókerületek száma 15 vagy ennél kevesebb volt) a VB működését átmenetileg szüneteltethették, a tanács működésével összefüggő jogosítványok, valamint a hatósági jogosítványok is az esetek többségében a VB titkára szálltak át. Ezt a folyamatot a III. Tt. koronázta meg azzal, amikor rögzítette, hogy a községi tanács, a megyei VB hozzájárulásával, az ezer lakost meg nem haladó lélekszámú községben nem választ VB-t. Hatáskörét a tanács elnöke, a VB titkár és egy tanácstag együttesen gyakorolta.²⁹⁰

Megállapítható, hogy *tanácsrendszerünk nem egy az egyben másolta, a Szovjetunió végrehajtó rendszerét. A III. Tt. eljutott oda, hogy kialakítsa a tanácsigazgatás sajátosan magyar variánsát* és ennek keretében a Kormány területi képviselőjét. Ugyanis annak ellenére, hogy a tanácstestület döntött például a tanácselnök, valamint a végrehajtó bizottság titkárának a személyéről, mindezt úgy tette, hogy az elnök jellemzően a párttagok közül került ki, azaz a párthoz lojális bizalmi volt, a VB titkárt viszont egy káderlistáról kellett megválasztani, tehát kizárólag csak az arra előre jelölt személyek közül.²⁹¹ A teljességhez hozzátartozik, hogy a tanácsigazgatásban a megyei vezetés bizonyos szintű ellensúlyt képezett a központi hatalommal szemben, mivel a Kormány üléseire őket is meg kellett hívni.

Az informális befolyásolást biztosító eszközök köre változatos volt. Ide tartoztak az éves megyelátogatások, a helyszíni ellenőrzések, a leiratok, valamint az ún. eligazítások, melyek egyaránt a központi, illetve felettes szervek befolyását erősítették.²⁹² Végül a hathatós instruáló eszközök között kell megemlíteni a tanácsi tervezési és pénzügyi mechanizmust, ahol a tárgyalások egyedi alkui megfelelő háttérrel biztosítottak ahhoz, hogy a felettes szervek számára kívánatos (alapvetően a megyék elképzeléseikhez igazodó) irányba tereljék az alsóbb szintű tanácsok tevékenységét.

²⁸⁹ Így rendelkezett az 1965. évi 8. tvr. felhatalmazása nyomán megalkotott 1027/1965. (XI. 28.), valamint a 2007/1967. (I. 31.) Korm. sz. hat.

²⁹⁰ III. Tt. 48. § (4) bek.

²⁹¹ III. Tt. 51. § (1) bek.

²⁹² Vö. VEREBÉLYI, *A magyar tanácsok...*, i.m. 320.

6. ELKÉPZELÉSEK, TÖREKVÉSEK AZ 1980-AS ÉVEK VÉGÉN AZ IGAZGATÁS MEGÚJÍTÁSÁRA

A szocialista politikai rendszer felpuhulásának köszönhetően az adminisztratív átalakításokat megcélzó jogszabályok előkészítése, a szükséges tudományos kutatások egy szabadabb légkörben már a nyolcvanas években megindultak. Ennek elsődleges bázisaként az Államigazgatási Szervezési Intézet (ÁSZI) szolgált, ahol a fokozatosság jegyében egy mérsékeltebben decentralizált önkormányzati modell kialakítása volt a főcél.²⁹³ Ezen kívül meg kell még említeni az MTA Állam- és Jogtudományi Intézet által vezetett kutatási központot, mely komplex módon közelített az állam- és közigazgatásfejlesztési kérdéseihez, valamint a részkérdéseket vizsgáló ELTE ÁJTK Államigazgatási Tanszékét, az Államigazgatási Főiskolát, valamint a pécsi műhelyt.²⁹⁴

A történeti rész elején feltett két kérdésre is választ ad, hogy a munkálatok során lényegében három nagy területről merítettek a kutatók:

- egyfelől tekintettel voltak a magyar önkormányzatok *történelmi hagyományaira*, a késő-dualizmus polgárosodó közigazgatásának pozitív eredményeire és az azokat feldolgozó tudományos gondolkodók munkáira (pl.: Magyary munkásságára),²⁹⁵
- de figyelembe vették a '80-as évek *nemzetközi folyamatait (lásd nemzetközi kitekintés)*, trendjeit is, amiket az Európa Tanáccsal kiépített kapcsolat egészített ki,
- végezetül számos tapasztalattal szolgált maga a fokozatosan enyhülő *tanácsrendszer*.

Ezek voltak azok a fő impulzus-források, amelyekből a leendő közigazgatás gerincét képező önkormányzati alrendszer többször is merített, és amelyet utóbb az eltérő politikai irányvonalakat képviselő rendszerváltó honatyák kompromisszumos megoldások keretében lényegesen átalakítottak.

²⁹³ Lásd: VEREBÉLYI Imre, *A tanácsönkormányzat kibontakozásának irányai*. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.), *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*, Budapest, ÁSZI, 1987, 6.

²⁹⁴ BALÁZS, *A közigazgatás változásairól Magyarországon...*, i.m. 28.

²⁹⁵ Ez az annakidején osztrák közvetítéssel hazánkba juttatott francia és német igazgatási elemek újbóli elismerését is jelentette.

A megújítási elképzelések és törekvések tekintetében a korlátlan választás lehetősége azonban már igen korán illuzórikussá vált, emiatt pedig az *adaptálható elemek köre is szükségképpen beszűkült*:

- elsőként a korábbi, második világháború előtti magyar közjogi intézmények tekintetében nyert megállapítást, hogy nem jelenthetnek kizárólagos, automatikusan átemelhető, továbbvihető mintát a változásokhoz. Ennek nemcsak az eltelt mintegy negyven év volt az akadály, hanem az is, hogy a korabeli (törvényhatósági-községi) önkormányzati berendezkedés már eleve egy elmaradott struktúrát intézményesített,²⁹⁶
- a külföldi lehetőségek is gyorsan leszűkültek, miután a tőlünk keletebbre eső országok automatikus kizárása után sem az északi, sem a déli államok megoldásai nem találtak megfelelő támogatásra. A nyugati demokráciák közül pedig csak azok maradtak versenyben, amelyek legtöbbet tettek azért, hogy közigazgatásukat mások megismerjék. Ennek köszönhetően a választható kör lényegében Franciaországra, Németországra és az Amerikai Egyesült Államokra szűkült.²⁹⁷ „Mindaz az eklekticizmus, amely a jelenlegi közép- és kelet-európai országok igazgatási intézményrendszerében megfigyelhető, nemcsak a különböző korszakok szükségszerű és elkerülhetetlen egymásra rakódásából fakadó történeti örökség, hanem a tájékozódás nagyfokú hiányának is jele.”²⁹⁸

A fentiek ismeretében sem volt azonban kétséges a nemzetközi alapelvekhez, célokhoz való közeledés (lásd Helyi Önkormányzatok Európai Chartája), valamint a hasznosítható külföldi minták szakmai feltérképezése és átültetése.²⁹⁹

A '80-as évek második felében elvégzett előkészítő munkák során egészen érthető módon a közigazgatás központi szintje, a személyi állomány kérdései, valamint a helyi önkormányzatok voltak azok a területek, amelyek kiemelt figyelmet kaptak. A *középszintű igazgatás megújítása, annak szerepével és jövőjével összefüggő koncepciók első-*

²⁹⁶ Vö. VEREBÉLYI, *A tanácsönkormányzat kibontakozásának irányai...*, i.m. 11.

²⁹⁷ LŐRINCZ Lajos, *Összehasonlítás a közigazgatásban*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.), *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft, Budapest, 2006, 13.

²⁹⁸ LŐRINCZ, *Összehasonlítás a közigazgatásban...*, i.m. 9.

²⁹⁹ Ezek szem előtt tartása vezetett később pl.: a nagyméretű északi önkormányzatok kialakítása helyett a kisközségi modell átvételéhez, amivel kapcsolatban az akkori szakemberek sokat merítettek a svájci, francia és osztrák igazgatási rendszerekből. A központi közigazgatásban nyomon követhető átalakításokhoz pedig pl.: a kancellári modell német-osztrák mintájának egyes elemeit vették figyelembe. De megemlíthető még a köztisztviselői rendszer, amely kapcsán az erősen depolitizált angol szabályozást tekintették irányadónak az akkori szakemberek. Lásd ezzel kapcsolatban még VEREBÉLYI Imre, *Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra II*. Magyar Közigazgatás, 2001/8, 457.

sorban a középszintű önkormányzat kérdései mentén dőltek el. Ezzel összefüggésben akkortájt három elképzelés jelent meg, mindegyik a megye hierarchikus irányító szerepének korlátozását vette kiindulási alapjának:

- az egyik koncepció az önkormányzat nélküli *államigazgatási megye* volt, ahol a területi igazgatási feladatokat kizárólag a megyei keretekben működő területi államigazgatási szervek látták volna el. Ez az ún. adminisztratív megye ugyanakkor radikális település-összevonást, valamint erős társulási rendszert igényelt volna, mely utóbbi a lokális autonómiák szükségszerű csökkenését, igazgatási szempontból keretek közé szorítását vetítette előre,³⁰⁰
- a másik elképzelés *társulással létesített volna megyei önkormányzatot*, melyet azon települések önkormányzatai hoztak volna létre, melyek a társulásban részt vesznek. Ebben a modellben az államigazgatási feladatokat egy hivatal látta volna el, amely egyben felügyeleti jogosítványokkal is rendelkezett volna. Ez a fajta megközelítés politikai támogatottsággal is bírt, azonban a társulási rendszer mozgékonyága miatt eleve kérdéses volt, hogy mennyiben képezheti a közigazgatás stabil elemét egy ilyen középszintű önkormányzat,
- valamint ott volt még a *valós önkormányzatisággal bíró megye*, mint lehetséges irány, ami törvényben meghatározott feladat-, és hatáskörrel, valamint választott testülettel rendelkezik, azonban semmilyen hierarchikus kapcsolatban nincs a településekkel.³⁰¹

Az eredményt ismerjük, a jogalkotás az 1. és a 3. variáció közé pozícionálta a „megszüntette megőrzött” középszintű önkormányzatokat. Bár a megyei önkormányzás mellett döntött, de szerény szerepkörrel, elvetve a települések fölötti felügyelet bármilyen alakját. Érthető módon ez az újfent duálissá vált középszintű igazgatás másik ágára, a területi államigazgatásra is hatással volt, aminek részleteit a későbbiekben fejtem ki.

³⁰⁰ Vö. VEREBÉLYI, *A tanácsönkormányzat kibontakozásának...*, i.m. 40.

³⁰¹ VEREBÉLYI, *A tanácsönkormányzat kibontakozásának...*, i.m. 40.

7. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

Az értekezés történeti részében bemutatott két nagy korszak és azok főbb középszintű intézményei bár alapvetően eltértek egymástól, elvi értelel rögzíteném, hogy *hazánkban a rendszerváltásig a közigazgatás két nagy alrendszere közül az államigazgatás volt fejlettebb*. Ennek magyarázatát hazánk történelmi fejlődése adja meg, ami részben nemzeti, részben birodalmi érdekekre tekintettel, de mindig a központosítás felé mutatott. A központi akarat hathatós érvényesítésének azonban elengedhetetlen feltétele volt mindkét vizsgált időszakban a centrumhoz kötődő, helyi érdekektől mentes területi apparátus működtetése, valamint a Kormány területi képviselésének biztosítása.

Ezekre tekintettel a polgári közigazgatás és a tanácsigazgatás összefoglaló jellemzését előbb külön-külön végzem el, majd a két rendszer közös hasonlóságaira világítok rá.

7.1. Megállapítások a polgári korszak és annak területi államigazgatása kapcsán

A modern polgári közigazgatás kialakulását vizsgálva bemutattam, hogy a területi államigazgatási feladatok ellátásának rendszere a középszintű önkormányzatok kérdéseivel összeforrva alakult. Bár a korszak közigazgatása több rokon jegyet felmutat más korabeli európai államok megoldásaival - például a centralizáltság a frankofón államépítkezéssel rokonítható, a földrajzi közelség miatt pedig a német-osztrák minta is több esetben inspirálólag hatott (pl.: pénzügyi- és honvédelmi igazgatásban, községi típusok kimunkálásában, elöljáróság intézménye kapcsán) - összességében mégis sajátosan magyarnak tekinthető.

1867-1949 közötti közigazgatásunk karakterét vizsgálva leszögezhetem, hogy az a történelmi események ellenére is alapvetően autonóm fejlődési pályával bírt, ennek során *sui generis* közigazgatási intézményeket munkált ki (pl.: főispán, közigazgatási bizottság), amelyeket korrekciókkal ugyan, de mindvégig sikerrel megtartott.³⁰²

Hazánk sajátos fejlődése nem gátolta, sőt kifejezetten ösztönözte az államigazgatás nyugati színvonalú kifejlődését, mivel annak alapjait az abszolutizmusra törekvő uralkodók rakták le, akik hatalmuk érdekében a hadsereg mellett mindig a központból a területi egységek felé szerveződő professzionális hivatalnoki apparátust tartottak fenn.

³⁰² Vö. MAGYARY, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában...*, i.m. 67.

Nem meglepő, hogy a magyar államigazgatáson belül az osztrák hatás leginkább a hadügyi és pénzügyi igazgatás alakulásában volt tetten érhető, melyek a monarchisztikus igények által vezérelve viszonylag korán a két legfejlettebb szakigazgatási területté váltak.

Az 1848-ban megszületett reformvázat tartalommal a kiegyezés töltötte meg. A dualizmus által megteremtett gazdasági-társadalmi környezet a közigazgatás fejlődésére ösztönzőleg hatott, a két nagy alrendszer ekkorra a középszinten is jól elkülöníthető. *Az idő előrehaladtával az államigazgatás mind jobban kiépült, és általános törekvéssé vált, hogy azokban az ügyekben, amik országosan egységes intézést, avagy valamilyen speciális szakértelmet igényelnek, a vármegyei szervek helyett az államigazgatás járjon el.*

Meglátásom szerint közigazgatásunk fejlődése aszimmetrikusan valósult meg. A feudális maradványok, az ország megkésett polgárosodása eleve nem kedvezett az önkormányzatiság, valamint az önálló helyi igazgatási egységek megerősödésének. Az önkormányzati jellegű szervezetek között meghatározóak a vármegyei törvényhatóságok voltak, amelyek a területi lakosság érdekei helyett elsősorban a dzsentri egzisztenciáját igyekeztek megőrizni (pl.: a virilizmus által, a törvényhatósági bizottság közgyűlésének 1929 utáni összetétele által, vagy törvényhatósági kisgyűlés intézményén keresztül). Ennek elkerülhetetlen folyományaként jelentkezett a visszaszoruló nemesség érdekeinek kiszolgáltatása, valamint a települési típusú helyi igazgatási egységek háttérbe szorítása. A vármegyék jelentőségét mutatja, hogy más korabeli külföldi megoldásokkal ellentétben önálló végrehajtó apparátussal rendelkeztek, ami hozzájárult igazgatásban betöltött stabil szerepükhöz.

A fenti jellemzők egyenes úton vezettek ahhoz, hogy közigazgatásunk középszintje erős, egyszersmind fragmentált középszintté alakult, ahol a központi akarat hathatós érvényesülését és a települési szint háttérbe szorítását számos (államigazgatási és törvényhatósági) intézmény egyidejűleg garantálta.

A magyar dualista közigazgatás egyik meghatározó jegye a központosítás. A centralizáció egyik lehetséges formája pedig a központhoz kötődő szervek számának fokozása, azaz a dekoncentráció kiterjesztése. Ennek eredményeként a dualizmus időszakában a területi államigazgatási szervek száma egyre jobban megszorodott, amivel arányban működésük áttekinthetősége elnehezedett, a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek a maihoz hasonló változatossággal voltak jelen.

Ez tette elkerülhetlenné a két nagy alrendszer közötti koordináció intézményesítését, valamint a dezintegrált területi államigazgatási szervei kör integrációjának fokozását. Ezt a közigazgatási bizottságok látták el, melyek a kor színvonalának megfelelő módon igyekeztek orvosolni azt a problémát, ami a különböző típusú közigazgatási szervek együttműködésének hiányosságaiból fakadt. A KB - mint sajátosan magyar intézmény - pozitív célja mellett azonban túlmutatott a pusztán adminisztratív koordináción. Lehetőséget biztosított a törvényhatósági partikularizmus letörésére, a decentralizáció visszaszorítására, a törvényhatóságok megkerülésére, valamint a főhatóságok és azok területi szervei közötti irányítási viszonyoknak is kikerülhetetlen szereplőjévé vált.

A magyar államfejlődés hagyományaival összekapcsolódó központosítás ugyanakkor a fenti dualista intézményhez képest jóval korábban kimunkált egy másik intézményt is a főispáni tisztség formájában. A frank-germán gyökerekből táplálkozó főispáni poszt kezdetektől fogva a központi hatalom (uralkodó, Kormány) területi képviseletét látta el. A dualizmusban elsődlegesen az önkormányzatok decentralizációjának szűkre szabását garantálta, idővel azonban - a közigazgatási bizottság útján, majd önállóan - a területi államigazgatás irányába is komoly jogosítványokra tett szert.

A kiegyezést követő közigazgatás másik karakteres jegye az *interdependencia*, az a kölcsönös függőségi viszony, ami az államigazgatási, valamint törvényhatósági rendszert végérvényesen egymáshoz kapcsolta, és a XX. század első feléig kizárta az államigazgatás területi szinten való abszolutizálását. Ide soroltam például a főispán és alispán kinevezési és együttműködési szabályait, a közigazgatási bizottság összetételét és a törvényhatósági tagok fölötti fegyelmi jogkört, a közigazgatási bizottság és a törvényhatósági bizottság viszonyát, később a törvényhatósági tisztviselők kinevezési, illetve választási szabályait.

A dualizmus közigazgatása a maga módján próbált a korrallal lépést tartani, ezt azonban egy-két kivételtől eltekintve egészen a két világháború közötti időszakig - azaz Magyar fellépéséig - alapvetően a hatalmi viszonyok függvényében, *tudatos fejlesztés, illetve szisztematikus szervezőelv hiányában* tette. Ez különösen igaz a területi államigazgatásra, ahol a tárcák önjáróvá váltak, összkormányzati (néha egységes ágazati) szemlélet hiányában került sor a struktúra kialakítására.

A területi államigazgatás kérdései tehát mindvégig a vármegyék jogállásának és funkcióinak átalakításával párhuzamosan alakultak. A világháborúk éveiben a sajátos körül-

ményekre tekintettel a centralizáció, és így az államigazgatás is tovább erősödött, míg a törvényhatóságok veszítettek önállóságukból. És bár a területi államigazgatási szervezet fokozatos kiépülésével a törvényhatóságok, mint általános hatáskörű középhatóságok egyre jobban veszítettek jelentőségükből, a korszak átalakítási törekvései még így sem jutnak el oda, hogy az államigazgatás középső szintjén egy elkülönült általános hatáskörű szervet hozzanak létre. A peremfeltételek elnehezedeése által determináltan az önkormányzatok irányába megindult államosítási folyamat sajátos lezárását jelentette a szocialista berendezkedés.

7.2. A szocialista tanácsigazgatás és területi szintjének jellemzői

A szocializmusban alkalmazott tanácsrendszerű közigazgatás erősen hatott területi államigazgatásunk fejlődésére, hiszen közigazgatásunk 1949-et követően új úton fejlődött tovább. A szocializmus egészen más szemléletet, más megközelítést alkalmazott az állam jelenségeinek értelmezésére, ami a hatalom megosztásának helyébe a *hatalom egységének elvét* helyezte. Emiatt a Magyar Népköztársaság a demokratikus centralizmus, valamint az államigazgatás egységességének elveit követve egy piramisszerűen építkező, monolitikus államigazgatási rendszert alakított ki, ami elvetette az államigazgatás és önkormányzatok közötti különbséget. A középszinten a korábbi *dezintegráció helyébe a lehető legteljesebb szervezeti integráció* lép.

Bár a tanácsrendszer eredetileg külső minta nyomán honosodott meg hazánkban, később egyedi, *nemzeti karakterre tett szert*. Az államigazgatás fejlettségét tükrözi, hogy a rendszerváltást megelőzően a maival nagyjából azonos feladatköröket korlátozottabb anyagi és infrastrukturális háttér mellett is kb. feleannyian látták el a területi államigazgatásban, mint napjainkban. A demokratikus centralizmus az igazgatásban a demokráciát az önkormányzati elemek helyett a népképviselői elemek hangsúlyozásával igyekezett megvalósítani. Habár a centralista elemek túlsúlyban voltak a demokratikus jegyekkel szemben, a szocialista blokk államai közül a legdemokratikusabbá a magyar tanácsrendszer vált.

A tanácsigazgatásban, mely a '45 előtti kereteket töltötte meg új tartalommal, a *megyei tanácsok szerepe vált meghatározóvá*, ami abból fakadt, hogy a szovjet-rendszer a Szovjetunió földrajzi méreteiből kifolyólag már kezdetektől fogva a területi szintre koncentrálna a hatalmat. Ugyanakkor ez a sajátosság a magyar állam- és közigazgatás ha-

gyományainak is megfelelt, hiszen közigazgatásunk középszintje a világháborúkat megelőzően is potens intézményekkel rendelkezett. A szocialista államépítés számára pedig elengedhetetlen volt a gazdasági folyamatok hathatós befolyásolása, aminek színterévé rövid időn belül a megyék váltak.

A tanácsrendszer jól irányítható és jól koordinálható volt, mivel *centralizáltsága és hierarchizáltsága mellett a pártszervek is kellő kohéziót jelentettek a szintek között*. A formális, jogi megoldásokon túl az informális, jogon kívüli eszközök legalább ennyire fontosak voltak. A *strukturális integráció magas foka* miatt feleslegessé vált a dualizmusban kimunkált működési integráció és annak intézménye, a közigazgatási bizottság. Ugyanakkor ez a rendszer is kimunkálta a központi akarat hathatós területi képviselőjét a végrehajtó bizottság tisztviselőin keresztül.

Az integráció szervezetileg majdnem teljes volt, a speciális hatáskörben eljáró államigazgatási szervek főszabály szerint a tanácsok szervezeti egységeiként funkcionáltak, vagy mint uniformizált szakigazgatási szervek, vagy mint rendkívül változatos szakigazgatási intézmények. Valójában az állami feladatok rendkívül széles körét felölelő tanácsrendszer nem maradt statikus, az idő előrehaladtával jelentékeny szerkezeti *differenciálódáson* ment keresztül azzal párhuzamosan, ahogy a feladatok közötti különbségek egyre markánsabban kezdtek megmutatkozni:

- az ellátandó feladatok mennyisége és minősége miatt a szakigazgatási szerveken és intézményeken túl egy kiterjedt (intézeti-vállalati) *háttérintézményi kör* jött létre. Ezek a szervek - tekintettel arra, hogy nem minősültek szakigazgatási szerveknek - létükkel lazították fel a tanácsrendszer integráltságát,
- az ügyfelek érdekében szükségszerűvé vált a szakigazgatási szervek *kirendeltségeiről* rendelkezni, ügyfélszolgálati irodákat felállítani,
- ráadásul több olyan szerv is volt (pl.: fegyveres szervek, rendőrség, APEH, Bányakapitányságok) amelyek sajátos feladataik és jogosítványaik, vagy éppen működési területük miatt az *integrált tanácsai szervezeten kívül helyezkedtek el*,
- mindezt tovább bonyolítja, hogy az alacsony lakosságszámú településekben eleve értelmetlen volt tagolt szakigazgatási struktúrát kialakítani, helyette a *VB titkárok* jártak el. Idővel arra is lehetőség nyílt, hogy a VB feladat- és hatásköreit is a VB titkár (a tanácselnökkel és egy taggal közösen) lássa el,

- a járási szint fokozatos kivezetésével a *járásai hivatalok* 1971-től 1984-ig a megyék dekoncentrált egységeivé alakultak, majd 1984 után megszűntek,
- a nagyközségi kategória bevezetésével, bizonyos nagyközségek közvetlen megyei irányítás alá helyezésével, a közös tanácsokban az előljáróságok intézményesítésével és a városkörnyéki igazgatás kiterjesztésével a *települési szint* demokratikus intézményei újabb megoldásokkal egészült ki.³⁰³

A középszintű közigazgatás súlya és fontossága azonban (a dualizmushoz hasonlóan) a tanácsigazgatásban sem változott. A települési szint szerepe (néhány kivételtől eltekintve) ebben a struktúrában is marginális volt, amit a jogi szabályozás mellett a pártszervek hálózata, valamint a települések közötti horizontális együttműködések (pl.: községi közös tanácsok) betonoztak be.

A szocialista államigazgatás alapkarakterét a fokozatosan oldódó demokratikus centralizmus ellenére a centralista jellemzők, az önkormányzati jogok helyett a népképviselői elemek hangsúlyozása és a tanácsok autonómiájának tagadása határozta meg, ami miatt demokratikus szempontból deficiteseknek számított. A mozgásfolyamatot jól érzékelteti a *három tanácstörvény, melyek óvatosan ugyan, de egyre több, a centralizáció oldására tett korrekciót hajtottak végre a rendszeren*, aminek a végpontjában a települések mozgásterének fokozása állt.³⁰⁴

Az utolsó tanácstörvény már addig ment el, ameddig azt a szocialista rendszerkeretek lehetővé tették, és megteremtette a tanácsrendszer sajátosan magyar, liberális változatát. A rendszerváltás azonban egy merőben más berendezkedést intézményesített, amivel a tanácsrendszer a maga eredeti konstrukciójában már nem volt kompatibilis. Átalakítása így nem csupán külső kényszer, de reális belső szükséglet is volt.³⁰⁵

Láthatjuk tehát, hogy amíg a tanácsigazgatás *„előtti fejlődés során a centralizáció erősödése jelentkezik meghatározó tendenciaként. [A II. Világháború] utáni fejlődésünkben a kezdeti centralizáció fokozatos felszámolásának lehetünk tanúi, méghozzá egy, a központi szervek elhatározásával született decentralizációnak.”*³⁰⁶ Ez pedig egyenes úton vezetett oda, hogy a tanácsrendszer nagyfokú integráltsága, ami a dualizmustól eltérően

³⁰³ Lásd ezzel kapcsolatban a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény módosításáról rendelkező 1985. évi IV. törvény 5. §-át.

³⁰⁴ Például az 1985. IV. törvény 1. §-a által a III. Tt. 1. §-ba beiktatott új b) pont, mely már kifejezetten utalt a tanácsok önkormányzati tevékenységének gazdasági megalapozására.

³⁰⁵ Ahogy azt munkájában A. GERGELY András leírta, az államszocialista pártirányítási modell válságba jutott. *Területi uralmi folyamatok (I. rész)*, Magyar Közigazgatás, 1990/3, 251.

³⁰⁶ SZAMEL, *A megyerendszer fejlődésének története...*, i.m. 178.

alapvetően nem működési, hanem szervezeti integrációt takart, fokozatosan enyhülni kezdett.

7.3. Azonosságok a két igazgatási rendszer területi szintjének megszervezésében

A fenti nyilvánvaló eltérések ellenére – és a területi államigazgatás fejlettségének hangsúlyozásán túl - a két nagy igazgatási rendszer kapcsán több olyan visszatérő megoldást is felfedezhetünk, amelyek mögött *korszaktól független, rokonítható logika* húzódik meg:

- az egyik ilyen igazgatási rendszereken átívelő közös vonás a *középszintű igazgatás kiemelkedő szerepe és súlya*. A dualizmusban ezt elsősorban a vármegyékre alapozott adminisztráció megöröklése indokolta, hiszen a kora-dualizmusnak szinte kizárólagos, és a későbbiekben is megkerülhetetlen intézményei voltak a középszintű igazgatásnak. A fokozatosan kiteljesedő területi államigazgatás ezt a helyzetet csak tovább erősítette. Mivel a XX. századi gazdasági-társadalmi jelenségek (pl.: közegészségügy, építkezések, ipari, szociális, mezőgazdasági, munkaügyi kérdések) az államra háruló feladatok tömegét csak tovább fokozták, a középszintű közigazgatás súlyán és fontosságán a tanácsigazgatás sem változtatott. A középszint markáns szerepét biztosította, hogy a leadott hatáskörök jelentős részét a megyék olvasztották magukba, ami hamar funkcióhalmozáshoz vezetett. A megyei tanácsok kifelé irányuló funkciói széles spektrumon mozogtak. A hatósági, törvényességi felügyeleti, szakmai felügyeleti, intézményirányítási, pénzügyi ellenőrzési, személyzet-politikai és tervezési funkciók rendkívül tág mozgásteret biztosítottak számukra az alsóbb fokú tanácsokkal szemben,
- ebbe a körbe sorolható még a *Kormány területi képviseletét ellátó intézmény szabályozása* iránti igény, ami mindkét rendszert egyformán jellemezte. A központi hatalom alacsonyabb szintű megjelenítése érdekében mindkét időszak ki-munkálta a maga intézményét. A dualizmusban a politikailag lojális főispán feladata volt a Kormány akaratának direkt megjelenítése, aki elsősorban a törvényhatóságok szervezetét vette igénybe feladatai ellátásához. Jogosítványai fokozatosan teljesítették ki szupremáciáját előbb csak a törvényhatóságok fölött, idővel pedig - a személyzettel kapcsolatos kérdések útján - a középszintű államigazgatásra is közvetlen hatást tudott gyakorolni. Rokonintézményét a szocializmus is

kimunkálta, hiszen az időszakosan működő VB-k tanácselnökei és titkárai voltak azok, akik az általános hatáskörű szerv jogosítványait folyamatosan gyakorolták és a felettes VB-hez való kötődésük (kettős irányítási viszonyok) miatt alkalmasak voltak a Kormány akaratát alacsonyabb szintekre transzformálni. A lojalitást itt a tanácselnök párttagsága, valamint a titkár listáról való megválasztása és a felettes VB-k irányukba gyakorolt személyzeti jogosítványai garantálták,

- további hasonlóság a *speciális hatáskörű szervek tarkasága*. Ez a dualizmus alatt és a világháborúk éveiben egyre terebélyesebbé váló alrendszer mellőzte az egységes logikát, ágazonként eltérő módon és - a közigazgatási bizottság koordinációs tevékenységétől eltekintve - meglehetősen szabadon fejlődött. A tanácsigazgatás integrált szervezetében a szakigazgatási feladatokat egy előre meghatározott séma alapján a VB-k osztályai látták el. A megyei osztálytagozódás ugyan kevésbé változott az idők során, azonban a hozzá kapcsolódó szakigazgatási intézményi kör és a háttérintézmények látványos bővülésen mentek keresztül. Nem volt egységes a szakigazgatási struktúra olyan értelemben sem, hogy a kistépeléseknél feladataikat a VB titkára gyakorolta,
- a rendszerváltás előtti közigazgatási rendszerek centralizációs jellegéből folyó közös sajátosságaként emelem ki a *járásokkal kapcsolatos szabályozást*. A dualizmusban a járások mindvégig önkormányzatiság nélküli vármegyei szervezeti egységek voltak, amelyek utóbb bizonyos államigazgatási szervek működési keretében is szolgáltak és egyértelműen az államigazgatási feladatok megvalósítását látták el. A szocializmus 1950 és 1971 között önálló tanács szintként használja tovább, azt követően viszont a megye kihelyezett szakigazgatási szervévé alakítja, funkcióján azonban nem változtat,
- végül utalok arra, hogy bizonyos települések kivételével (pl.: a dualizmusban a törvényhatósági jogú városok, a szocializmusban a megyei jogú városok) *alapvetően egyik igazgatási rendszer sem tekintett a települési szintre érdemi szereplőként*. Azok autonómiájában inkább saját korlátaikat látták, így komplex eszközökkel határolták be mozgásterüket.

IV. A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS FEJLŐDÉSÉNEK LEGFONTOSABB ÁLLOMÁSAI A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG

1. A RENDSZERVÁLTÁS KÖZÉPSZINTŰ KÖZIGAZGATÁSRA GYAKOROLT HATÁSAI

A történeti visszatekintésből jól látszik, hogy a magyar közigazgatás államigazgatási ága és annak területi szintje mindkét vizsgált korszakban fejlett volt, alapvetően a *korszakmai színvonalán állt*. A közigazgatás-történeti előzmények ismeretében ugyanakkor kérdésként merül fel, hogy a '80-as évek végén, '90-es évek elején lejátszódó rendszerváltás során - és még utána évekig - miért sodródott a figyelem partvonalára ez a korábban fejlett igazgatási terület. Munkám következő részében arra keresem a választ:

- *hogy mi a magyarázata a területi államigazgatás rendszerváltás utáni sajátos fejlődésének Magyarországon?*
- *valamint arra, hogy milyen hatások mentén formálódott államigazgatásunk területi szintje 1990 és 2010 között?*

Az *első kérdés megválaszolásához* időben egészen az 1989-1990-es rendszerváltásig (bizonyos tekintetben pedig ahogy azt két oldallal lejjebb látni fogjuk, a '80-as évek második feléig) kell visszakanyarodni és a teljes területi igazgatás alakulását kell vizsgálni. Miután a demokratikus transzformáció az élet szinte minden területét érintette, az állami igazgatási struktúrát sem kerülte el. Rendkívül rövid idő alatt, a '90-es évek közepére a centralizált állam-modellből működőképes plurális polgári demokrácia jött létre,³⁰⁷ kiépültek a jogállam szervezetét meghatározó legfontosabb intézmények.

Az adminisztratív átalakítások súlyát és fontosságát emelte az a tény, hogy *az új közigazgatás kiépítése nem csupán következménye, hanem egyszersmind nélkülözhetetlen előfeltétele volt az eredményes átmenetnek*. A korábbi tanácsigazgatási rendszer monolit jellege mélyreható beavatkozásokat igényelt, mivel a végrehajtó hatalom gyakorlását új alapokra kellett helyezni. Az államigazgatás egységes rendszerének helyébe – az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) nyomán - egy duális közigazgatási rendszer lépett. A magyar közigazgatási rendszer képében egy olyan európai kontinentális modell jött létre, amely megoldásaiban vegyes, miután *tudatosan emelt át, illetve zárt ki*

³⁰⁷ STUMPF István, *A középszintű közigazgatás helye és szerepe*. Magyar Közigazgatás, 2001/2, 65.

igazgatási elemeket az 1990 előtti két nagy közigazgatás-történelmi korszakból, amiket azután több külföldi rendszer megoldásaival ötvözött.³⁰⁸

Az új közigazgatási berendezkedés főbb vonalaiban megfelelt az európai elvárásoknak,³⁰⁹ de láthatóan magán hordozta azokat a hiányosságokat, amiket a rendszerváltozás során tapasztalható anomáliák szültek. A '90-es évek elején ugyanis a magyar közigazgatás nemcsak megújult, de részben szét is zilálódott. Ez elkerülhetetlen velejárója volt annak, hogy a poszt-szocialista országoknak egyidejűleg kellett lebontania a régi struktúrát és leraknia egy új állam alapjait.³¹⁰ A vélekedés az volt, hogy az egyes építőelemek idővel összeérnek, az arányok a helyükre kerülnek. Ez azonban nem mindenhol történt meg, többek között a területi igazgatás szereplőit illetően sem.

Napjainkban is elterjedtnek számít az a meglátás, miszerint a közigazgatásban lejátszó-dó átalakulás kapkodva, *ad hoc* módon valósult meg. Ez azonban tévedés. Kétségtelen, hogy a demokratikus átalakulás gyors és szerteágazó intézkedéseket követelt a közigazgatásban, melyek megtételére meglehetősen rövid idő állt rendelkezésre. Részben ennek a felfokozott transzformációs környezetnek tudható be, hogy az új közigazgatási rendszer létrehozása során legalább olyan mértékben volt jelen a tudatos tervezés, mint amennyire a rendszertelen fejlődés. Ez a kétszálú folyamat egy olyan kényszerpályán valósult meg, melyet külső elvárások formáltak, és belső igények inspiráltak. Ugyanakkor ez is, mint minden reform, szükségszerűen a legfontosabb kérdésekre koncentrált,³¹¹ ami bizonyos területeken az intézmények intenzív, de néhol elsietett, illetve félbehagyott kimunkálásához vezetett.

Amennyiben csak a tudományos életet emelem ki (*a korábban tett megállapításaimmal összhangban*), látható, hogy a '80-as évek végén kialakult légkör kedvezett a szabaddabb, a nyugati demokráciák felé nyitó tudományos kutatásoknak. Azonban a szellemi műhelyek többsége ebben az időben az önkormányzati típusú igazgatási elemek iránt mutatott nagyobb érdeklődést, ott is elsősorban a területi és települési szint iránt (amit hatalmi okokból a szocialista politikai vezetés is könnyebben támogatott az államigazgatás központi szintjének vizsgálata helyett).³¹²

³⁰⁸ BALÁZS, Magyarország közigazgatása..., i.m. 741.

³⁰⁹ TORMA András, *Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon*. Magyar Közigazgatás 2004/12, 713.

³¹⁰ Vö. VERHEIJEN, Tony, *Public Administration Reform, A Mixed Picture*. In: *Diversity in Action*. Edited by, Anna Mária, BÍRÓ – Petra, KOVÁCS, LGI-OSI, 2001, 32.

³¹¹ GÖTZ, H. Klaus, *Making Sense of Post-Communist Central Administration, Modernisation, Europeanization or Latinization*, Journal of European Public Policy 8, 6 December, 1032-1051.

³¹² Vö. BALÁZS, *A közigazgatás változásairól Magyarországon...*, i.m. 28.

Egyöntetű volt a szakemberek véleménye abban, hogy a demokratikus közigazgatás kiépítése nem lehetséges a tanácsok megreformálása útján. Az új közigazgatási rendszer fundamentumának hiteles lerakása megkívánta, hogy a régi rendszer alapkarakterét meghatározó tanácsokat mihamarabb felszámolják. A magyar folyamatok jellegzetességét az adta, hogy viszonylag rövid idő alatt kellett sok igényre megadni a válaszokat.³¹³

Mivel a közigazgatási rendszerváltás az új alkotmányos szabályok miatt a központi közigazgatásban vette kezdetét,³¹⁴ *a területi államigazgatás kérdése expliciten nem merült, nem merülhetett fel 1989-ben.* Bár az új jogi keretek miatt már ekkor bizonyos volt, hogy a központi szerveknek lehetnek területi államigazgatási szervei, valamint, hogy a Kormány széleskörű szervezetalakítási szabadsággal bír az államigazgatásban,³¹⁵ *a területi szint csak a tanácsok szétválasztása, tehát a helyi önkormányzatok 1990-es felállítása nyomán differenciálódott szervezetileg.*

Az eddig leírt szakmai okok önmagukban még nem eredményeztek volna semmilyen kilengést, avagy torzulást az új adminisztratív apparátuson. A rendszerváltás azonban számos területen (a tanácsrendszer deficitjeire adott politikai ellenhatásként) negatív megközelítéssel élt, a korábbi szisztéma *ellenpontozására* épített. Emiatt a tanácsrendszer lebontása és az új polgári közigazgatás felépítése sajátosan, a fejlett demokráciák állam- és közigazgatás-építési folyamatától eltérő sorrendben, annak *inverzeként* valósult meg.

Köztudomású, hogy a polgári közigazgatás osztott rendszere a nyugati államokban hosszabb belső fejlődés, organikus építkezés nyomán nyerte el jelenlegi formáját. Ennek a fejlődésnek első lépcsőjét a központból települési szint felé megszervezett professzionális államigazgatás létrejötte jelenti és a helyi önkormányzatok csak ezt követően intézményesültek. Ezzel szemben nálunk a '90-es évek elején ez valós történeti hagyományok híján rövid idő alatt pont fordítva játszódott le, amit a közjogi alkotmányozás felemássága, valamint az államigazgatás jogi alulreprezentáltsága is alátámaszt.

A fordított logikát bizonyítja az 1990. évi kormányprogram X. fejezete, mely elismerte ugyan, hogy a közigazgatásnak két szektora van, az önkormányzati és az állami közigazgatás, de ezzel együtt leszögezte, hogy a helyi politikától független állami közigaz-

³¹³ SIVÁK József, *Helyben járás vagy lépésváltás?! (Trendek és kényszerek a közigazgatás korszerűsítésében)*, Magyar Közigazgatás, 2005/1, 5.

³¹⁴ 1989. évi XXXI. törvény 33-40. §.

³¹⁵ Lásd az Alkotmány 40. § (3) bek.

gatási szolgálat kiépülésének csak ott látja helyét, ahol az önkormányzati közigazgatás nem alkalmazható.

Miután a rész határozta meg az egészet, a szervezet építése nem mellőzhette a kontra-hatásokat, valamint a szinergia és a kellő integráció hiányát. Bár a korábban tömbszerű területi igazgatás többszereplőssé vált, a közigazgatás két alrendszerének a fejlődése aszimmetrikus módon valósult meg, ami különösen az államigazgatás területi szintjének a helyzetén keresztül vált kitapinthatóvá. A dekoncentrált szervi kör a rendszerváltás során nem kapott kellő figyelmet, az átalakítások peremvidékére sodródott, és csak a '90-es évek közepén került ismét az érdeklődés középpontjába.³¹⁶

A politikai rendszerváltást tehát egy *arányaiban eltolódott közigazgatási struktúraváltás* kísérte. A folyamat magyarázata a következő, az okozati lánc egyes elemei az alábbi sorrendben kapcsolódtak egymáshoz:

- a demokratikus átalakítás során egy olyan *ingahatás* jelentkezett, ami a korábbi középszintű közigazgatással szembeni bizonytalanságból fakadt. A rendszerváltást megelőző mintegy 100 évben ugyanis mindkét nagy igazgatási modell a települési szintet gyengítette. Sem a dualista-közigazgatás, sem a tanácsrendszer, egyes várostípusok - mint például a főváros - kivételével nem tekintett a települési szintre érdemi szereplőként. Emiatt politikai *törekvéssé vált a történeti örökség negatívumaival való szakítás, azaz az államigazgatás helyett az önkormányzatok előtérbe tolása, priorálása, de azon belül is a korábban mindig hangsúlyos középszint helyett a települési autonómia centrumba helyezése.* Mindezek a tényezők együttesen hatottak afelé, hogy az önkormányzatok egyre jobban felértékelődtek a közigazgatás többi, antidemokratikusnak titulált elemével szemben. *„Egyre inkább eluralkodott az a hamis tudat, hogy az önkormányzatok nemcsak hogy nem részei a közigazgatásnak, de az államigazgatási alrendszerrel, mint szükségszerű rosszal szembeni egyedüli demokratikus megoldások.”*³¹⁷ Ez az, amit egyesek inga effektusnak neveznek. A korábbi centralista elemek abszolu-

³¹⁶ BUJDOSÓ Sándor, *Tizenöt bekezdés a területi államigazgatás 15 évéről (köszöntő)*, Magyar Közigazgatás, 2006/2, 65-66.

³¹⁷ BALÁZS István, *Az állam változó szerepkörének hatása a közigazgatási intézményekre*, Magyar Közigazgatás, 1992/5, 261.

tizálása óhatatlanul vezetett oda, hogy a rendszerváltást követően az inga ismét túllendült, csak ez alkalommal a másik irányba,³¹⁸

- az Ötv. elfogadása megszüntette a korábban egységes tanácsai szerveket területi és települési szinten és egy széttöredezett, kistélepüléssel profilú önkormányzati alrendszert hívott életre, mely elméletben kétszintű, gyakorlatban viszont a területi önkormányzatokat súlytalanná tette. Közigazgatási szempontból a megye fantomizálódott, „fogyatékoságai miatt a középszint egyre újabb képződményekkel duzzadt fel.”³¹⁹ Ez azért alakulhatott így, mert a megyék, mint a rendszerváltás legnagyobb vesztesei - melyeknek az átalakulás során még a létjogosultságát is megkérdőjelezték³²⁰ - a továbbiakban *nem tudtak integratív funkciót ellátni,*
- miután azonban – ahogy arra Magyary Zoltán is rámutatott - a közigazgatás egy komplex rendszer, ezért elképzelhetetlen az, hogy annak bármely elemét úgy változtassuk meg, hogy az ne hasson ki a többi elemre. Itt is ez történt. A megyék kiiktatásának tovaryűrűző hatása lett, negligálásuk több irányba is *kompenzációs mechanizmusokat* indított el a középszinten.³²¹ „*Burjánzik a területi államigazgatás, párhuzamos szervezeti-intézményi struktúrák jöttek létre (területfejlesztés, idegenforgalom stb.), különböző tércategóriák jelennek meg középszinten [valamint ahogy majd a munka később részében látni fogjuk az alsó-középszinten] (különböző körzetek, kistérségek, régiók), mindezek között nincs koordináció, s virágzik az informális hálózatokra épülő elitizmus, korporatív regionalizmus.*”³²²
- a jelenség hátterében az áll, hogy a települési önkormányzatok felemelkedésével és a megyék lesüllyedésével *a középszinten feladatellátási-vákuum keletkezett.*³²³ Mivel a szervezeti átalakulás megelőzte a hatáskörök, a legjobb szándék

³¹⁸ VEREBÉLYI Imre (szerk.), *Az önkormányzati rendszer magyarázata*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, 19.

³¹⁹ JAKAB András - TAKÁCS Péter (szerk.), *A magyar jogrendszer átalakulása. 1985/1990-2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás. I. kötet*, Gondolat, Budapest, 2007, 308.

³²⁰ Vö. BALOGH László, *Gondolatok a középszintről*, valamint BOZSÓ Péter, *A középszintű közigazgatás múltja, jelene, jövője*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.), *Ünnepi kötet, Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, Kódex, Pécs, 2008, 253. és 259.

³²¹ PÁLNÉ Kovács Ilona, *A középszint reformjának nehézségei*, Magyar Közigazgatás, 2006/3-4, 228.

³²² PÁLNÉ Kovács Ilona, *Európaizáció és a magyar területi közigazgatás*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.), *Ünnepi kötet, Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, Kódex, Pécs, 2008, 188.

³²³ Vö. BÉKEFI Ottó, *Az újabb megye vitához. (Kézirat)*, MKI, Budapest, 1992, 20.

ellenére is maradtak olyan teendők, amelyek a korábbi megyei tanács lebontása után egyetlen jogutódhoz sem kerültek át, mondhatni gazdátlanul maradtak.³²⁴ A névleg a korábbi tanácsi hatáskörök szétesztásáról gondoskodó hatásköri törvény (továbbiakban Htv.)³²⁵ nem tudta hézagmentesen rendezni a kérdést,

- alapvetően ez inspirálta a különböző minisztériumokat a strukturális ősrobbanás pillanatában, akkor, amikor a középszintet az Ötv. nyomán *tanácsi keretektől függetlenedett szakigazgatási szervekből és intézményekből kialakuló területi államigazgatási szervekkel elkezdték feltölteni*. A hajdani tanácsi szakigazgatási feladatok ellátására ekkor 10 új dekoncentrált szerv jött létre, a struktúra kialakulása azonban inkább eshetőleges, semmint szisztematikus volt. A koncepciótlan szervszaporodást tovább erősítette a tárcák részéről a jegyzőkkel szemben tapasztalható bizalmatlanság, így az államigazgatási feladatok átruházása helyett inkább dekoncentrált szerveket hoztak létre. A dekoncentrált államigazgatási szervek létrehozását véleményem szerint nem (kizárólag) hatalmi ambíciók idézték elő, hanem a területi feladatok ellátásának egységes szervező logikát mellőző megközelítése,³²⁶
- miután az államigazgatás reformja kevésbé előtérben álló kérdés volt akkortájt, ez a folyamat kívül maradt a döntéshozók látókörén és szinte teljes mértékben *evolúciós elveket követve, koncepciótlanul valósult meg, mellőzve azt a szintű tudatosságot, ami az önkormányzati alrendszer kialakítását jellemezte*.³²⁷ Egységes kormányzati vezénylés hiányában az ágazatok önjáróvá váltak, így az általuk alkalmazott megoldásokban nagyfokú eltérés kezdett mutatkozni. Az egységes szempontrendszer hiányát tükrözte vissza a speciális hatáskörű dekoncentrált (akkori elnevezéssel centrális alárendeltségű) államigazgatási szervek számán túl jogállásuk nagyfokú változatossága,
- a folyamat végeredménye *strukturális és feladatköri rendezetlenség* lett, egy szervezetében túlburjánzott, megoldásaiban differenciált, röviden dezintegrált

³²⁴ IVANCSICS Imre – VIRÁG Rudolf, *Javaslat a jelenleg működő területi államigazgatási szervek szervezeti átalakítására, feladat- és hatáskör felülvizsgálatára*. In: BALÁZS István - BÉRCESI Ferenc (szerk.), *A területi államigazgatás reformja*, MKI, Budapest 2006, 54.

³²⁵ 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről.

³²⁶ SZABÓ Lajos, *Megjegyzések a közigazgatási középszint megítéléséhez*, Magyar Közigazgatás, 1992/10, 625.

³²⁷ Vö. VIRÁG Rudolf, *A dekoncentrált szervek szabályozásának jellemzői*, Magyar Közigazgatás, 1994/1, 12.

területi államigazgatási alrendszer alakult ki. A tárcaérdekek és ágazati erőviszonyok mentén formálódó szervcsoport sokkal közelebb állt egy rendszertelen konglomerátumhoz, mint egy szisztematikusan felépített végrehajtói szinthez,

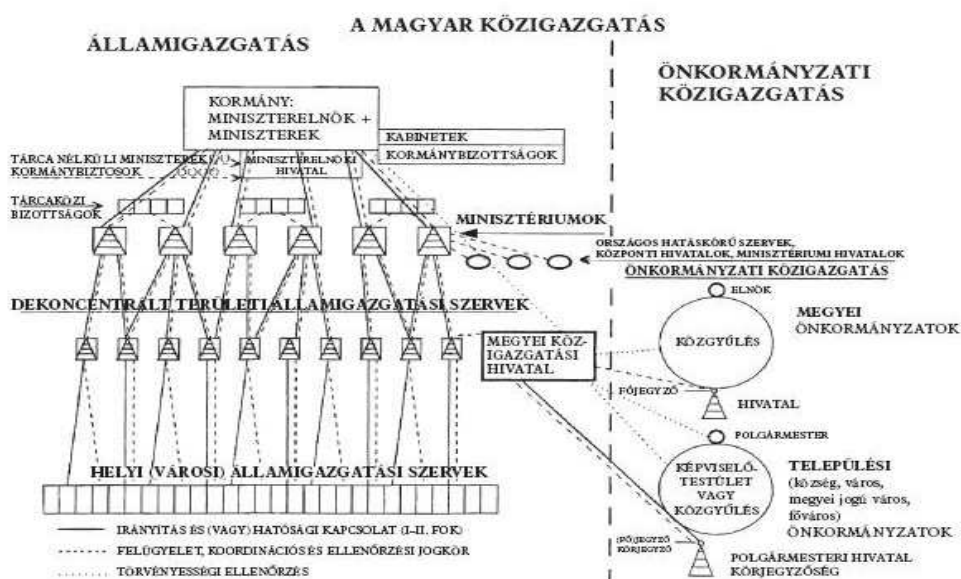
- a teljességhez hozzátartozik, hogy bár a fenti folyamatokkal párhuzamosan kialakult egy olyan középszintű államigazgatási intézmény, ami a Kormány területi képviseletét is elláthatta volna, azonban ez (ugyancsak az elutasított történeti hagyományok okán, valamint az önkormányzatok védelme érdekében) háttérbe lett szorítva. Az 1994-ig működő köztársasági megbízott intézménye, mely elsősorban a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését volt hivatva ellátni, de szűk körben a területén működő államigazgatási szervek felé is gyakorolt jogosítványokat, jól láthatóan az *útkeresés eredménye, majd áldozata* lett, amit az intézmény atipikus megoldásai jól alátámasztanak (ennek részleteit később ismertetem).³²⁸

Bár a területi államigazgatás 1990 után nem maradt mozdulatlan, meg kell állapítanom, hogy a rendszerváltás utáni kormányokat komoly modernizációs deficit terheli a közigazgatás ezen szegmensében. Az egységes szervezeti keretkből, a tanácsok integratív rendszeréből kiszabadult állami szakigazgatási szerveket utóbb már nem lehetett a tanácsihoz hasonló összetett szervezeti keretek közé visszahelyezni.³²⁹ A területi államigazgatás evolutív fejlődésének nyomai lassan két és fél évtizeddel a rendszerváltás után is kitapinthatók a középszinten. A problémákat a sorozatos változtatások, reformok ellenére sem sikerült maradéktalanul megoldani, a konszolidáció elmaradt. A fennmaradt hiányosságok okait, a dekoncentrált szervi kör rendezését gátló tényezőket a disszertáció következő gondolati egységeiben ismertetem.

³²⁸ Lásd a köztársasági megbízottak jogállásáról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. törvényt, valamint a speciális régiós működési területüket meghatározó 61/1990. (VIII. 14.) OGY határozatot.

³²⁹ BALÁZS, *A közigazgatás változásairól Magyarországon...*, i.m. 69.

3. ábra: A magyar polgári közigazgatás rendszerváltás után kialakult szervezete³³⁰



2. TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSUNK RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI FEJLŐDÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSE A FŐBB SZAKASZOK MENTÉN A 2010 VÉGI REFORMIG

2.1. Az egyes szakaszokat meghatározó legfontosabb tényezők

Bár a demokratikus átalakulást követően a két alrendszer viszonyában sikerült az egyensúlytalan helyzet felszámolása, az államigazgatás területi szintje ezután sem stabilizálódott. Ez azonban már nem a rendszerváltás utóhatása. Az elmúlt majdnem negyed századot hullámzó sikerességgel ugyan, de a struktúra - integráció és dezintegráció váltakozó sikerrel folytatott küzdelme mentén megvalósuló - folyamatos korrekciós kísérletei övezik, melyek nem mentesek a látványos irányváltásoktól sem. Arra a kérdésre, *hogyan formálta államigazgatásunk területi szintjét az 1990 és 2010 közötti időtartamban, a következő választ tudom adni.*

A mögöttünk álló két évtizedben a területi államigazgatás folyamatos átalakulásban, változásban volt. Ezt több behatás együttesen alakította, hiszen a belső igények mellett az új (és néha még a régi) közigazgatási tendenciákra is tekintettel kellett lenni. Az időszakot az alábbiak mentén szakaszolom. A területi államigazgatás oldaláról közelítve az első nagy periódus 1990 és 1996 közzé esik, a második 1996-tól 2002-ig tart. A harma-

³³⁰ BALÁZS István, *A közigazgatás az állami szervek rendszerében és a közigazgatás szervezete*, Debrecen, 2001, 41.

dik etap 2002-2010 között volt, ezt követően jutunk el a legutóbbi területi reformig, ami 2011-ben vette kezdetét és napjainkban is zajlik.

A területi államigazgatás lényegében a '90-es évek közepén, az önkormányzati alrendszer alapjainak lerakását, kereteinek megszilárdítását követően került ismét az érdeklődés középpontjába. A cél ekkoriban az új állam- és közigazgatási rendszer elemeinek stabilizálása volt, miután egyértelművé vált, hogy a polgári közigazgatás egészséges fejlődése csakis a nagy alrendszerek kölcsönös, összehangolt fejlesztése mellett képzelhető el. Az *1990-es évek első felére meghatározó befolyással bírt a New Public Management államtalánító eszméje, amely törekvésként fogalmazta meg a közigazgatásban a versenyszférához hasonló hatékonyság, teljesítmény és minőség elérését.*³³¹ Az NPM neoliberais vonulata azonban a - friss demokráciákban a még épphogy intézményesített, és emiatt még meg sem gyökeresedett - közigazgatási megoldások jelentős részének átalakítását/lebontását hirdette. Az a *paradox helyzet* állt elő, hogy a demokratikus átalakulással, a klasszikus közigazgatási intézmények kiépítésével egy időben merült fel azok felszámolása, menedzser eszközökkel való kiváltásának igénye. A *nyugati államokhoz hasonló tradíciókkal nem rendelkező poszt-szocialista országokra nézve ez destabilizáló hatású volt.*³³²

1992-ben,³³³ majd 1995-ben³³⁴ is felmerült a területi államigazgatási szervek heterogén rendszerének az egyszerűbbé, átláthatóbbá tétele. 1996-tól³³⁵ a teljes közigazgatás kapcsán (napjainkig példaértékű) koherens megközelítés jellemezte a Kormányt, mely a területi államigazgatásban a szervezeti és működési integráció fokozását egyaránt célként tűzte ki:

- a területi államigazgatás tekintetében a *Kormány területi képviselőinek fokozása*, a területi kormányhivatal intézményének kialakítása mellett,
- *a speciális hatáskörű dekoncentrált szervek körének redukálása* (összeolvasztással, újabbak létrehozásának a tilalmával),
- valamint a *koordináció erősítése* volt az általános törekvés.

³³¹ BALÁZS, A közigazgatás változásairól Magyarországon..., i.m. 21.

³³² Lásd ezzel összhangban JÓZSA, Változó közigazgatás..., i.m. 103.

³³³ 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítéséről.

³³⁴ Lásd az 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervek reformjának főbb irányairól.

³³⁵ 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat a közigazgatás reformjáról, valamint A közigazgatás reformjának programja, Magyar Közigazgatás, 1996/11, 664-666.

Mindezt a dezintegrált rendszerből történő elmozdulás, a magasabb fokú integrálás inspirálta. A ciklusból hátralevő idő rövidege miatt a maradéktalan megvalósításra (a szakmailag jól kimunkált és feszes ütemezés ellenére) nem került sor.

A kilencvenes évek harmadik harmadában általános törekvéssé vált a külföldi minták adaptálása. 1996 és 2002 között folyamatos igény mutatkozott a területi szint reformjára, azonban ezt olyan külső hatások áttemelése befolyásolta, mint az *Európai Közigazgatási Térség* (továbbiakban EKT) ideája, valamint az ekkor már elsődlegesen személyi állományt érintő és továbbra is folyamatosan ható NPM. Előbbit az OECD (melynek célja volt, hogy javaslatokat fogalmazzon meg a különböző országok számára) a SIGMA program keretében, valamint az integrációs folyamat során az EU felé készítenő ország-jelentések transzformálták hazánkra és valójában nem új fejlesztési irányt jelölt ki, hanem a nagyszámú csatlakozni kívánó poszt-szocialista országokra tekintettel a tagállamok közigazgatásaival szembeni értékszintézist. *Tekintettel arra, hogy az EU-ban a közigazgatás a tagállamok szuverenitásának részét képezi, a közigazgatásfejlesztési igényeket - teljesítmény és minőség-követelményekként - a csatlakozási eljárásba becsatornázva lehetett sikerrel megjeleníteni.*³³⁶ Az Uniónak elemi érdeke, hogy a tagállami közigazgatásokat képessé tegye a normatív, valamint egyedi uniós döntések végrehajtására.

Az Európai Közösséget alapító Római Szerződés 5. cikkelye (EUSZ 10. cikkelye) szerint a tagállamok minden megfelelő általános és egyedi intézkedést meghoznak annak érdekében, hogy biztosítsák azoknak a kötelezettségeknek a teljesítését, amelyek a Szerződésből fakadnak, vagy a közösségi szervek intézkedéseinek következtében jönnek létre. A tagállamok megkönnyítik a Közösség számára feladatainak teljesítését. A tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedés meghozatalától, amely az ebben a Szerződésben előírt célok elérését veszélyezteti. Azaz bár a Római Szerződés elkülönítlen nem foglalkozott a közigazgatás kérdésével, megállapítható, hogy a tagállamokkal egyfajta eredménykötelmet létesített (az EU zsargonban „*hűség-klauzulának*” nevezik a vonatkozó cikket), ami azt jelenti, hogy a forma és a megoldási módok tekintetében szabadságot biztosított a tagállamoknak, mivel csak az eredményre, tehát a Közösségi kihívásoknak való megfelelés képességére fókuszált.

³³⁶ Erre vonatkozóan a PHARE és SIGMA programok több területen is úttörőnek tekinthetők. Előbbi a kormányzati-közigazgatási rendszer korszerűsítését is zászlajára tűzte, utóbbi kifejezetten a fejlettebb országok szakmai know-how-jának átadására irányult. A programok több olyan közös elemet is feltártak, amelyek igazodási ponttá váltak az egyes államok számára. Lásd ezzel kapcsolatban SIGMA, *European Principles for Public Administration*, 27 OECD, Paris, 1998.

Ezen a helyzeten lényegében a 2009. december 1. óta hatályos Lisszaboni Szerződés sem változtat. Az Európai Unióról szóló szerződés I. címének 2E cikke értelmében az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására. Tovább folytatva, ugyanezen cím 4. cikke a korábbiakkal nagyon hasonló módon leszögezi, hogy a tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását. Az *EKT tehát nem az intézménytranszfer, hanem a nemzeti megoldások tiszteletben tartása mellett a hatékonyság és a minőség fokozását, azonos szintre hozását várta el a leendő tagállamoktól*. Bár a szabályozás a standardizálás irányába mutat - hosszabb távon stabil és európai szinten egységes kereteket teremtve ezzel a felmerülő teendők megoldásához³³⁷ - „*a közigazgatási rendszerek elsődleges értelmezési kerete továbbra is a nemzetállam maradt.*”³³⁸

Ugyancsak erre az időszakra esik a *regionalizáció/regionalizmus* gondolatkör fokozatos elterjedése és politikai, valamint tudományos berkekben való széleskörű térnyerése. A 2000-es évek elején tehát több jelenség egyidejűleg éreztette hatását, emiatt pedig nem alakulhatott ki letisztult irány, helyette önellentmondásos fejlődés jellemzi közigazgatásunkat.

Megközelítésemben új szakaszt jelent a 2002-2010 közötti időszak, mely a területi államigazgatás oldaláról vizsgálva a fentihez nagyban hasonlít, azonban következményeit tekintve annál sokkal intenzívebb. A 2002-ben hivatalba lépett Kormány államreform-elképzelései között kiemelt helyet foglalt el a központi kormányzat megújítása mellett³³⁹ a középszintű közigazgatásban megvalósított léptékváltás, a térszerkezet átalakítása, a regionális államigazgatás kialakítása (lásd IDEA-program).³⁴⁰ Jelentőségében nem csökkent a *New Public Management* közigazgatás-fejlesztésben betöltött szerepe sem, valamint az ország 2004-es csatlakozásáig az EKT is komoly hatással bírt.

³³⁷ Látni kell, hogy ezen kívül van egy másik iránya is a szervezet/intézményrendszer egységesedésének. Ez pedig az EU-s ügyek kormányzati koordinációjához, és a tagállamok által az EU-s intézményekhez telepített kapcsolattartó szervek köre, melyek néhány önálló típus mentén rendeződnek.

³³⁸ Lásd PÁLNÉ, *Európaizáció...*, i.m. 184.

³³⁹ Ennek összegzését adja: SÁRKÖZY Tamás, *Államszervezetünk potenciazavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására*, HVG-ORAC, Budapest, 2006.

³⁴⁰ BALÁZS, *A közigazgatás változásairól Magyarországon...*, i.m. 16.

A következő politikai ciklusban, 2006 és 2009 között a világban bekövetkezett változásokra tekintet nélkül (lásd a nemzetközi folyamatokat ismertető rész utolsó gondolati egységét) minden korábbinál határozottabban került elő az államigazgatási regionalizáció és a piaci eszközök felvállalása, holott ezek erőltetett alkalmazását sem a régiós gondolat visszaszorulása, sem a neoweberi gondolat kör terjedése nem támasztotta alá.³⁴¹ Miután széles körben terjedt el az a hibás meglátás, hogy a közigazgatást belülről megreformálni nem lehet, a reformok előkészítésébe egyre ritkábban vontak be belső szakértőket, helyettük az Államreform Bizottság - a feladatot mintegy kiszervezve - a versenyszférára támaszkodott. „A kívülről jövő intézkedések érzékelhető módon nem javították a hatékonyságot, sőt rendszerint tovább rontották. [...] Az Új Közmenedzsment eszközök kritika nélküli és erőltetett alkalmazása szétrombolta az addig jól működő intézményeket (pl.: Magyar Közigazgatási Intézet), és felborította a közigazgatás és közszolgálat hagyományos értékrendjét, miközben újat alkotni nem tudott.”³⁴²

A területi államigazgatás regionalizálását tekintve alapvetően a Kormány területi szervét, a közigazgatási hivatalokat illetően került sor szisztematikus tudományos előkészítésre. A többi kérdésben azonban az elmaradt szakmai, valamint politikai konszenzus híján a reform megvalósulása egyenetlen maradt. Ráadásul 2008 végén a Kormány területi képviselőjét ellátó közigazgatási hivatal olyan jogi helyzetbe került, amelynek következtében 20 hónapon keresztül működésképtelenné vált. A befejezetlen építkezés összességében inkább bonyolította, semmint javította az államigazgatás területi szintjének működőképességét és nem enyhített a két nagy alrendszer művi elválasztásán sem. 2010-ben a korábbi 4 év átrendezése értelmét veszítette, mivel az év végéig egy radikális és rapid megyei visszarendeződés zajlott le a dekoncentrált szervei körben. A 2006 előttihez hasonlatos helyzet intézményesítése, a megyei működési keret általánossá tétele azonban nem stabilizálta az alrendszert, hiszen csupán átmeneti jellegű volt, az év végéig tartott.

2011-től újabb átalakítás vette kezdetét, mely beleilleszkedik a több, mint húsz éve tartó permanens reform-folyamatba (például már a '90-es években felmerült elképzelésekre és igazgatási eszközökre épít, visszatér az NPM megoldásaihoz), annyiban azonban újat mutat, hogy *a szervezeti integráció volumene korábban nem látott méreteket ölt, és a*

³⁴¹ JÓZSA, *Változó közigazgatás...*, i.m. 49.

³⁴² BALÁZS, *Magyarország közigazgatása...*, i.m. 738.

folyamat egy szerv, a Kormány kiemelt területi államigazgatási szerve köré koncentrálódik.

A fenti tényezők időben egymásra csúszva, átfedésekkel éreztették hatásukat, és gyakran ellentétes célokkal bírtak. Mindezek miatt meglátásom szerint nem beszélhetünk egyenes vonalú fejlődésről, helyette mesterséges, többször önellentmondásos megoldások kaptak teret. Ez a területi államigazgatás eklektikus összképén nem tudott érdemben árnyalni.

Napjainkra több mint félszáz kormányhatározat bizonyítja, hogy a középszint kérdései folyamatosan napirenden voltak, azokra azonban nem sikerült tárcaérdekeket átütő erejű, koherens válaszokat adni, így az elképzelések nem jutottak túl az azokat megfogalmazó kormányhatározatok lapjain.³⁴³ A koncepciók szinte kivétel nélkül célként fogalmazták meg a feladat- és hatásköri revíziót, a területi államigazgatási szervek számának reális (házánk adottságaihoz igazodó) mértékű csökkentését, egyes - jellemzően kisebb - területi államigazgatási szerveknek a Kormány területi szervébe történő integrálását, valamint a többi szerv irányába a koordináció és ellenőrzés erősítését.³⁴⁴

A reformok várható előnyeit valamennyi esetben a szervek számának pusztá csökkentésén, a feladatelosztás ésszerűsítésén, a területi államigazgatás tagoltságának mérséklésén túl abban jelölték meg, hogy ezáltal a közigazgatás egésze hatékonyabb, gyorsabb, olcsóbb, ügyfél-centrikusabb, valamint átláthatóbb lesz.³⁴⁵ *A haladó elképzelések ellenére azonban a területi szint konszolidálása elmaradt, mivel a szilárd kormányzati akarat idővel mindig veszített erejéből és megtört, szétforgácsolódott az ágazatok ellenállá-*

³⁴³ A területi államigazgatással kapcsolatos modernizálási törekvéseket fogalmazták meg többek között az alábbi kormányhatározatok: 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítéséről, 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervek reformjának főbb irányairól, 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat a közigazgatás reformjáról, ahol a fő irányokat külön feladatterv [2039/1997. (II. 12.) Korm. határozat] bontotta le a kormányzati ciklusra. Ennek részletes bemutatását adja BALÁZS, *A közigazgatás változása Magyarországon...*, i.m. munkájában. 1052/1999. (V. 21.) kormányhatározat a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999–2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről, 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001–2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről, 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról, 2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozat a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról, 1075/2004. (VII. 21.) Korm. határozat a regionális és kistérségi szervezést igénylő államigazgatási feladat- és hatáskörök, valamint a területi államigazgatási szervek átalakítására vonatkozó intézkedésekről, 1052/2005. (V. 23.) Korm. határozat a közigazgatás teljesítményének növelését szolgáló rövid távú intézkedésekről és átalakításának középtávú feladatairól, 1061/2006. (VI. 15.) Korm. határozat az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyi kérdésekről, 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről, valamint legújabbban az 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járásek kialakításáról, és az 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról. A kérdés kapcsán lásd még IVANCSICS Imre, *Közigazgatás és területi reform*, Comitatus, 2005/3, 21–30.

³⁴⁴ BALÁZS István - BÉKEFI Ottó - JAKAB András - LŐRINCZ Lajos - NAGY Mariann - RIXER Ádám - SZALAI Éva, *Államigazgatás*, Budapest, 2003, 66–70.

³⁴⁵ LŐRINCZ Lajos, *Közigazgatás: tegnap, ma, holnap*, Tér és Társadalom, 1999/3, 17.

sán, mely eseményláncolat meglepő hasonlóságot mutat a múlt század eseményeivel (lásd a *Magyarynál írtakat*).³⁴⁶

A disszertáció hátralevő részében az ágazatok speciális hatáskörű területi szerveinek, valamint a Kormány képviselőjét ellátó területi államigazgatási szervnek 1990 és 2010 közötti alakulását a fenti korszakolás mentén, de különböztetve mutatom be. Döntésem indoka az, hogy ezáltal jobban tudom érzékeltetni a területi államigazgatásban egymással párhuzamosan futó és nem ritkán homlokegyenest ellentétes folyamatokat. Másfelől ezáltal a Kormány területi szerveinek (ennek a nemzetközi és történeti összevetésben is jelentős intézménynek) a fejlődését és fejlődésének főbb momentumait jobban fel tudom vázolni. A 2011. 01. 01. óta zajló területi átalakítás kifejtésére annak aktualitása és sajátosságai miatt nem ebben a részben, hanem a következő pont alatt keríték sort.

2.2. Szervezeti változások és strukturális irányváltások a különös hatáskörű területi államigazgatásban a rendszerváltástól 2010-ig

2.2.1. Az 1990 és 1996 közötti időszak legfontosabb jellemzői és intézkedései a speciális hatáskörű dekoncentrált szervek kapcsán

A nevezett szervcsoportnak kezdetektől fogva vannak olyan *közös vonásai*, melyek a helyi önkormányzatoktól markánsan megkülönböztetik, és amelyek a területi államigazgatás szervezési elveire vezethetők vissza. A rendszerváltást követő években ezek az alábbiak voltak:

- az Alkotmány szerint csak az *Országgyűlés és a Kormány* létesíthet ilyen szervet,³⁴⁷
- a dekoncentrált államigazgatási szervek mindig valamely ágazat irányítása és felügyelete alatt állnak, tehát *erőteljes a centrumhoz való kapcsolódásuk*, míg területi kötődésük gyenge,
- *végrehajtó jellegű* államigazgatási feladataik ellátásához jellemzően speciális hatáskörrel rendelkeznek, alapvetően hatósági tevékenységet látnak el,
- a szervek *hivatali formában* működnek és egyszemélyi vezetés alatt állnak, társadalmi kontroll csak ritkán érvényesül irányukba,

³⁴⁶ Vö. MAGYARY, *A magyar közigazgatás gazdaságosságának...*, i.m.

³⁴⁷ Lásd az Alkotmány 19. § (2) bek. és 40. § (2) bek.

- a bennük foglalkoztatottak *közszolgálati szabályozás* hatálya alatt állnak.

Összegezve, a *dekoncentrált szervek a központi közigazgatástól függő, annak alárendelt, külső végrehajtó szolgálatként működő szervek*. A szakirodalom számos képviselője már igen korán felhívta azonban a figyelmet a rendszerváltás utáni közigazgatás defektusaira, a szükséges lépések megtételét sürgetve.

A szakírók egyöntetű megállapítása volt ugyanis, hogy a dekoncentrált államigazgatási szervek köre, melyek egy része:

- újonnan megjelenő feladatokra szerveződött (pl.: kárpótlási hivatal),
- azonban döntő többsége a korábbi tanácsi szakigazgatási szervekből (pl.: földművelésügyi hivatalok, fogyasztóvédelmi felügyelőségek, sportigazgatóságok, TÁKISZ-ok, munkaügyi központok),
- illetve szakigazgatási intézményekből alakult (pl.: KÖJÁL, Állategészségügyi és Élelmiszerellenőrző Állomások, Földhivatalok),
- vagy a korábban is tanácson kívül működő szervek utódaként működött tovább (pl.: Vízügyi Igazgatóságok, APEH, Bányakapitányságok, Statisztikai Igazgatóságok, Nemzeti Park- és Természetvédelmi Igazgatóságok),

a nyilvánvaló hasonlóságok ellenére *túlzottan heterogén* szervcsoportot takar.³⁴⁸ Ennek bizonyos mértékig meglátásom szerint előzményét jelentette a tanácsrendszerben a feladatok ellátása miatt fokozatosan differenciálódó szakigazgatási szervek és intézmények egyre nehezebben áttekinthető rendszere.

A demokratikus átalakulás utáni dekoncentrált szervi kör heterogenitásának bizonyítékai a következők:³⁴⁹

- valójában az Országgyűlés és főként a Kormány mellett törvényi, illetve kormányrendeleti felhatalmazás alapján nagy számban *hoztak létre dekoncentrált szerveket az egyes miniszterek*, valamint a Htv. is felhatalmazást adott bizonyos körben dekoncentrált szervek létesítésére,³⁵⁰

³⁴⁸ BÉRCESI, A *területi államigazgatási szervezetrendszer tíz éve...*, i.m. 140.

³⁴⁹ Vö. VADÁL Ildikó, *A dekoncentrált szervekre vonatkozó jogi szabályozás "sokszínűsége"*. In: Európa megye-e a megye? Pécs, 1994.

³⁵⁰ VADÁL Ildikó, *Dekoncentrált szervek a mai magyar közigazgatásban. A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és reformjának alternatívái*, Budapest, 1994, 71.

- a tárcák ugyanakkor még a saját területi szerveik létrehozása, átszervezése során *sem alkalmaztak egységes logikát,*
- a speciális hatáskörű dekoncentrált szervek mellett 1997-ig bizonytalan volt, sőt egy átmeneti időre teljesen hiányzott a *Kormány középszintű képviselete,*
- a hatósági felügyeleti és nyilvántartási feladatok mellett több esetben *szolgáltatásokat is* nyújtottak (pl.: a KÖJÁL jogutódjaként megszervezett ÁNTSZ),
- illetékességüket tekintve a speciális hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek egy része regionális (pl.: Vízügyi Hatóság), míg másik része megyei keretek között tevékenykedett (TÁKISZ Megyei Igazgatósága), de volt példa arra is, hogy települési szintig kiépült szervezettel bírtak (pl.: Földhivatalok). A járássok '80-as években történt megszüntetése után azonban az *alsó-középszinten ezek a szervek nem követték egységes beosztást,*
- a dekoncentrált szervek differenciáltsága *elnevezésük sokszínűségében* is megmutatkozott. A területi államigazgatási szerv elnevezés mellett a leginkább elterjedtek a dekoncentrált államigazgatási szerv (röviden dekó), valamint a centrális alárendeltségben működő államigazgatási szerv elnevezés tekinthető (lásd a Htv-t). Nem köszön vissza letisztult formában az 1945 előtti hivatal és hatóság distinkció sem, helyette felügyelet, központ, állomás, igazgatóság, szolgálat elnevezések terjedtek el,
- a jogi alulszabályozottság következtében azonban nem csupán elnevezésükben, de ahogy azt pár bekezdéssel fentebb láttuk létesítésükben, megszüntetésükben, továbbá gazdálkodásuk jelölésében (pl.: önálló költségvetési szerv, maradványérdekeltségű költségvetési rendszerben önállóan gazdálkodó szerv), valamint feladat- és hatáskörükben is indokolatlanul *nagyfokú változatossággal* bírtak.

A területi államigazgatási szervek, amelyek a közigazgatás szűk értelemben vett intézményrendszerének az egyik legstabilabb elemét kellene, hogy képezzék, a fenti okok miatt Magyarországon nem bírtak ezzel a jellemzővel. Az első politikai ciklus végén a megújítási elképzelések között tehát nem véletlenül szerepelt a dekoncentrált szervek számának csökkentése (szervezeti integráció), tevékenységük összehangolásának foko-

zása (működési integráció), valamint alkotmányi és törvényi szabályozásuk megalkotása (reguláció).³⁵¹

Voltak olyan vélemények, amelyek ezt az önkormányzati alrendszer korrekciójával párhuzamosan javasolták megoldani, mivel a tények már akkortájt azt sugallták, hogy a régi rendszer központosított hatalmának reakciójaként a decentralizáció talán túl messzire ment, a két alrendszer megreformálása pedig csakis egymásra tekintettel lehet sikeres.³⁵² „A közigazgatási jövőképek [úgy nyerték el tartalmukat] hogy kompromisszumosságukban egymást kizáró elemeket hordozó, s ezért törvényszerűen inkonzisztens variációkat [jelentenek...].”³⁵³ Ezzel az akkori kormányzat is tisztában volt, ezért nem meglepő, hogy már az első politikai ciklusban megindult az eredeti modell korrigálása. A megyék kérdésének (felemás) rendezése mellett kísérlet történt az államigazgatás területi struktúrájának racionalizálására.

A kiüresedett megyei státusz problémáját az Ötv. 1994. évi módosítása kívánta rendezni úgy, hogy a megyéket területi önkormányzatokként írta körül.³⁵⁴ Érezhető, hogy a szabályozás kontrahatásra épült,³⁵⁵ hiszen nem lett volna kívánatos az, ha a rendszerváltás után 4 évvel a területi önkormányzatok a korábbi megyei tanácsokhoz hasonlóan túlsúlyba, hierarchikus viszonyba kerültek volna a településekkel. Ezért a jogalkotó kényesen ügyelt arra, hogy a megyék a településekhez képest továbbra is csak kiegészítő, kiegészítő szereppel bírjanak. Az önkormányzati középszint illetően maradékelvű kezelése vezetett a megyék hatalomból való kiszorításához,³⁵⁶ ahhoz, hogy csupán a területi igazgatás mellékszereplői lettek.

Miután a területi szint arányainak helyreállítása nem történt meg 1994-ben, a megszüntetve megőrzött megyék nem voltak képesek a középszint integrálására sem a feladatok, sem a szervezetet illetően. Ugyanez a helyzet a bizonytalan rendeltetésű köztársasági megbízotti intézmény megszüntetésével, ezzel ugyanis a jogalkotó a dekoncentrált szervek racionalizálásának egyik lehetséges bázisát számolta fel.

³⁵¹ GELENCSÉR Gábor, *A dekoncentrált államigazgatási szervek tevékenységének összehangolása I.*, Magyar Közigazgatás, 2001/4, 252.

³⁵² BALÁZS István, *A közigazgatás modernizálása Közép- és Kelet Európában*, Magyar Közigazgatás, 1991/7, 650.

³⁵³ OLÁH Miklós, *A megye helye*, Comitatus, 1991/1, 37.

³⁵⁴ 1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról (Ötv. Novella).

³⁵⁵ BALÁZS István, *A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás átalakítása tükrében. A területi államigazgatás reformja*, MKI, Budapest, 2006, 38.

³⁵⁶ PÁLNÉ, *A középszint reformjának nehézségei...*, i.m. 223.

1990-1994 között megyénként mintegy 30 fajta dekoncentrált államigazgatási szerv működött az országban. *Integrációs pontok hiányában a területi államigazgatás reformja nem csak későbbre tolódott, de a ciklus végére a dezintegráció tetőzéseként a dekoncentrált (államigazgatási és rendészeti) szervek száma elérte a 46-ot, ami nemzetközi összehasonlításban is soknak számított.*³⁵⁷ A jobbító szándék ellenére a területi szint konszolidálása a kellő és kitartó politikai akarat hiányában, valamint a hátralevő idő rövidege miatt az első politikai ciklusban elmaradt.

2.2.2. Törekvések a területi államigazgatás integráltságának fokozására 1996 és 2002 között

A második politikai ciklusban a középszint államigazgatási ága kiemelt fejlesztési prioritásként jelent meg, ez a közigazgatás-fejlesztési kormánybiztos munkájában is külön hangsúlyt kapott. A közigazgatási döntések homlokterében a területi államigazgatás feladat- és hatásköri rendszerének felülvizsgálata, a felesleges párhuzamosságok kiszűrése, valamint a dekoncentrált szervek számának ésszerű csökkentése állt. A legátfogóbbnak tekinthető, egyszersmind elemeiben napjainkig ható program 1995-1996-ban készült el.³⁵⁸ A tudatos fejlesztés eredményeként a területi államigazgatási szervek száma a ciklus végére mintegy harmadával, 30-ról 21-re csökkent.

A megújítást, racionalizálást célzó elképzelés homlokterében ezidőtájt a területi államigazgatási szervek több lépcsőben történő ésszerű csökkentése állt. A folyamat lényege akként összegezhető, hogy a megerősített jogosítványokkal bíró közigazgatási hivatalokhoz, mint 1997-től a Kormány kiemelt területi szerveihez csak olyan szervek integrálódnak szervezetileg, illetve olyanok kerüljenek a hivatalvezető koordinációs és ellenőrzési jogköre alá, amelyek kizárólag államigazgatási feladatokat látnak el és megfelelő méretűek.³⁵⁹

A koncepció tehát elvetette a szervezeti integráció abszolutizálását, egy a korábbi tanácsi struktúrához hasonló „gyűjtőszerv” felállítást, ami azzal magyarázható, hogy a te-

³⁵⁷ BALÁZS István, *A közigazgatás továbbfejlesztésének időszerű feladatai, különös tekintettel a területi államigazgatásra (Kézirat)*, Budapest, 2001, 26.

³⁵⁸ Lásd a fentebb már említett 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozat, valamint az 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat a közigazgatás reformjáról, ahol a fő irányokat külön feladatterv [2039/1997. (II. 12.) Korm. határozat] bontotta le a kormányzati ciklusra.

³⁵⁹ Ennek ismertetését adja BALÁZS István, *A területi államigazgatás reformjáról*. In: FOGARASI József (szerk.), *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*, Unió, Budapest, 1996, 179-185.

rületi államigazgatás személyi állománya és gazdálkodása az evolutív fejlődés miatt ekkorra már többszöröse a tanácsigazgatási kereteknek. Helyette *a szervezeti és működési integráció kombinált alkalmazásával kívánta rendezni a kérdést:*

- első körben az ágazati dekoncentrált államigazgatási szervek körét (tehát a rendészeti és fegyveres szervek nem tartoznak ide) kellett *redukálni*, aminek két lehetséges útja mutatkozott. Az első a szervek összevonása, a második a feladatok kivezetése nyomán a szervek megszüntetése. Előbbire példa a kárrendezési és kárpótlási hivatalok, valamint az erdőrendezési szolgálatok és erdőfelügyelőségek fúziója, utóbbira a megyei sportigazgatóságok államigazgatási jellegének megszüntetése,³⁶⁰
- csak a speciális hatáskörű szervek számának ésszerűsítése után jöhetett szóba az arra leginkább alkalmas szervek *beolvasztása a Kormány területi hivatalává fejlesztett közigazgatási hivatalokba*, mint gyűjtőszervezetekbe. Nyilván ezt egy alapos szelekciónak kellett megelőznie, ahol dönteni kellett arról, hogy az adott szerv a továbbiakban szakmai önállóságának megtartása mellett a területi kormányhivatal szakigazgatási szervévé váljon, avagy szervezeti önállóságának megtartása mellett a hivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartozva működjön tovább, vagy esetleg egyik kategóriába sem helyezhető el.³⁶¹

A fentihez hasonló jól koncepcionalizált és ütemezett eljárás annál inkább jelentőséggel bírt, mert a központi államigazgatási szervek területi szerveinek ezidőtájt rendkívül nagy volt a száma és változatosak a jellemzői. A megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok mellett többek között ide tartoztak még a Területi (Fővárosi) Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat (TÁKISZ) és az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Felügyelőség megyei szervei, a Földhivatalok, a Műszaki Biztonsági Felügyelet területi szervei és a fogyasztóvédelmi felügyelőségek. Rajtuk kívül a Magyar Bányászati Hivatal bányakapitányságai, valamint az ekkor még ettől elkülönülten működő Magyar Geológiai Szolgálat földtani hivatalai, továbbá a talajvizsgáló állomások. A közlekedési felügyeletek, melyek fővárosi és megyei keretekbe szerveződtek, hasonlóan a Hírközlési Felügyelet területi szerveihez, továbbá az Országos Vízügyi Igazgatóság területi szervei, melyek elkülönültek a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségektől. A kilencvenes évek közepén megyei (fővárosi) beosztásban működött

³⁶⁰ Lásd az 1027/1996. (IV. 3.) Korm. határozat rendelkezéseit.

³⁶¹ Vö. BALÁZS, *A területi államigazgatás reformjáról...*, i.m.

még az ÁNTSZ területi szervezete, az APEH szervei, valamint a KSH igazgatóságai. Ezzel párhuzamosan működtek még a védelmi igazgatás, azaz a katasztrófa- és polgári védelem, a Rendőrség és Határőrség, valamint a Vám- és Pénzügyőrség és a Honvédség területi szervei.

Ebből a heterogén és indokolatlan párhuzamosságokkal bíró területi államigazgatási szegmensből kellett egy szisztematikusan felépített végrehajtói szintet kialakítani. Ennek első elemeként egy *feladat- és hatásköri profiltisztítás* tűnt szükségesnek úgy, hogy:

- lehetőleg csak azok a feladatok maradjanak ebben a körben, amelyek *speciális szakértelmet, esetleg intézményi háttérrel és helyi befolyástól mentes intézést* igényelnek,
- célszerűnek mutatkozott az államigazgatásban tartani azokat a feladatokat, amelyek eleve *meghaladják az önkormányzatok illetékességét, természetföldrajzi határokhoz kapcsolódnak*, esetleg össztársadalmi szempontok érvényesítését szolgálják,
- a többi feladat esetén (pl.: műszaki, szolgáltató, laboratóriumi, minősítési, képzési stb.) meg kell vizsgálni, hogy érdemes-e egyáltalán a közigazgatásban való megtartása és amennyiben igen, akkor azt nem lehet-e pl.: a megyei önkormányzatok főjegyzőihez telepíteni,
- amennyiben viszont a közigazgatásból az érintett feladatokat ki kell vezetni, akkor megfelelő hatásvizsgálatok nyomán lehetőség van *közalapítványokhoz, esetleg közhasznú társaságokhoz, kft-hez* telepíteni.³⁶²

Az ilyen módon tevékenységében megtisztított, de még mindig nemzetközi összevetésben indokolatlanul nagy számú szervi kört kellett csökkenteni tekintettel a feladat- és hatásköri, létszám, struktúra, valamint gazdálkodási mutatóikra. Egyértelművé vált, hogy *a területi kormányhivatalokba csak olyan szerveket szabad integrálni, amelyek tevékenysége alapvetően egynemű* (lehetőleg tisztán hatósági jellegű), *viszonylag kis létszámmal bírnak* (10-50 fő közöttiek), *struktúrájukban egyszerűbbek* (pl.: nem rendelkeznek megyei szint feletti beosztással, vagy alsó-középszintű szervekkel) *és gazdálko-*

³⁶² Vö. VADÁL Ildikó, *A területi államigazgatás rendszere a közigazgatás-korszerűsítési kísérletek szemszögéből*, Új Magyar Közigazgatás, 2012/2, 19, valamint BALÁZS, *A területi államigazgatás reformjáról...*, i.m. 184-185.

dásuk is egyszerű (esetleg egy költségvetési fejezethez, ugyanazon minisztériumhoz tartoznak, önállóágukat nem indokolja szolgáltatási, díjbevételi kötelezettség).

A fenti követelmények alapján potenciálisan integrálható szervezeteknek tűntek a belügyi ágazat szervei (egy költségvetési fejezethez való tartozás) mellett a fogyasztóvédelmi szervek és a munkaügyi felügyeletek (hatósági tevékenységük és a kisebb létszámuk miatt), míg kikerültek ebből a körből az ÁNTSZ területi szervei (lásd a szolgáltató tevékenységüket) és a polgári védelmi szervek, miután utóbbiak bár államigazgatási feladatokat is ellátnak, szolgálati jogviszonyaik a függelmi viszonyok miatt eltérnek a köztisztviselői jogviszonytól. Ezt a fajta különállást egyébként a nemzetközi példák is alátámasztották.

Viszont utóbbiak esetében is adott volt a gazdálkodás összekapcsolásának lehetősége (ebben a körben aktívan lehetett volna építeni a TÁKISZ igazgatóságaira), valamint az, hogy a többi, nem integrálható dekoncentrált szervhez hasonlóan főszabály szerint a közigazgatási hivatalok vezetőinek koordinációs és ellenőrzési jogköre alá kerüljenek.

A területi államigazgatás megújítását célzó program mindvégig úgy számolt, hogy lesznek olyan területi szervek, amelyek szervezetileg nem integrálhatóak és a területi kormányhivatal sem gyakorolhat feléjük sem koordinációs, sem ellenőrzési jogosítványokat. Ez a csoport a későbbiekben is fennmaradt, ide tartoznak a fegyveres és rendészeti szervek, valamint az APEH megyei (fővárosi) igazgatóságai.³⁶³

Az 1995/96-os reform-elképzelések arra is tekintettel voltak, hogy a szakigazgatási szervekként integrált korábbi dekoncentrált szervek kifelé egységesen jelenjenek meg. Ennek érdekében a funkcionális egységeken megosztottak volna, a kormányhivatal biztosította volna az olyan törzskari funkciókat, mint a jogképviselet, az ellátó-kiszolgáló egységek, az informatikai és ügyiratkezelési háttér, valamint szervezte volna az ügyfélszolgálati teendőket. Hosszabb távon ezt a humán erőforrás-, valamint ingatlan-gazdálkodási, a képzési- és továbbképzési-, valamint az egységesített közbeszerzési tervekbe kellett volna beilleszteni.

Sajnos a fenti haladó elképzelések a maguk komplexitásában nem valósultak meg, az ágazatok részéről több ellenérv is elhangzott, például az, hogy a kis létszámmal működő dekoncentrált szervek egy része eleve amiatt esik ki az integrációból, mert valamennyi törzskari funkciójukat a központi szervük (központi hivataluk) látja el, így valós előre-

³⁶³ Vö. 1027/1996. (IV. 3.) Korm. határozat.

lépést, megtakarítást beolvasztásuk nem jelentene. *Részeredmények születtek ugyan* (pl.: sor került a fogyasztóvédelmi felügyelőségeknek közigazgatási hivatalokba integrálására), *de azok túl sporadikusak maradtak ahhoz, hogy a középszintű államigazgatás koncepcionális megújításához vezessenek.* Ugyanakkor a későbbiekben a '95/96-os program számos eleme visszaköszönt.

Külön említést érdemel, hogy a *területi államigazgatási szerv definíciója* az 1990-es évek közepéig hiányzott közigazgatási joganyagunkból. Államigazgatási szervezeti törvény híján az érintett szervcsoport nem volt pontosan behatárolható. A hiánypótló szabályozás rendeleti szinten született meg, ami azonban egységes szervezeti kódex hiányában a személyzetre vonatkozó szabályanyagból indult ki. A kérdést a közigazgatási hivatalok jogállását területi kormányhivatallá alakító 191/1996. (XII. 17.) Kormányrendelet akképpen rendezte, hogy *„területi államigazgatási szerveknek a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá tartozó államigazgatási szervek saját hatáskörrel és önálló szervezettel rendelkező területi államigazgatási szerveit kell érteni.”*

Ez a megközelítés tekintettel volt arra, hogy a területi államigazgatási szervek a központi szervek kihelyezett szakigazgatási egységei, ugyanakkor komoly hibája volt, hogy a jogalkotó saját hatáskörrel és önálló szervezettel bíró egységként aposztrofálta a területi szerveket. Ezt az ágazatok ugyanis nem követték, sőt, idővel egyre kifinomultabb formáit munkálták ki annak, hogy az ezidőtájt fennálló, és az új területi államigazgatási szerv létesítésére irányuló tilalmat, a Kormány által meghirdetett ún. „dekó-stoppot” megkerüljék.

Széles körben terjedt el az a megoldás, hogy a minisztérium területi szervet belső szervezeti egységként hozott létre. Ezek is közel állnak a dekoncentrált szervekhez, azonban nem rendelkeznek az ehhez szükséges önállósággal. Tekintettel arra, hogy nem minősültek területi államigazgatási szervnek, nem válhattak a területi koordinációnak alanyává, ami az esetleges párhuzamosságok, illetve hézagok felszámolását nagyban megnehezítette és jelentős mértékben gyengítette a területi együttműködés hatékonyságát.

Ugyancsak kívül helyezkedett el a koordináción az 1996-ban megszervezett területfejlesztés, amely sem az államigazgatásba, sem az önkormányzati alrendszerbe nem épült

be szervesen, ezzel kvázi harmadik ágat képezve közigazgatási rendszerünkben.³⁶⁴ „A területfejlesztési intézményrendszert látszólag a közhatalmi szektoron kívülre helyezték, mondván, így oldható meg a közhatalmi, gazdasági szereplők Európában divatos partnersége.”³⁶⁵ Érdekességképpen jegyzem meg, hogy a területi államigazgatás regionális alapokra helyezésének lehetősége már ekkor felmerült.³⁶⁶

A kilencvenes évek második felében elindított *integrációs folyamat 2000-re megtorpant és a dekoncentrált szervek száma ismételen növekedésbe ment át.* 1996 és 2002 között a tilalom ellenére 10 új dekoncentrált szerv jött létre, holott a közigazgatási hivatalok szervezetén belül (akár szakigazgatási szervként megszervezve) is el lehetett volna helyezni ezeknek a feladatoknak egy részét.³⁶⁷ A folyamat tehát megfordult, míg 1998-ban a területi államigazgatás integrálásának fokozása jegyében 21-féle államigazgatási szerv létezett Magyarországon, addig 2000-ben már 28-féle, ami visszalépés, mivel majdnem ugyanannyi, mint a 6 évvel korábbi számuk.

2.2.3. Léptékváltás a területi államigazgatás térszerkezetében a 2000-es években

A harmadik nagy korszak az én olvasatomban 2002-től vette kezdetét és 2010-ig tartott. Ennek egyik meghatározó törekvésévé vált a *regionalizáció/regionalizmus*, amely már a kilencvenes évek második felében gyökeret vert a közigazgatás-fejlesztési elképzelések között (lásd pl.: területfejlesztés). A 2000-es évek második felében megvalósított funkcionális regionalizáció előtt léteztek olyan szervek a magyar területi államigazgatásban amelyek (jellemzően természetföldrajzi okokból kifolyólag) megyéket meghaladó keretek között, ún. területközi lehatárolással tevékenykedtek (ennek egyik legelső példáját az 1990-1994 között működő köztársasági megbízotti intézmény, a területi főépítész hivatala, valamint a vízügyi hatóság adja). A régiós keretek között működő dekoncentrált szervek száma jellemzően 7 és 12 között mozgott középszinten.

Bár már az 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozatban felmerült a területi államigazgatás regionális alapokra helyezése, a regionalizáció (mint központból megvalósított régió-

³⁶⁴ Lásd a 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről, valamint CSÜRÖS Gabriella, *Kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok a területfejlesztés rendszerében*, Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciája, Miskolc, 2010.

³⁶⁵ PÁLNÉ, *Európaizáció...*, i.m. 190.

³⁶⁶ Lásd az 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999–2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről. II. 2/c. pont.

³⁶⁷ Vö. BÉRCESI Ferenc, *Ellentmondások a területi államigazgatási szervek rendszerében – a területi szinten működő, államigazgatási feladatot ellátó szervek katalógusa*, Magyar Közigazgatás, 2006/7, 412.

képzés) általános felkarolása egyértelműen a 2000-es évek után következik be.³⁶⁸ A 2002-ben hivatalba lépett Kormány által elfogadott kormányprogram célul tűzte ki a regionális közigazgatás kialakítását, a közigazgatás térstruktúrájának jelentős átformálását. Ennek érdekében indította útjára 2004-ben a Belügyminisztérium *IDEA Programját*,³⁶⁹ amely a települési önkormányzatok feladatracionalizálását és a regionális államreform céljait követte. Ez eredetileg az önkormányzati (politikai) régiók létrehozását jelentette volna, azonban ennek nehézségeit felismerve, utóbb különböző – szakmailag nehezen védhető megfontolásokat hangoztatva - az *államigazgatás regionalizálása* került előtérbe.³⁷⁰

Meggyőződésem, hogy külső, azaz EU-s hatásoknak köszönhető a régiók kérdésének előtérbe kerülése, valamint a EKT, mint szintetizált értékrend magyar közigazgatásra vetítése. Mindkét terület már a csatlakozás folyamatában vitatéma volt. A teljességhez hozzátartozik azonban, hogy az integrációs szervezet ahhoz adott kellő impulzust, hogy a területfejlesztés, valamint a nemzeti tervezés a rendszerváltást követően némi kihagyás után újfent intézményesített formában jelenjen meg Magyarországon. *A régiók ideája csatlakozásunk időpontjában már erősen megfakult.*

A területi államigazgatás helyzetén, a feladatok és hatáskörök rendszerén, a szervezet tagoltságán érdemben az Európai Unióhoz történő 2004-es csatlakozásunk nem változtatott, hiszen a közigazgatás a tagállamok szuverenitásának részét képezi. A helyzet ettől kezdve annyiban módosult, hogy a magyar közigazgatás nem csupán, mint nemzeti közigazgatás funkcionált, hanem szervezeti és funkcionális értelemben az EU végrehajtó apparátusává is vált. Miután pedig az Európai Unió nem rendelkezik a tagállamokban elkülönült végrehajtó apparátussal, emiatt a tagállamok közigazgatását veszi igénybe, amelynek eredményessége mindenkor nagy mértékben függ a végrehajtó szint adottságaitól, nevezetesen a helyi önkormányzatoktól és a területi államigazgatás jellemzőitől.

A fentiek fényében nem meglepő, hogy egy *olyan értékválasztásra került sor, ami 2006-ban újabb átalakításokhoz vezetett a területi szinten.* Ez alkalommal azonban

³⁶⁸ Lásd pl.: 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről, valamint 2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozat a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról.

³⁶⁹ Megalapozásaként a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról szóló 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat szolgált.

³⁷⁰ Lásd BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc (szerk.), *A területi államigazgatás reformja. Az IDEA területi államigazgatás reformja munkacsoport 2004-2006. évben készült szakértői tanulmányai*, MKI, Budapest, 2006.

mindennek bázisaként a régiók jelentek meg.³⁷¹ Mivel a magyar közigazgatás rendszer-változás utáni története ekkor még csak alig több mint másfél évtizedes múltra tekintett vissza, széles körben elterjedt vélekedés volt az, hogy a struktúra nem juthatott el a befejezettség állapotába. Ezt támasztja alá a rendszerváltás utáni közigazgatás „instant” jellege, hiszen számos esetben olyan mesterséges megoldásokat kellett alkalmazni, amelyek a tradicionális államokban hosszú történelmi fejlődés eredményei, nálunk azonban nem rendelkeztek gyökerekkel.³⁷²

2006-ban 48-féle területi szerv működött az országban, ami a számok korábbi változásai ismeretében újfent a növekedés irányába mutatott. *A majdnem félszáz szervből 41 államigazgatási, míg 7 rendvédelmi szerv volt, tehát a dekoncentrált szervek száma alig több mint 5 év alatt a harmadával nőtt.*³⁷³

Igaz, hogy a továbbfejlesztés, a szervezeti kör racionalizálása nem volt kérdéses, alternatívaként viszont *több elképzelés* is felmerült:³⁷⁴

- a lehetőségek egyik végpontján a hazai, valamint nemzetközi viszonylatban sem ismeretlen *dezintegrált modell* állt (lásd a rendszerváltás utáni első 6 évet, valamint külföldi mintaként Nagy-Britanniát és Portugáliát). Az elképzelés lényege az elmúlt 10 év fejlesztéseinek elvetése, a Kormány területi szervének visszaalakítása egyszerű belügyi dekoncentrált szervvé, valamint minden olyan funkció elvétele tőle, ami a területi kormányhivatali státuszból fakad. Miután egy ilyen rendszerben az integratív elemek hiányoznak, a helyzet nagyban hasonlatos lenne az első politikai ciklussal, amikor a feladatokat 46-féle területi szerv látta el, a lehető legnagyobb változatosságban,
- ehhez képest az *integratív megközelítésnek* több lehetséges fajtája is felmerült a 2000-es években:
 - az egyik az a ritka, de nem példa nélkül álló megoldás, ami *a területi feladatokat kizárólag önkormányzatokba integrálja* (lásd Csehország). A

³⁷¹ Az IDEA munkacsoport által megfogalmazott javaslatok már jóval korábban megjelentek a regionális és kistérségi szervezést igénylő feladatok és hatáskörök, valamint a területi államigazgatási szervek átalakítására vonatkozó intézkedésekről szóló 1075/2004. (VII. 21.) Korm. határozat lapjain, a folyamatot azonban a 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat indította meg.

³⁷² Lásd erre vonatkozóan még PITTI Zoltán, *Magyarország gazdasági és társadalmi élete. Főbb jellemzők és folyamatok (1989-2002)*. In: ÁGH Attila (szerk.), *Magyar hozomány. Magyarország az EU-s csatlakozás küszöbén*, BM Kiadó, Budapest, 2004, 27.

³⁷³ Ágazati besorolásukat tekintve a legtöbb szerv az FVM és az akkori GKM irányítása alá tartozott. BÉRCESI, *Ellentmondások a területi államigazgatási szervek rendszerében...*, i.m. 414-415.

³⁷⁴ Ezek ismertetését lásd BALÁZS, *A közigazgatás változásairól Magyarországon...*, i.m. 71-73.

koncepciót Magyarországra vetítve, annak lényege az lett volna, hogy a területi államigazgatást a megyei főjegyzők alá rendelik, a megyei önkormányzati hivatalokba integrálják. Igazgatástechnikai szempontból ez a korábbi tanácsrendszerhez hasonló konfigurációt eredményezett volna. Azonban az elképzelés mindegyik elemének *van hátulütője*. Ugyanis a dekoncentrált szervek létrehozásának egyik központi elem pont a feladatok helyi befolyástól mentes szakszerű ellátása, ami ebben az esetben megkérdőjeleződne. Másrészt a szervezeti összevonások ilyen foka mellett megyénként többes létszámú, egységes hivatalok jöttek volna létre, amelyek hatékony működtetése ugyancsak kérdéses volt. Ráadásul ott, ahol ehhez hasonló megoldás létezik, a területi önkormányzatokra a Kormány közvetlen befolyást gyakorol, ami a rendszerváltás óta érvényesülő magyar megoldással nem lett volna konform,

- az előbbtől szakmailag biztosabb talajon állt az a koncepció, amely a korábbi időszak eredményeire és tapasztalataira támaszkodva a *működési integráció fokozását, a koordináció és ellenőrzés kiterjesztését célozta*. Ennek értelmében (az 1995/96-os reform programjához hasonlóan) a dekoncentrált államigazgatási szervezetrendszer felül kell vizsgálni és részben ágazati szervezeti, de elsősorban működési integrációval jelentősen csökkenteni kell. A kisebb szerveket be kell építeni a közigazgatási hivatalok szervezetébe, a nagyobb létszámú és költségvetésű integrált egységek önállóságukat megtartanak, de a közigazgatási hivatal irányukba erős ellenőrzési és koordinációs jogokat gyakorolna. A folyamat újdonsága a korábbiakhoz képest a nagyobb lépték, a megyei keretek helyett az átalakítás a régiókra építene, ami vagy azt jelenti, hogy regionális közigazgatási hivatalok létrehozására van szükség, vagy a megyei (fővárosi) kormányhivatalok közül csak a régióközpont hivatal vezetői rendelkeznek többletjogosítványokkal,
- elméleti kategóriaként, de felmerült egy (Belgiumhoz, Spanyolországhoz hasonló) *kvázi szövetségi tagállami modell* lehetősége is, mely túlmegy a pusztán regionalizáción, helyette regionális kormányzás jellemzi. Tekintettel arra, hogy ez nem közigazgatási, hanem államszervezési és hatalommegosztási kérdés, egy olyan etnikailag homogén és kis kiterjedésű

unitárius országban, mint amilyen Magyarország, semmi nem tenné indokolttá.³⁷⁵

2.2.4. A speciális hatáskörű területi államigazgatási szervek regionális alapokra helyezése

A választás ismert, a kormányzat 2006-ban a központi államigazgatás kérdéseinek újraszabályozását követően a területi államigazgatás regionalizálása mellett tette le voksát. Bár ennek keretében számos, a racionalitás irányába ható intézkedésre sor került, a régiókra történő átszervezés mégsem mentesült bizonyos mértékű spontaneitástól, ami a területi államigazgatás rendszerváltás utáni fejlődésében szinte mindvégig meglehetősen nagy súllyal jelentkezett. „Ez leginkább annak a váltakozó sikerrel folytatott küzdelemnek az eredménye, amit a központi kormányzat folytat immár 15 éve az ágazatokkal.”³⁷⁶ Míg előbbi integrációs célokat kíván megvalósítani, addig utóbbiak jellemzően ezzel ellentétes, dezintegrációs törekvésekkel bírnak.

A kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény bázisán kezdődött meg a területi államigazgatási szervek új struktúrájának kialakítása, a már meglévő 7 statisztikai-fejlesztési régióhoz illesztése.³⁷⁷ A területi államigazgatási szervek rendszere 2007-2008-ra ennek eredményeként jelentősen átalakult. A reform érintette a rendészeti szerveket is, ami ugyancsak fontos, miután területi szinten a civil közigazgatás mellett ezek a szervek is jelentős számban képviseltetik magukat.³⁷⁸ Az átalakítás következtében a korábbi 48-féle területi államigazgatási és rendvédelmi szerv száma két év múlva 33-ra csökkent, ami a 2000-es évek eleji számhoz konvergált. A kép nem volt egységes, mivel ezután sem minden területi szerv követte a tipikus hétrégiós beosztást. Ezek többsége azért maradt ki az átalakításból, mert 2/3-os jogszabályt kellett volna módosítani, amihez nem volt meg a szükséges politikai többség.

³⁷⁵ A regionális reformokról jó áttekintést ad: PÁLNÉ Kovács Ilona (szerk.), *Regionális reformok Európában*, TIMP, Budapest, 2005.

³⁷⁶ TEMESI István, *A közigazgatás területi beosztásának általános kérdései*. In: Lőrincz Lajos (szerk.), *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*, Budapest, 2009, 312.

³⁷⁷ BÉRCESI Ferenc, *A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításának és működésének tapasztalatai, különös tekintettel a közigazgatási hivatalokra*, Közigazgatási Szemle, 2007/3, 67, valamint SZIGETI Ernő, *Az állami közigazgatás területi szervezetrendszeri térszerkezetének változásai*, Közigazgatási Szemle, 2008/2, 43-55, valamint 35/1998. (III. 20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról.

³⁷⁸ TÓTH Zoltán, *Akarjuk-e és képesek vagyunk-e a közigazgatás reformjára?! (vitaanyag)*, Magyar Közigazgatás, 2003/7, 390.

A 2006 decemberében kiadott jogszabályok végrehajtása nyomán 2007. január 1-én összesen 35 területi államigazgatási és rendvédelmi szerv kezdte meg működését. Szeptember 1-el, a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság és szervezeti rendszerének létrejöttével ez a szám átmenetileg egyel nőtt. A 36 fajta szervből ekkor 18 illetékessége volt regionális, 11 megyei és 7 speciális, ún. természetföldrajzi szempontból megyehatárokat meghaladóan lehatárolt. Egy év múlva ez a szám 33-ra csökkent, aminek az oka az volt, hogy a Határőrség beépült a Rendőrség szervezetébe, a Nemzeti Földalapkezelő és a Kincstári Vagyoni Igazgatóság pedig jogutódlással megszűnt, így *2008-ra 17 szerv tipikus regionális, 9 megyei, és 7 speciális regionális illetékességgel működött:*

- a *tipikus regionális szervekből* 16 államigazgatási és csak egy volt rendvédelmi, így országosan több mint 100 szervezeti egység települt a hétrégiós térstruktúrába,
- bizonyos szervek területbeosztása annak ellenére, hogy megyei kereteket meghaladóan jött létre, még így is eltért a fenti tipikus regionális beosztástól. Ez néhol természetes okokkal magyarázható, a vízügyi hatóságok például 2006 után is a vízgyűjtőterületekhez igazodóan működtek. Kivételként jelentek meg a Nemzeti Hírközlési Hatóság Igazgatóságai, valamint a Magyar Honvédség 2 hadkiegészítő parancsnoksága, amelyek szervezésracionálitási okokból működtek a 7 régiótól eltérő illetékességgel. A *7 atipikus regionális szervezet* egységeinek száma a nevezett időszakban 80 körül mozgott, ezek jelentős része az 5 államigazgatási szervhez kapcsolódott,
- végül *megyei* illetékességgel 2008-ban csak 2 rendvédelmi szerv tevékenykedett, míg az államigazgatási szervek száma az Egészségbiztosítási Pénztárak régiós szintre települése után 6-ra csökkent. Változások nélkül számítva ez országosan majdnem 180 szervezeti egység.

A fentieket összegezve 2008-ban Magyarországon a 33 fajta területi (államigazgatási és rendvédelmi) szerv, összesen mintegy 360 szervezeti egységet jelentett megyei és régiós szinten. A 33-ból 27-féle volt területi államigazgatási szerv, ami a nyolc évvel korábbi számhoz közelít (a területi államigazgatási szervek 2006 és 2010 közötti összefoglaló táblázata megtalálható a munka végén elhelyezett 1. számú mellékletben).

A 2006-ban megindult átalakítások iránya nem volt mindenhol azonos, tárcánként igen komoly *eltéréseket* tapasztalhattunk:³⁷⁹

- leginkább a területi szervek *nagyobb léptékbe integrálása* valósult meg, azaz a megyei illetékességű szervek helyett egyetlen régiós illetékességű szerv jött létre, (pl.: ez valósult meg a közigazgatási hivatalok esetében, ahol a közép-magyarországi kivételével a korábbi három megyei hivatalból egy régiós jött létre két megyei kirendeltséggel),
- volt példa egyszerű *beolvasztásra* is, ahol a struktúra nem változott (pl.: a Magyar Geológiai Szolgálat területi hivatalait integrálták a bányakapitányságokba),
- olyan eset is volt, amelynek során addig önálló szervek integrációjából egészen *új szerv jött létre* (pl.: a megyei mezőgazdasági szakigazgatási hivatalok),
- arra ugyancsak akadt példa, hogy *a fenti folyamatok egy része egymás mellett játszódott le* (pl.: az APEH esetében a regionális igazgatóságok létrejötte mellett azokba integrálták a területi szerencsejáték felügyelősegeket, illetve a megyei illetékhivatalokat, valamint a közigazgatási hivatalok szakigazgatási szervévé váltak a Területi Főépítész Irodák),
- a szervezeti átalakítások mellett a közigazgatási reform részeként szervek közti *feladatkör-változásokra is sor került*, amelyek során pontosították a területi szervek feladatait, illetve profiltisztítást értek el egyes szervek vonatkozásában (pl.: az ÁNTSZ regionális intézeteinek munkaegészségügyi feladatai az OMMF munkavédelmi felügyelősegeihez kerültek),
- voltak továbbá olyan *szervek, amelyek feladatai kibővültek* a jogelőd szervezetek által ellátott feladatokhoz képest (pl.: a megyei igazságügyi hivatalok feladatává vált a közvetítői eljárás lefolytatása),
- végül lehetőség nyílt olyan változásokra, amelyek *a fenti esetek egyikébe sem illeszkednek*, de a reform mentén lehetőség nyílt ezek elvégzésére (pl.: az ÁNTSZ regionális intézeteinél megfigyelhető, hogy a regionalizáció előtt önállóan működő városi intézeteket összevonták, és kistérségi intézetként működtek tovább, a közigazgatási hivatalok szakigazgatási szervei közül önállósodtak a fogyasztó-

³⁷⁹ Vö. BÉRCESI, A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításának és működésének tapasztalatai..., i.m.

védelmi felügyelőségek, Nemzeti Park Igazgatóságok összeolvadtak, valamint a KSH Igazgatóságai kompetenciaalapú modellt vezettek be).

A közigazgatás szervezeti jogával kapcsolatban ekkor már több elméleti munka is született, amelyek rávilágítottak az 1996 óta alkalmazott megközelítés hiányosságaira.³⁸⁰ Nem meglepő, hogy a területi államigazgatási szervek definíciója megújult 2006-ban. Az egységes központi közigazgatási szervezeti törvény³⁸¹ megalkotását követően területi államigazgatási szervnek „a központi közigazgatási szervek területi államigazgatási szervei” minősültek. Ez a szabályozás pontosabb volt a 10 évvel korábbinál, azonban (ahogy azt majd később, a regionális államigazgatási hivatalról szóló résznél ismertetem) nem bizonyult hibátlannak.

2.2.5. A regionális átalakítás következményei, egyes hiányosságai

A 2006-ban választott koncepció nyomán a középszintű közigazgatás államigazgatási oldala 3 év leforgása alatt javarészt regionális alapokra került (a szervek felsorolását és bemutatását lásd a disszertáció végén elhelyezett mellékletben). A regionalizáció hozzájárult a régió belüli egységes gyakorlat kialakulásához, valamint ezáltal a megyehatárokön átívelő gazdasági-társadalmi cselekmények is könnyebben ellenőrizhetővé váltak. A regionális átalakítás miatt a vezetői posztok száma szükségképpen csökkent, ami első megközelítésben ugyancsak előny.

Azonban közelebbről vizsgálva láthatóvá válik, hogy a reform a gyakorlatban több torzulással járt. Meglátásom szerint ez azt igazolja, hogy önmagában a nagyobb lépték még nem eredményez nagyobb hatékonyságot:

- érdekesnek tartom, hogy a jogalkotó nem tekintett valós alternatívaként arra a lehetőségre, ami a régiószékhely-településen található dekoncentrált államigazgatási szervek többletfeladatokkal való felruházását javasolta. A koncepció tiszta formájában a közigazgatási hivatalok kapcsán merült fel és napjainkban is van olyan területi államigazgatási szerv (pl.: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal), amely alapfeladatait a megyei struktúrában látja el, bizonyos kiemelt feladatokat ugyanakkor a hétrégiós struktúrának megfelelően a régiószékhely szer-

³⁸⁰ Lásd VADÁL Ildikó, *A közigazgatási jog kodifikációja*, Pécs-Budapest, Dialóg-Campus Kiadó, 2006, valamint Magyar Közigazgatás, 2004/7-9, 2005/3, 2006/2-8 és 11-12.

³⁸¹ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény.

vekhez koncentrált. Ez a fajta értékválasztás strukturális reformmá redukálta az egyébként komplex megközelítést igénylő átalakítást,

- az átalakításnak ráadásul egyik generális hiányossága volt, hogy *összkormányzati szempontrendszerrel nem rendelkezett*. Ennek következtében - és tegyük hozzá már nem első alkalommal - a tárcák önjáróvá váltak, az irányító szervek jellemzően a saját területi szerveikre vonatkozóan próbáltak meg egyedi rendező elveket megfogalmazni, amire csak nagyon rövid idő állt rendelkezésükre. A területi államigazgatás átalakítása szakmai véleményem szerint sokkal inkább *a tárcák időben koncentrált és egymással párhuzamosan megvalósuló ágazati reformsorozataként fogható fel*. Volt olyan minisztérium, amelyik nem regionalizált (pl.: Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium), és olyan is, amelyik akart volna, de nem tudott, miután a vonatkozó jogi szabályozás 2/3-os volt (lásd a rendőrség kapcsán az IRM-et),
- amellet azonban, hogy az átalakítás az alsóbb szinteken szükségképpen szétforgácsolódott, *az átszervezés kommunikációja is hibásnak bizonyult*. Például az átalakításokat elrendelő 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat már akkor hatályban volt, amikor az átalakításokért felelős Államreform Bizottságban névleg még csak az elemző-javaslattevő munka folyt!³⁸² Mindez egybevégt a *New Public Management* azon következményével, miszerint számos feladat (pl.: reform- és jogszabály-előkészítés, szakértői munka) a közigazgatási apparátuson kívülre helyezendő,
- a régiószékhelyek kiválasztása sem követett egységes sémát. Ezzel kapcsolatban írják azt néhányan, hogy *„a kormányzati összehangolás igen gyenge lett, és a tárcák szabad ötletelése megdöbbentően kusza regionális rendszert hozott létre.”*³⁸³ A vonatkozó kutatások megállapították, hogy a székhelyválasztás *„alapvetően három tényezőre vezethető vissza: az egyes települések politikai pártállására (ez a legerősebb az 1998-2002 közötti időszakban volt), regionális központi szerepkörére és nagyságára.”*³⁸⁴ A székhelyek megsokszorozódása miatt

³⁸² Vö. ROZGONYI Tamás – TÖRÖK L. Gábor, *A közigazgatási reformhoz kapcsolódó átszervezések megítélése minisztériumi és háttérintézményi munkatársak körében*, Társadalomkutatás, 2008/2, 163.

³⁸³ VEREBÉLYI Imre, *Válságban a magyar középszintű közigazgatás – hogyan tovább?* In: VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk.), *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*, Századvég, Budapest, 2009, 109.

³⁸⁴ KOZMA Gábor, *A dekoncentrált (területi) államigazgatási szervezetek központjának változása 1990 után*, Tér és Társadalom, 2008/2, 71.

az értekezleteket különböző helyeken, számos esetben rotálva tartották meg a szervek, ami azonban költségnövekedést idézett elő, ráadásul a vezetők többszöri távollétét vonta maga után.

A 2006-2009 közötti átalakítás eredményeként az államigazgatási szervek jelentős része a hétrégiós beosztásra állt át. Miután ez széles körben szervezet-összevonásokkal járt, (látszólag gyors és látványos eredményeket produkált, hiszen) a dekoncentrált államigazgatási szervek számának csökkenését eredményezte. *A megoldás azonban aszimmetrikus volt, mivel a területi közigazgatás önkormányzati ágát nem érintette, ráadásul az államigazgatáson belül sem érvényesült egységes szemlélet, metodika.* A konkrét megoldások áttekintése után nem tűnik túlzottnak azt állítani, hogy mindenre akadt példa és ellenpélda egyaránt:

- a főhatóságok által kialakított struktúra bizonyos esetekben koordinatív értekezletek útján (pl.: közigazgatási hivatalok), máshol külső megbízott szervezet segítségével (pl.: Nemzeti Közlekedési Hatóság regionális szerveinek létrehozása) alakult ki. A szervek működési helyét vizsgálva is változatos a kép. Legtöbb esetben az új szervek működési helye megegyezett a jogelődök működési helyével, a nem központi szervezeti egységek önállósága viszont az összevonás miatt megszűnt (a közigazgatási hivataloknál például, a törzshivatal székhelyén kívül eső korábbi megyei hivatalok kirendeltségekké alakultak),
- a regionalizált szervezetek belső felépítése általában a korábbival megegyező maradt. Néhány esetben sor került új szervezeti egységek létrehozására, amit kétségtelenül a működési terület megnövekedése indokolt (pl.: a Magyar Államkincstár regionális igazgatóságain belül koordinációs osztályok felállítása). Ami általánosabbnak tekinthető, az a funkcionális szervezeti egységek számának csökkentése volt. A beolvasztott szervek funkcionális feladatokat ellátó egységei (így a pénzügy, informatika, humán erőforrás) ugyanis jellemzően feleslegessé váltak az önállóságukat elvesztett szerveknél,
- példát lehet találni a szervezeten belüli erőteljes változásokra is. A Központi Statisztikai Hivatal esetében például a regionális igazgatóságok szakmai feladataik jelentős részét ezt követően nem regionális, hanem országos illetékességgel látták el, úgymond kompetenciaalapú feladatmegosztást vezettek be.³⁸⁵

³⁸⁵ BÉRCESI Ferenc, *A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításának...*, i.m., 71.

Magyarországon regionalizációs kényszerhelyzet soha nem állt fenn, az Európai Bizottság már 2004-ben sem tartotta olyan prioritásnak a régiók létrehozását, mint a '90-es években. A folyamat 2008 végén végképp megfeneklett, amikor a regionalizáció hibás jogszabályi kivitelezése miatt a közigazgatási hivatalok működése ellehetetlenült. „A torzóban maradt térszerkezeti változások miatt átláthatatlanná és nehézkesé vált a területi közigazgatás működése, romlott hatékonysága és minősége.”³⁸⁶

Az államigazgatási regionalizáció mögött meghúzódó szemléletmód jó példája annak, hogy a közigazgatás nagy alrendszerének mesterséges elválasztása, a szinergia hiánya milyen hátulütőkkel bír. Amíg ugyanis a komoly demokratikus hagyományokkal rendelkező államokban az államigazgatás és a helyi önkormányzatok rendszere egymással párhuzamosan, egymásra hatást gyakorolva alakult, addig itthon ez hiányzott. Ennek folyományaként a közigazgatás egyes ágai és szintjei kellő szervesülés hiányában inkább egymás mellett élnek, nem pedig összekapcsolódnak.

A területi államigazgatás regionalizációja bizonyítja, hogy a közigazgatás ágait és szintjeit egymásra tekintet nélkül nem lehet sikerrel átalakítani. A részek kölcsönös hatást gyakorolnak egymásra, hiszen ahogy Magyary is megjegyezte, együtt alkotják az állam közigazgatását (lásd az ott írtakat).³⁸⁷ A helyzet nagyon hasonlít a 10 évvel korábbi eseményekre. A döntés megszületett ugyan, de annak végrehajtása már korántsem volt zökkenőmentes. A reformok számos esetben alsóbb szinten szétforgácsolódtak, arról nem beszélve, hogy a hiányos, vagy teljesen hiányzó monitoring miatt a gördülő tervezés sem valósulhatott meg.

A régió, mint a területi államigazgatás tipikus beosztása átmenetinek bizonyult, 2010-ben, a hatalomra került új kormányzat a megyei (fővárosi) struktúrára telepítette vissza a dekoncentrált szervek jelentős részét. A megyei visszarendeződéssel egy időben a szervcsoport körülírása megújításra került. A fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok statuáló rendelete, a 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban Kr.) a területi államigazgatási szerveket a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (továbbiakban

³⁸⁶ BALÁZS, *Magyarország közigazgatása...*, i.m. 738.

³⁸⁷ Ezt látszik alátámasztani TÓTH, *Akarjuk-e és képesek vagyunk-e...*, i.m. 385–390, továbbá *A meg nem valósult reformok nyomában. Elemzés a magyar közigazgatás korszerűsítésének problémáiról*, Századvég Közigazgatási Akadémia, Budapest, 2006.

Kszt.) hatálya alá tartozó központi államigazgatási szervek területi szerveiként definiálta.³⁸⁸

*Bár a „visszamegyésítés” meggátolta a regionalizált struktúra stabilizációját, maga is csak átmeneti jellegűnek bizonyult. 2010 végétől, 2011 elejétől új szakasz kezdődött a területi államigazgatás fejlesztésében, ahol a fő törekvés a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek minél szélesebb körű szervezeti integrálása lett a Kormány területi szervébe, a megyei (fővárosi) kormányhivatalokba. A szervi kör újabb definíciót kapott. Az integrációt elindító, a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény (Khtv.) a Kr-hez nagyon hasonló megfogalmazással él, de egy plusz jelző beiktatásával területi államigazgatási szervnek a Kszt. hatálya alá tartozó központi államigazgatási szerv *bármely* jogállású területi szervét tekinti. Ez a szabályozás tekintettel van a korábbi definiálás nehézségeire és egy gumiklauzulával a jogállásbeli eltérésekre tekintet nélkül valamennyi területi szinten működő államigazgatási szervet a nevezett csoporthoz sorolja.*

³⁸⁸ Kr. 34. § (3) bek.

4. ábra: A területi államigazgatási szervek számának fajták szerinti alakulása 1990 és 2011 között (az adatokban az államigazgatási feladatokat is ellátó rendészeti szervek nem szerepelnek)³⁸⁹

IDŐPONT	SZERVEK SZÁMA	VÁLTOZÁS IRÁNYA ÉS ANNAK OKAI
1990	30	<p>Dezintegráció, a szervek számának növekedése a tanácsok számához képest</p> <p>Az ok egyfelől a tanácsok lebontása, ami a szakigazgatási szervek és a szakigazgatási intézmények önállósodását tette lehetővé, másfelől a tárcák által újonnan létrehozott dekoncentrált szervek elszaporodása, amely azonban a területi államigazgatás partvonalra sodródása következtében koncepciótlan szervezetburjánzáshoz vezetett</p>
1998	21	<p>Integráció a '90-es évek közepétől</p> <p>Ennek háttérében az 1995/1996-ban meghirdetett komplex közigazgatás-fejlesztési program áll, amely a működési integráció fokozása mellett a dekoncentrált szervek számának ágazati redukálását, valamint területi kormányhivatalokba építését célozta meg</p>
2000	28	<p>Dezintegráció, a dekoncentrált szervek számának növekedése</p> <p>A közigazgatás területi államigazgatási ágát komplex módon megújító 1996-os program csak részlegesen valósult meg. A tárcák újabb dekoncentrált szerveket hoztak létre</p>
2006	41	<p>Dezintegráció a kétezres évek első felében folyamatosan</p> <p>Ok a területi államigazgatással kapcsolatos fejlesztési elképzelések megfeneklése, részleges megvalósulása</p>
2009	27	<p>Integráció, a szervek számának csökkenése a regionális átszervezés befejezésével</p> <p>2006-ban vette kezdetét a területi államigazgatás regionalizálása, amely a hétrégiós beosztásba telepítette a korábbi megyei szervek jelentős részét, ezzel csökkentve a dekoncentrált szervek számát. A 27-féle államigazgatási szervben benne vannak az OMSZ és az NHH területi egységei is, melyek megítélése az akkori szabályozás szerint kérdéses volt</p>
2010	27	<p>Stagnálás a megyei keretekbe történő visszatelepítéssel párhuzamosan</p> <p>2010-ben a szervek jelentős részét „visszamegyésítették”, ez azonban nem járt együtt az államigazgatási szervek fajtáinak változásával</p>
2011	12	<p>A szervek számának csökkenése a területi államigazgatás nagyarányú szervezeti integrációja nyomán</p> <p>Ennek oka a területi kormányhivatalokba történő szervezeti integráció, ami tetőfokát 2010 végén érte el, azóta a folyamat megrekedt. A 12 szervből 11 speciális hatáskörű, 1 pedig maga a területi kormányhivatal</p>

³⁸⁹ A szerző által készített táblázat.

2.3. A Kormány területi képviseletét ellátó intézményrendszer fejlődése hazánkban az elmúlt 20 évben

A nemzetközi valamint történeti tapasztalatok azt mutatják, hogy időszaktól függetlenül mindig szükség van egy olyan szervre, amely a Kormányt és a központi kormányzati akaratot a közigazgatás középső szintjén képviseli, ezért jelen pont alatt külön foglalkozunk vele. A Kormány területi képviseletét ellátó szerv létezésének indoka azonban nem kizárólag a központi hatalom területi szintre transzformálása. Az Európai Unió tagállami megoldásainak összevetése alapján többnyire (de nem szükségképpen) ez a szerv látja el:

- a területi államigazgatási szervek (*működési, és/vagy szervezeti*) integrációját,
- valamint a helyi önkormányzatok fölötti *törvényességi kontroll* (ellenőrzését/felügyeletét),
- és minden olyan államigazgatási *feladatot, amit valamilyen okból nem lehet egyik speciális hatáskörű területi államigazgatási szervhez sem telepíteni.*

A területi kormányhivatal, mint kifejezés 2011 elejéig kizárólag a közjogi szakirodalomban, valamint koncepciókban elterjedt fogalom volt. A gyakorlatban nem, vagy csak ritkán alkalmazták. Kiemelt államigazgatási szerveknek minősülnek, amely állítást a közjogi szabályozás is több alkalommal megerősített. A statuáló jogszabályok a rendszerváltás óta eltelt időben rendre a „*Kormány területi államigazgatási szerveként*,”³⁹⁰ a „*Kormány kijelölt területi államigazgatási szerveként*,”³⁹¹ illetve a „*Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveként*”³⁹² írták körül. A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény például „*a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező szerv*” megfogalmazással élt. A 2013-tól hatályos eljárások kialakításáról szóló – későbbiekben ismertetésre kerülő – jogszabályok konzekvensen „*fővárosi és*

³⁹⁰ Ekként rendelkezett a 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet, a 142/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet, valamint a 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.

³⁹¹ 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendeletet.

³⁹² Az 1991. évi XX. törvény, a 2008. évi LXXXII. törvény megfogalmazása, valamint a 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet, a 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet megfogalmazása. Érdekes módon a jelenleg hatályos 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet, amely a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szól semmilyen utalást nem tesz a kormányhivatalok Kormányhoz fűződő viszonyára, valamint hatáskörére. Ezt a feladatot a Khtv. végzi el. Ennek 2. § (1) bek. szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve. Hasonló fordulattal él 2012. 01. 01. óta az Alaptörvény a Kormányról szóló részben, a 17. cikk (3) bekezdésben.

megyei kormányhivatal” elnevezésre cserélik le a hatósági jogosítványokat megállapító törvények és rendeletek fenti fordulatait.

Ezek a deklarációk ugyan pozicionálták a szervet a közigazgatás szervezetrendszerében, a gyakorlatban azonban a bennük foglaltak már nem feltétlenül valósultak meg. A vonatkozó jogszabályok összevetése, valamint az elméleti munkák áttekintése után megállapítható, hogy a területi kormányhivatal is a központi közigazgatás operatív végrehajtó intézménye, azonban egy olyan területi államigazgatási szerv, amely a többi dekoncentrált államigazgatási szervtől eltérően általános hatáskörrel rendelkezik, miután a Kormány centrális alárendeltségében működik. Ez a dekoncentrált államigazgatási szerv kiemelt pozícióval, sajátos jogállással bír, a Kormány területi szerve.

2.3.1. Az útkeresés időszaka

Vizsgálódásom kiindulópontját ez alkalommal is a rendszerváltás jelenti. A rendszerváltás közigazgatásra gyakorolt hatásait ismertető 1. pontban már taglalt ingahatás negatív következményei ugyanis a Kormány területi képviselőjét ellátó intézményt sem kerülték el, sőt, a demokratikus transzformáció nyomán egy időre még a területi kormányhivatal léte és szükségessége is megkérdőjeleződött. Tekintettel arra, hogy *a szerv nem függetleníthető a területi államigazgatás változásaitól, fejlődése hazánkban nem töretlen, nem mentes az ellentmondásokról és problémáktól.*

Mint az ismeretes, az első kormányzati ciklusban a hangsúly nem az államigazgatás területi, hanem központi szintjén volt. Az Antall-kormány idején létrejött ugyan egy intézmény *köztársasági megbízott* (továbbiakban KMB) elnevezéssel, ez azonban sajátos megoldásai miatt nem azonosítható automatikusan a területi kormányhivatal kategóriájával. A KMB intézményét törvény, mégpedig első megközelítésre érdekes módon az Ötv. hozta létre,³⁹³ ennek 98-100. §-i szabályozták jogállásának alapvető kérdéseit.

A megoldás – mely formailag hasonlít a '45 előtti magyar szabályozáshoz, ahol a főispán intézményét is a Ttc-ben helyezte el a jogalkotó - háttérben az áll, hogy a szerv elsődleges funkciója a helyi önkormányzatok fölötti kontroll gyakorlása, a törvényességi ellenőrzés ellátása volt. Miután pedig ez a jogintézmény az önkormányzatok védelme érdekében a rájuk vonatkozó 2/3-os joganyagon belül lett elhelyezve, annak ellenére, hogy államigazgatási szervről van szó, a funkciót ellátó KMB-t is az önkormányzati

³⁹³ 103. § (3) bek.

joganyag intézményesítette. Ennek tudható be az, hogy amikor a KMB-k megkezdték működésüket, egyedül a törvényességi ellenőrzéshez kapcsolódó hatáskörük volt pontosan meghatározva.

A többi feladat és hatáskör meghatározására 1990 és 1994 között folyamatosan került sor. Idővel *ez a szerv látta el* a törvényességi ellenőrzés mellett:

- a helyi önkormányzatok szervei által államigazgatási hatósági ügyekben *első fokon hozott határozatok ellen benyújtott jogorvoslatok elbírálását,*
- a működési területén tevékenykedő államigazgatási szervek tevékenységének összehangolását (*koordináció*),
- *a Kormány által a feladatkörébe utalt államigazgatási feladatok ellátását.*

A KMB-re vonatkozó szabályozás mind számában, mind szintjeiben kiterjedt volt. Az Ötv-n kívül a nyolc köztársasági megbízott jogállására és hivatalára vonatkozó további rendelkezéseket a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. törvény (továbbiakban Játv.), valamint a hatásköri törvény tartalmazott, működési területét a 66/1990. (VIII. 14.) OGY határozat állapította meg,³⁹⁴ míg feladatellátásának részletes szabályait a 77/1992. (IV. 30.) Kormányrendelet adta meg.

Az Ötv. elfogadása nyomán elváltak egymástól a középszintű közigazgatás szervei. A formálisan önkormányzati hivattal alakult korábbi megyei tanácsokról levált a KMB hivatala, valamint egységes kormányzati vezénylés hiányában ezzel párhuzamosan zajlott a szakigazgatási szervek és intézmények önállósodása, azonban mindez a feladatok és hatáskörök tisztázatlansága mellett valósult meg.

Az eltorzult, aránytalan strukturális fejlődés - melynek egyik jellemzője az atomizált települési önkormányzati hálózat, míg a másik momentuma a megyei önkormányzatok erőtlensége volt - együtt vezetett oda, hogy az államigazgatásnak sokkal nagyobb szerepet kellett (és lehetett) vállalnia ebben a közegben, mint amit egyébként szükséges és indokolt volt. „Az ágazati dekoncentrált szervek hálózata a köztársasági megbízotti

³⁹⁴ A KMB-k működési területe a következő régiókat fedte le:

- Budapest;
- Jász-Nagykun-Szolnok, Pest, Nógrád (Budapest székhellyel);
- Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg (Debrecen székhellyel);
- Borsod-Abaúj-Zemplén (Miskolc székhellyel);
- Bács-Kiskun, Békés, Csongrád (Szeged székhellyel);
- Baranya, Somogy, Tolna (Pécs székhellyel);
- Fejér, Veszprém, Zala (Veszprém székhellyel);
- Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Vas (Győr székhellyel).

intézmény létrehozása után szélesedett ki. E téren az 1991-ben elfogadott hatásköri törvény játszott meghatározó szerepet, mely elhatárolta a KMB-k és az ágazati szervek feladatait, és részben azt is tisztázta, hogy mely államigazgatási ágakban működnek centrális alárendeltségű intézmények."³⁹⁵

Akkortájt többen kifejezték abbéli aggodalmukat, hogy a KMB intézményén keresztül a Kormány megpróbálja majd az újonnan létesített önkormányzatokat keretek közé szorítani, a volt megyei tanácsokat új köntösben, új név alatt „visszacsempészni” a középszintre. A vélt veszély kapcsán több kutató is megkongatta a vészharangot, amikor újabb feladat- és hatáskör került a KMB-hez. Itt azonban két egymással ellentétes folyamatra mutatnék rá:

- egyrészt látható, hogy *a rendszerváltás nyomán kialakított közigazgatási rendszer nem kívánta szervesen folytatni sem a szocializmus, sem az azt megelőző közigazgatási rendszer idevágó (értsd főispánra vonatkozó) szabályozását.* Habár a korabeli forrásokból kiolvasható, hogy a főispáni intézmény helyreállítása valóban felmerült lehetőségként, (az önkormányzati rendszer védelmében) legalább ekkora támogatottsága volt a „szelídebb” törvényességi biztosi, önkormányzati biztosi, avagy kormány megbízotti intézménynek,³⁹⁶
- másfelől amennyiben elvonatkoztatunk attól, hogy a KMB intézménye a kezdetek kezdetén akár restaurációs célokkal is létesülhetett, észre kell venni, hogy *az önkormányzati középszintet akkortájt olyan mértékben meggyengítették, hogy a korábbi megyei tanácsi feladat- és hatásköröket nem lehetett máshova telepíteni.* Miután a politikusok és szakemberek egy része eleve kizárta a megyei önkormányzatokat a középszintű szereplők köréből, számos olyan megoldandó feladat maradt függőben, amit átmenetileg nem lehetett sehova leosztani. Emiatt, ahogy azt a rendszerváltás közigazgatásra gyakorolt hatásait ismertető 1. pont alatt írtam, elkerülhetetlen volt az államigazgatás benyomakodása ebbe az ürbe, ami a speciális hatáskörű dekoncentrált szervek számának növekedésével járt együtt. Viszont a nem ágazat-specifikus feladatokat is el kellett helyezni valahol. Kényszerűség is indokolta tehát azt, amikor a jogalkotó a fennmaradó feladatok meghatározó részét a KMB-hez, mint „szuperdekoncentrált szervhez” kezdte telepí-

³⁹⁵ WIENER György, *A közigazgatási rendszer.* In: ÁGH Attila (szerk.), *Magyar hozomány. Magyarország az EU-s csatlakozás küszöbén,* BM Kiadó, Budapest, 2004, 155.

³⁹⁶ AGG Zoltán, *A megyei tanácsoktól a köztársasági megbízottig.* In: AGG Zoltán (szerk.), *A lebegő megye,* Comitatus, Veszprém, 1994, 188.

teni. Ezeknek a feladatoknak és hatásköröknek jelentős része pedig természet-szerűleg a volt tanácsi feladat- és hatáskörökből vándorolt át.

A fenti erővonalak mentén formálódó KMB intézménye pont ezek miatt a jellemzők miatt már a saját korában *atipikusnak* számított a területi államigazgatási szervek között. Egyfelől erős kapcsolatot mutatott fel a Köztársasági Elnökkel, mivel az államfő megbízatásának megszűnése is eredményezhette a KMB megbízatásának megszűnését,³⁹⁷ másfelől miután ezidőtájt a szakmai és politikai szerepkör nem vált el egymástól középszinten, a közvetlen és gyors ráhatás érdekében a szerv élén politikus, címzetes államtitkár állt, ami valóban hasonlóságként könyvelhető el a főispán intézményével.

Ugyancsak specialitásként értékelhető, hogy a KMB-k működési területe nem a klasszikus megyei, fővárosi keretekhez, hanem egy mesterségesen kialakított regionális beosztáshoz igazodott. Az Országgyűlés ugyanis politikai okokból kifolyólag a tanácsigazgatásban kompromittálódott megyénél nagyobb területű régiókat jelölt meg a megbízottak működési területeként, ezek azonban két okból is problémásnak bizonyultak:

- egyfelől a hivatal feladatait ezen a szinten ténylegesen nem tudta maradéktalanul ellátni, így a Játv. alapján³⁹⁸ rövid időn belül *a régiókban megyénként területi hivatalok létesültek*, a köztársasági megbízottak a regionális és megyei egységek tevékenységét a hivatalvezetőn keresztül irányították,
- másfelől miután *a beosztás nem valós gazdasági és társadalmi alapokon nyugodott, hanem politikai érdekeltségeken*, nem maradhatott tartós, 1994-ben megszüntették.

Úgy vélem, hogy szakmai szempontból aránytalan volt a megbízottakkal szembeni aggodalom. Jogosítványait tekintve a szerv nem vált érdemi, integratív szereplőjévé a területi közigazgatásnak, jogállását tekintve sem tisztázódott tényleges területi kormányhivatali státusza. A szabályozás konszolidálására azonban már nem volt mód. Az Ötv. 1994. évi módosítása nyomán a köztársasági megbízott intézményét - *mint első ellensúlyozási próbálkozást – megszüntette a jogalkotó, az az útkeresés áldozata lett, miután abban többen a dualista főispánság, valamint a korábbi megyei tanácsok újraélesztését látták.*

³⁹⁷ Lásd az 1990. évi XC. törvény 3. § a) pont.

³⁹⁸ 1990. évi XC. törvény 5. § (2) bek.

A radikális beavatkozás innen visszatekintve véleményem szerint több ponton is eltúlzott volt. Bár kétségtelen, hogy a politikai és közigazgatási karakter elegyítése nem volt szerencsés, a szerv teljes felszámolása számos eredményt anulált. Ilyennek tekinthető a területi államigazgatás koordinálása.

Jogutódként létrehozták a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalokat. Az átalakítás célja az volt, hogy az 1990-ben politikai kompromisszum eredményeként létrejött, és részben alappal, részben alaptalanul, de folyamatosan támadott köztársasági megbízotti intézmény helyett egy kizárólag államigazgatási feladatok ellátására létrehozott szerv működjön középszinten. A jogalkotó a politikai elemektől megtisztítva kívánta elhelyezni a szervet az állami szervezetrendszerben.

A megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal, mint „*államigazgatási feladatokat ellátó költségvetési szerv*”³⁹⁹ került intézményesítésre. Az elnevezés beszédes, a közigazgatási hivatalok *ekkor még semmilyen megkülönböztetett szereppel nem bírtak* a centrális irányítás alá eső államigazgatási szervek között. Egyszerű belügyi szervek voltak – ahogy jogelődjük, a KMB sem - a közigazgatási hivatalok ekkor még nem nevezhetők területi kormányhivatalnak, hiszen a Kormány sem tekint így rájuk, nem veszi igénybe őket. Az új helyzet ugyanakkor lehetőséget adott a szabályozás egyszerűsítésére.⁴⁰⁰ A korábban ismertetett négy szintű joganyag ettől kezdve kétszintűvé vált. A törvényi szint mellett a 161/1994. (XII. 2.) Kormányrendelet rendelkezett a hivatalok jogállásával és működésével összefüggő részletszabályokról.

1994-től a szakmai és politikai szerepkör elvált egymástól középszinten. Előbbit a közigazgatási hivatalok jelenítették meg, melyek a köztisztviselőnek minősülő hivatalvezető vezetése alatt álltak, míg utóbbit az erős politikai legitimációval bíró megyei közgyűlési elnökök. Nem értelmezhető ugyanakkor előrelépésként az, hogy a KMB felszámolásával egyetemben (egy átmeneti időre) a koordinációs szerepkör is megkérdőjeleződött.

1994 és 1996 között hazánk egy olyan dezintegrált területi államigazgatási rendszerrel bírt, amely az ország igényeit és adottságait méreteiben jelentősen meghaladta. A szervek közötti működési koordináció hiányzott, a közigazgatási hivatalok lényegében célra rendelt szervezetek voltak, miután a törvényességi ellenőrzési funkció gyakorlását szánta nekik a jogalkotó és nem a középszint összefogását. Mindez jelentősen hozzájárult

³⁹⁹ Ötv. 98. § (1) bek.

⁴⁰⁰ Ötv. 98-100. §.

ahhoz, hogy a területi (államigazgatási és rendvédelmi) szervek fajták szerinti száma a kilencvenes évek közepén majdnem félszázra (46-ra) rúgjon.

2.3.2. A közigazgatási hivatalok, mint a Kormány területi államigazgatási szervei

A közigazgatási hivatalok szakítva az 1994 előtti megoldással a megyei, fővárosi struktúrát vették alapul. Az 1994-1998 közötti parlamenti ciklus közjogilag igen termékeny volt, így lehetőség nyílt az Ötv. újabb módosítására,⁴⁰¹ mely csökkentette annak szerepét a hivatalok jogállására vonatkozó szabályozásban. A területi államigazgatás 1995/1996 utáni megújításához illeszkedve kiemelt jogállásra tettek szert - 1997-től kezdve jogszabály által deklaráltan a „*Kormány területi államigazgatási szerveiként*” működtek.⁴⁰²

A második kormányzati ciklusban a különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek körének csökkentését elsődlegesen a területi kormányhivatalok bázisán képzeltek el. *Az 1995/96-ban kidolgozott reform-program központi szereplői ennek megfelelően a közigazgatási hivatalok voltak.* A hivatalokhoz való viszonyukat tekintve a feladat- és hatáskörükben profiltisztított, szervezetükben pedig integrált szervi kör háromféle csoportot alkotott:⁴⁰³

- voltak azok a területi szervek, amelyek teljes mértékben külön álltak a hivataltól, a koncepció értelmében feljükk a hivatal még koordinációs és ellenőrzési jogokat sem gyakorolhatott (pl.: Rendőrség, Határőrség),
- a második körbe azok tartoztak, amelyek jellemzőik (pl.: tagolt szervezet, túl nagy létszám) miatt nem integrálódtak volna, de a közigazgatási hivatal vezetője az erős működési integráció érdekében *koordinációs és ellenőrzési jogokat gyakorolhatott volna irányukba,*
- valamint voltak olyan (az elképzelések szerint első körben kisebb, egyszerűbb szervezetű és tevékenységet ellátó) szervek, amelyek *ágazati szakigazgatási egységként integrálódtak volna a hivatalokba.*

⁴⁰¹ 1996. évi LXXII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról.

⁴⁰² A hivataloknak a korábbihoz képest megváltozott jogállását ezzel párhuzamosan a 191/1996. (XII. 17.) Kormányrendelet határozta meg.

⁴⁰³ BALÁZS, *A területi államigazgatás reformjáról...*, i.m. 179-185.

A helyi önkormányzatok fölötti törvényességi ellenőrzési funkciója, valamint az első, és másodfokú hatósági jogköre továbbra is megmaradt volna, a fenti séma megvalósulása nyomán azonban a hivatalok hatásköreinek több irányba történő kibővítését szorgalmazta a koncepció:

- az integrált ágazati szakigazgatási szervek felé azok eljárásának és gazdálkodásának ellenőrzése, ahogy a nem integrált, de koordinált szervek körében is,
- az integrált működés megvalósítása érdekében, a törzskari funkciókat érintő közös kiszolgáló egységek létesítése és fenntartása, a jogi és perképviselési feladatok, a közös beszerzés, az informatikai és ügyfélszolgálati teendők kereteinek kialakítása. A kérdések megvitatása érdekében célszerűnek mutatkozott egy, a szakigazgatási szervek vezetőiből álló testület létrehozása,
- az ellenőrzött szervek kapcsán jogszabálysértés észlelése esetén intézkedés kezdeményezése a felügyeletet ellátó szervnél,
- a koordinált dekoncentrált szervektől tájékoztatás, illetve felvilágosítás kérésének a lehetősége,
- koordinációs értekezlet tartása, amelyen még azok a szervek is kötelesek részt venni, melyek egyébként nem tartoztak a kormányhivatal koordinációs jogkörébe,
- a Kormány területi szerveként minden olyan egyedi feladat ellátása, amivel a Kormány (miniszterelnök), vagy valamely miniszter megbízta.

A folyamat végcélja nem csupán az volt, hogy a dekoncentrált szervek körét ezáltal integráltabbá – és ezen keresztül a végrehajtói szintet hatékonyabbá és olcsóbbá – tegye, de jól láthatóan kiemelt helyzetbe kívánta hozni a közigazgatási hivatalokat. Ezáltal ugyanis *kialakult volna egy olyan fogadószerző közép szinten, amelyhez az újonnan felmerült feladatokat újabb területi szerv létrehozása nélkül dekoncentrálni lehetett volna, valamint az olyan tárcák is megvalósíthaták volna feladataikat, amelyeknek területi szervei nem voltak* (pl.: oktatásügy, szociális igazgatás). Hosszabb távon ez a konstrukció a szervszaporítás kivédésére nyújtott lehetőséget.

Sajnos a fenti jogosítványhalmaz ilyen tiszta formában soha nem valósult meg. Elemeiben ugyan többször visszatért (pl.: 2006-ban, 2010-ben, 2011-ben), miután azonban ezt

nem követte a többi megoldás intézményesítése, emiatt a koncepció hektikusan ment át a gyakorlatba és nem vezetett el a dekoncentrált szervei kör stabilizációjához.

Tekintettel arra, hogy a koncepció a közigazgatási hivatalokat nem helyezte hierarchikus viszonyba a többi dekoncentrált szervvel, így a történeti hagyományokra is tekintettel területi szinten a reform nyomán felállításra került egy összehangoló testület, a megyei (fővárosi) *államigazgatási kollégium*. Ez azon túl, hogy a hivatalvezető kiszélesített koordinációs feladatainak kiszolgálását célozta, több más feladat ellátására is alkalmasnak mutatkozott:

- a kollégium közreműködésével a hivatalvezető kialakíthatta a rá bízott valamennyi kormányzati, illetve ágazatközi döntés végrehajtásának *területi stratégiáját*,
- valamint hosszabb távon *átvehette volna a hatásköri felülvizsgálatokkal járó teendőket*. Utóbbira amiatt volt égető szükség, mert az egyes tárcák ezekben önértékük által vezérelve nem voltak maradéktalanul partnerek, míg a külső szakértők jellemzően nem rendelkeztek olyan felkészültséggel, hogy ezt a feladatot sikerrel el tudják látni. Ellenben a végrehajtói szinten (ahogy az később igazolódott is) számos gyakorlati tapasztalat állt rendelkezésre, ami visszacsatolásként szolgált.⁴⁰⁴

Lényegében az államigazgatási kollégiumok teremtette keretek között valósult meg a szakmai kérdésekben való kölcsönös együttműködés, a működési integráció. Nem elhanyagolható eredmény, hogy például az Áe. vagy a Ket. egységes joggyakorlatának kialakítása jelentős részben a kollégiumok keretében kristályosodott ki, ami nem csupán az államigazgatási, de az önkormányzati munkának is komoly segítséggel szolgált. Nem meglepő hát, hogy a rendészeti, valamint fegyveres szervek is igyekeztek a kollégium munkájába bekapcsolódni, holott bizonyos időszakokban nem is voltak szükségképpen kollégiumi tagok.

A területi államigazgatás megújításának programjához igazodva statuáló rendeletük 1996-tól megváltoztatta a közigazgatási hivataloknak az államszervezetben elfoglalt helyét, a belügyminisztérium alá rendelt dekoncentrált szervekből, „a Kormány területi államigazgatási szerveivé” váltak, módosultak működésük szervezeti keretei, kiszélesített államigazgatási feladat- és hatáskörük (többek között ekkor jelentek meg olyan

⁴⁰⁴ BALÁZS, *A területi államigazgatás reformjáról...*, i.m. 185.

teendők, mint a külföldiek ingatlanszerzésével kapcsolatos ügyek, a súlyos mozgáskorlátozottak támogatása, valamint anyakönyvi igazgatási feladatok). Ezen a státuszon utóbb a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII. 17.) Kormányrendelet módosításáról rendelkező 142/2006. (VI. 29.) Kormányrendelet sem változtatott.

Egyre több olyan feladat adódott, amelyeket egyik ágazati dekoncentrált szervre sem lehetett bízni, miután azok egyértelműen „*a Kormány területi feladatai, amelyek valamennyi ágazatot érintik. Megvalósításuk olyan szervet igényel, amely tevékenységével képes ágazatokat átfogni. A területi államigazgatás egyetlen ilyen szerve a közigazgatási hivatal.*”⁴⁰⁵ Ugyanakkor voltak hiányosságok. A rendelet által létrehozott szakigazgatási szerv hivatalba integrált intézménye⁴⁰⁶ a gyakorlatban nem honosodott meg és a kezdeti határozottság ellenére ekkor sem sikerült a dekoncentrált államigazgatási szerveket a közigazgatási hivatalok erősebb koordinációjának keretébe ágyazni.⁴⁰⁷ Emiatt ekkortól vált elsődleges céllá a szervezeti fúzió helyett a területi szervek működésének koordinációja és ellenőrzése.

1996 után a Kormány nemcsak tisztában van azzal, hogy vannak területi szervei, de használja is őket. *A közigazgatási hivatalok a „BM dekó” státuszból területi kormányhivatallá léptek elő.* Megmaradt ugyan a belügyminisztérium közvetítő szerepe, de némiképp halványult, sőt egy rövid időre – 1998 és 2000 között – a Miniszterelnöki Hivatal alá kerültek a közigazgatási hivatalok, aminek nem csupán formális, de tartalmi jelentősége is volt. Véleményem szerint a területi kormányhivatalok minisztériumok közötti mozgatása nem csupán technikai kérdés. A hivatalok sajátos helyzete indokoltá teszi, hogy státuszuk más belügyi szervektől eltérően irányítási felügyeleti viszonyukban is közvetlenül kifejezésre jusson. Ennek a közvetlen viszonynak a MeH alá rendelés felelt meg leginkább.⁴⁰⁸ Ugyanakkor figyelemmel kell lenni arra, hogy a törvényességi ellenőrzés miatt a szerv az önkormányzati alrendszerhez, emiatt pedig az ezért felelős tárcához is erősen kötődik.

⁴⁰⁵ BÁNLAKI Péter – KÁDÁR Krisztián, *A területi államigazgatás reformja*. In: ÁGH Attila – SOMOGYVÁRI István (szerk.), *A közigazgatási reform új perspektívái*, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006, 238.

⁴⁰⁶ WIENER, *A közigazgatási rendszer...*, i.m. 155.

⁴⁰⁷ VEREBÉLYI Imre, *Válságban a magyar közép szintű igazgatás, quo vadis? (I.)*, Új Magyar Közigazgatás, 2008/2, 2.

⁴⁰⁸ Vö. WALTER Tibor, *A területi közigazgatás továbbfejlesztésének lehetőségei*, Gondolat, Budapest, 2004, 176.

2.3.3. A területi kormányhivatalok 2006-os regionalizációjától a 2010-es megyei viszsza rendeződésig

A közigazgatási hivatalok története szempontjából újabb fordulatot jelentett a Kormány Új Magyarország programjának közigazgatásra vonatkozó része, amely kiemelt célként határozta meg egy modern közigazgatás kialakításának a feladatát, amit az ennek nyomán útjára indított Államreform Operatív Program (ÁROP) keretében külön igyekezett érvényre juttatni.⁴⁰⁹ Törekvésként fogalmazódott meg a dekoncentrált szervek számának csökkentése, a területi államigazgatási szervek régióba koncentrálnása és a széles feladat- és hatáskörökkel rendelkező regionális közigazgatási hivatalok létrehozása. A folyamat során egyértelműen kitapintható volt az a *hibás megközelítés, amely a regionalizációt nem eszközként, hanem célként fogta fel. Olyan csodaszerként, ami gyógyírt jelent a területi államigazgatás problémáira és látványos javulással kecsegtet.*

A területi államigazgatási szervek regionális átalakításának prioritásai között szerepelt a hatékonyabb szervezeti keretek és optimális szervezeti méretek kialakítása, az indokolatlan tevékenységbeli és kapacitásbeli párhuzamosságok megszüntetése, a döntési szintek számának csökkentése, valamint a szervezetek működésének átláthatóvá és ellenőrizhetővé tétele.⁴¹⁰ Ezzel összefüggésben fogalmazódott meg a regionális közigazgatási hivatalok létrehozatala, és a megyei hivataloknak kirendeltséggé való átalakítása.⁴¹¹

Ennek megvalósítása érdekében fogadta el a Kormány a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Kormányrendeletet, amely a fél évvel korábban kibocsátott 142/2006. (VI. 29.) Kormányrendeletre képest *megerősített ellenőrzési és koordinációs jogkörrel ruházta fel az immár regionális keretekben működő hivatalokat, érezhetően (támaszkodva a '95/96-os reform elemeire, ezáltal) hangsúlyosabb helyzetbe hozva őket.*⁴¹²

⁴⁰⁹ 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat az Új Magyarország Fejlesztési Terv elfogadásáról.

⁴¹⁰ Az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat.

⁴¹¹ Ennek szakmai előkészítését lásd: BALÁZS – BÉRCESI (szerk.), *A területi államigazgatás reformja...*, i.m.

⁴¹² A közigazgatási hivatalok regionalizálásának részleteit taglalja VEREBÉLYI Imre, *Válságban a magyar középszintű igazgatás, quo vadis? (II.)*, Új Magyar Közigazgatás, 2009/1, 51-54.

2.3.3.1. A regionális közigazgatási hivatalokra vonatkozó alapvető szabályok

A 297/2006. (XII. 23.) Kormányrendeletet vizsgálva ez a következő rendelkezésekben jutott érvényre:

- a rendelet 17. § (3) bekezdése értelmében a regionális államigazgatási kollégium elnöke a hivatalvezető, tagjai a hivatalvezető-helyettes, a (korábban önálló, de 2007-től betagozódott hivatalvezetők, azaz) kirendeltség-vezetők, a területi államigazgatási szervek vezetői, a szakigazgatási szervek vezetői, az államigazgatási feladatot ellátó rendvédelmi szervek vezetői, és a közigazgatási hivatal SZMSz-ében meghatározott szervezeti egységek vezetői voltak. A meghatározás alapján *nem volt feltétele a kollégiumi tagságnak sem az önálló hatáskör, sem az önálló szervezet*. Ez fontos, hiszen így olyan szervezetek is tagjai lehettek a kollégiumnak, amelyek nem rendelkeztek önálló jogi személyiséggel, önálló jogalanyisággal, sőt önálló hatáskört sem gyakoroltak. *Az egyetlen feltétel az volt, hogy államigazgatási feladatot lássanak el,*
- a koordinációs jogkör tekintetében a rendelet kifejezetten rögzítette, hogy a területi államigazgatási szervek feladataik ellátása során kötelesek együttműködni a hivattal,
- bevezette a *véleményezési jogkört* a területi államigazgatási szervek létrehozására, átszervezésére és megszüntetésére, valamint jogállásuk és illetékességi területük módosítására, vezetőinek megbízására, megbízásuk visszavonására, kitüntetésükre, jutalmazásukra. Ezen kívül kezdeményezési jogot biztosított az érintett szervek vezetőinek fegyelmi felelősségre vonására,
- a hivatal kérelemre vagy hivatalból a Kormánynak alárendelt, a működési területén lévő bármely területi államigazgatási szervtől, államigazgatási feladatkörben eljáró rendvédelmi szervtől, a polgármestertől és a jegyzőtől az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően, valamint államigazgatási feladatot ellátó más személytől bármely *döntést bekérhetett, a szerv intézkedéséről tájékoztatást kérhetett, illetve az iratokba betekinthetett,*
- az Alkotmány 35.§ (4) bekezdése alapján a 297/2006. (XII. 23.) Kormányrendelet vezette be az *intézkedés kezdeményezésének jogát* a területi szervek törvény-

sértése esetén, aminek oka azon elképzelés volt, hogy a kiszélesedett koordinációs és ellenőrzési jogosítványokkal rendelkező hivatalvezetők rendelkeznek olyan információkkal, amelyek alapján javaslatot tehetnek a Kormány felé az államigazgatási döntések megváltoztatására, illetve megsemmisítésére. A kezdeményezés hatálya szervei és nem funkcionális, tehát nem elég a határozat vagy intézkedés államigazgatási jellege, hanem az is szükséges, hogy az azokat hozó szerv a Kormány irányítása alatt álljon,

- a rendelet szólt a hivatal tevékenységére és a területi államigazgatás helyzetére vonatkozó *beszámoló készítéséről*. A jogosítvány kiterjedt a kormányhivatal területén működő minden államigazgatási feladatot ellátó szervekre és személyekre, a rendvédelmi szervekre, a polgármesterre és a jegyzőre az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően, illetve a központi államigazgatási szervek bármely jogállású területi szerveire, kirendeltségeire.

A regionális keretekbe szervezett hivatalok belső felépítése tagoltabbá vált mint 2006 előtt. Szervezetük *törzshivatalból és kirendeltségekből* épült fel. Előbbi tovább bomlott a hivatalvezető vezetése alatt álló szervezeti egységekre és személyekre, valamint a hivatalba integrált szakigazgatási szervekre.

A hivatalvezető vezetése alatt állt:

- a régiószékhely hivatalvezető-helyettese,
- a kirendeltségek székhelyén a kirendeltség-vezetők, akik jogilag ugyancsak hivatalvezető-helyetteseknek minősültek,
- a Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztály, a Hatósági Főosztály, a Koordinációs és Szervezési Főosztály, az Informatikai Főosztály, a Pénzügyi Főosztály, a belső ellenőrzést végző személy,

Az ágazati szakigazgatási szervek:

- azaz az Építésfelügyelet (eredetileg pontatlanul Építésfelügyelő),
- az Állami Főépítész. A Főépítésznek elkülönült munkaszervezete volt Főépítészeti Iroda elnevezéssel,
- a Szociális és Gyámhivatal. A Szociális és Gyámhivatal szervezete további egységekre tagozódott. A régiószékhelyen – regionális működési területtel – Gyám-

hatósági és Gyermekvédelmi Osztály és Szociális Igazgatási Osztály, míg a nem régiószékhely megyékben Területi Osztály működött.

A régiószékhelyen a Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztály, az Informatikai Főosztály, a Pénzügyi Főosztály és a Koordinációs és Szervezési Főosztály egységes szervezeti keretben működött. A belső kontrollrendszer részét képező belső ellenőrzés kialakításáról a teljes szervezetben a regionális közigazgatási hivatal vezetője gondoskodott.

A kirendeltségek belső felépítése a regionális léptékű munkamegosztás kialakítása, valamint a párhuzamosságok kiküszöbölése érdekében egyszerűbb volt mint a törzshivataloké. A kirendeltség-vezetők vezetése alatt csak a Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Osztály, valamint a Hatósági Osztály állt, melyek szakmai irányítását a hivatalvezető a kirendeltség-vezető és a főosztályvezetők közreműködésével látta el.

Miután a hivatalok tevékenysége több megyét felölelt, az egységes szakmai követelményrendszer érvényesítése elengedhetetlen volt. Ezért a főosztályvezetők tartoztak felelősséggel.

A hivatalba integrált ágazati szakigazgatási szervek fölött osztott irányítás érvényesült. A szervi (fenntartói) irányítást a hivatalvezető, míg a szakmai irányítást az ágazati miniszter gyakorolta:

- az *Építésfelügyelet* és az *Állami Főépítész* feladatait az építésügy szakmai irányításáért felelős miniszter irányításával látta el, tehát egy tárcához tartoztak,⁴¹³
- míg a *Szociális és Gyámhivatal* a feladatait a szociális és gyámügyek szakmai irányításáért felelős miniszter a Foglalkoztatási- és Szociális Hivatal főigazgatója közreműködésével látta el.

A szakigazgatási szervek minél szélesebb körének a területi kormányhivatalokba történő integrálása 1995/1996-hoz hasonlóan ekkor is felmerült.⁴¹⁴ A hajlandóság mögött jellemzően költségvetési okok húzódtak meg, amit nagymértékben befolyásolt a tárcák

⁴¹³ Az építésfelügyelet tekintetében a regionális átalakítások jelentős változásokat eredményeztek. Az így kialakult eljárási-jogorvoslati rendszer néhány ponton kifejezetten problémássá vált, miután a szervezeti és eljárási szabályok miatt nem volt elképzelhetetlen az, hogy az egeri székhelyű regionális kormányhivatal építésfelügyelői által kiszabott szankció ellen az ügyfélnek másodfokon Győrbe kelljen fellebbeznie.

⁴¹⁴ BÉRCESI Ferenc – IVANCSICS Imre, *A közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezése*. In: BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc (szerk.), *A területi államigazgatás reformja, Az IDEA területi államigazgatás reformja munkacsoport 2004-2006. évben készült szakértői tanulmányai*, MKI, Budapest, 2006, 19.

közötti együttműködési készség. Ezzel az elképzeléssel szemben kritikaként fogalmazódott meg, hogy költségvetésüket és személyi állományukat tekintve arányaiban kezelhetetlen méretű (megadekoncentrált) egységek kialakulásához vezetne, valamint az ágazatok, ahogy az eddig is történt, mindig találnának valamilyen kibúvót, hogy a területi kormányhivaltól független szervezetet létesítsenek. Ennek pedig egy végeláthatatlan szervszaporítás, strukturális szélmalomharc lenne csak az eredménye.⁴¹⁵

A teljeség kedvéért utalok rá, hogy a szervezeti és működési integráció között félúton helyezkedett el az az elképzelés, ami az *egy tárca egy dekoncentrált szerv* fordulatban foglalható össze és lényegében arra irányult, hogy a területi kormányhivatal erőteljes koordinációja és ellenőrzése mellett, ágazatonként valósuljon meg a szervezeti integráció, ágazati gyűjtőszervezetek jöjjenek létre. Értelemszerűen ezeknek a törzskari (funkcionális) egységeit ugyancsak lehetne integrálni, akár az ágazati gyűjtőszerveken belül egységesítve, akár a területi kormányhivatalba olvasztva (utóbbi esetben ez látná el valamennyi területi szerv irányába a közös igények kiszolgálásához kapcsolódó feladatokat).

2007-re a közigazgatási hivatalok a területi szint valós jogosítványokkal felruházott érdemi szereplőivé váltak, több megyére kiterjedő illetékességű régióközont-hivatallal és megyei kirendeltségekkel. Közjogi szabályozásuk azonban nem volt problémamentes, amit a következő évek történései igazolnak, és végső soron a közigazgatási hivatalok átmeneti működésképtelenségét vonták maguk után. Az események Alkotmánybírósági határozatok, valamint kormányrendeletek mentén dőltek el. A folyamat számos tanulság levonására ad lehetőséget, emiatt azt részletesebben ismertetem.⁴¹⁶

2.3.3.2. A regionális közigazgatási hivataloktól a regionális államigazgatási hivatalok kialakulásáig

Az Alkotmánybíróság (továbbiakban AB) a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában foglalkozott először a regionális kormányhivatalok kialakításának kérdésével, amelyben a közigazgatási hivatalok regionális átszervezésének módját illetően kellett állást foglalnia. Az egész folyamatot elindító 2006. évi LIV. alkotmánymódosító törvény kifejezetten nem rendelkezett a közigazgatási hivatalokról, csak annyit rögzített, hogy „törvény

⁴¹⁵ BÉRCESI – IVANCSICS, *A közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezése...*, i.m. 20.

⁴¹⁶ A kérdéssel kapcsolatban lásd még VEREBÉLYI, *Válságban a... (II.)*, i.m. 44-58.

minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatja.”

A központi kérdés az volt, hogy *„változott-e a 2/3-os törvény szabályozási koncepciójának lényegi eleme azzal, hogy a módosítás során a közigazgatási hivatal megjelöléséből a törvényhozó hatályon kívül helyezte a „fővárosi, megyei” jelzőt?”* A taláros testület meglátása az volt, hogy igen. Az AB abból indult ki, hogy a közigazgatási hivatal Kormány alá rendelt államigazgatási szerv, amelyre nézve az Alkotmány külön rendelkezést nem tartalmaz. A hivatalok történeti fejlődése során ismertettem, hogy a szervtípust legmagasabb szinten az Ötv. nevesítette, és határozta meg az államszervezetben elfoglalt helyét a törvényességi kontroll funkció miatt. Indokolásában rámutatott, hogy az Ötv. fővárosi, megyei szintű szervként iktatta be a közigazgatási hivatalt az államszervezetbe, azaz a 2/3-os törvényben *megnyilvánuló politikai konszenzus kiterjedt arra is, hogy a helyi önkormányzatok felett fővárosi, megyei szinten működő államigazgatási szerv gyakorolja a törvényességi ellenőrzést.*⁴¹⁷ Ezért az Ötv. szabályozási koncepciójának lényeges elemét érintette az a módosítás, amely a „fővárosi, megyei” jelző hatályon kívül helyezésével lehetőséget adott a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének megváltoztatására.

Mindezekre tekintettel az AB megállapította, hogy az Ötv. 98. § (1) bekezdésének első, regionális közigazgatási hivatalokra vonatkozó mondata alkotmányellenes. A közigazgatási hivatalra, mint a minősített jogalkotási produktum, az Ötv. által intézményesített közigazgatási szervtípusra vonatkozó rendelkezéseket egyszerű törvénnyel módosítani tehát nem lehet. Törvényi alapok hiányában azonban a hivatalok működését szabályozó 297/2006. (XII. 23.) Kormányrendelet is alkotmányellenessé vált. Az AB kellő időt kívánt biztosítani az Országgyűlésnek ahhoz, hogy jogalkotói feladatának eleget tegyen, ezért a megsemmisítés időpontját 2008. június 30-ban határozta meg. Eddig az időpontig azonban nem sikerült törvényi szinten rendezni a problémát. Mivel a szerv működésének alkotmányos alapjai hiányoztak, az általa ellátott *törvényességi ellenőrzés szüne-*

⁴¹⁷ A közigazgatási hivatal a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva alkotmányos alapjogok érvényesítését szolgáló hatáskörökkel is rendelkezik pl.: az Ötv. mellette az 1993. évi LXXVII. törvény 29. §; valamint az 1993. évi LXXIX. törvény 84. § (3) és (10) bekezdések alapján.

telt, ami nemcsak állami feladat elmaradását jelentette, de nemzetközi kötelezettséget is sértett.⁴¹⁸

A Kormány álláspontja az volt, hogy miután az Alkotmánybíróság döntése alapján szükséges Ötv. módosítás a törvényalkotótól nem kényszeríthető ki, ugyanakkor a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, mint államigazgatási feladatot el kell látnia, kényszerű módon *rendeleti formában szabályozza újra* a közigazgatási hivatalok kérdését. Ennek *jogi megalapozását* a következőkben látta:

- a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, mint államigazgatási feladatot – ami az 1949. évi XX. törvény (továbbiakban Alkotmány) 35. § (1) bekezdés d) pontjából folyó kötelezettség - a Kormány a közigazgatási hivatalok útján látta el az Ötv-ben meghatározott módon. Ezt az AB döntése sem kérdőjelezte meg. Valószínűleg figyelmetlenségből, de az Ötv. 95. § a) pontja a törvényességi ellenőrzés kapcsán továbbra is tartalmazta a közigazgatási hivatal kifejezést,
- az Ötv. rendelkezett továbbá arról is, hogy a helyi önkormányzatok által hozott, és a törvényességi ellenőrzés alá tartozó döntésekkel kapcsolatban a jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül a jegyző köteles megküldeni a Kormány által rendeletben kijelölt szervnek, jelesül a közigazgatási hivatalnak,⁴¹⁹
- a hivatalnak az ügyfelek széles körét érintő államigazgatási hatósági feladatait illetően az azokkal kapcsolatos kormányzati hatásköröket az Ötv. 98. § (2) bekezdés c) pontja nevesíti, és kifejezetten felhatalmazza a Kormányt azok meghatározására,
- ráadásul a közigazgatási hivatal államigazgatási szerv, azaz vele kapcsolatban a Kormány szabályozási jogkörrel rendelkezik,⁴²⁰
- végül az államigazgatási hatósági feladatok vonatkozásában a Kormány kompetenciáját, így rendeletalkotási jogát maga az Alkotmánybíróság sem kérdőjelezte meg döntésében.

A közigazgatási hivatalok működésének szabályait 2008. július 1-től a 177/2008. (VII. 1.) Kormányrendelet biztosította, azokat „*a Kormány kijelölt területi államigazgatási*” szerveiként nevesítette. A Kormány véleménye az volt, hogy a rendeleti szabályozással

⁴¹⁸ VEREBÉLYI, *Válságban a ... (I.), i.m. 5.*

⁴¹⁹ Ötv. 17. § (2) bek.

⁴²⁰ Alkotmány 40. § (3) bek.

nem vonta el az Országgyűlés hatáskörét sem, mert az AB által megsemmisített Ötv. 98. § (1) bekezdés első mondata helyett rendeletébe új szabályozás nem került. A közigazgatási hivatalról szóló kormányrendelet tehát (látszólag) teljes mértékben az Alkotmányon és az Ötv-nek az AB döntése által nem érintett rendelkezésein alapult.

Az Alkotmánybíróság azonban nem osztotta a Kormány véleményét. Az év végén született 131/2008. (XI. 3.) AB határozatával kimondta, hogy a 177/2008. (VII. 1.) Kormányrendelet alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság érvelésében megjegyezte, hogy mivel a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének szabályozása az önkormányzati alapjogok szervezeti garanciáját jelenti, *az alkotmányos helyzet helyreállítása valamennyi esetben csak és kizárólag az Ötv. módosításával lehetséges*. Vagyis akár a régiós hivatal megőrzésére törekszik, akár a fővárosi-megyei szisztéma ismételt felállítása mellett teszi le a garast, azt csak 2/3-os Ötv. módosítással teheti. A Kormány a 177/2008. (VII. 1.) Kormányrendelet megalkotásával olyan szabályozási körben rendelkezett, amelyet az Országgyűlésnek kellett volna 2/3-os törvényben szabályoznia, ezzel pedig igenis elvonta az Országgyűlés hatáskörét.

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogbiztonság követelménye a vizsgált rendelkezés jövőre nézve történő megsemmisítését teszi indokolttá. A megsemmisítés időpontjának meghatározása során, tekintettel a kérdés jelentőségére az AB ezúttal rövidebb időt biztosított, a megsemmisítés időpontját 2008. december 31-ben határozta meg. A kétharmados törvények módosításához szükséges politikai konszenzus azonban egyre távolabbinak tűnt, ami annak a veszélyét is magában hordozta, hogy a kérdés rendezése csak késve, 2009 után következik be. Igen valószínű forgatókönyvnek tűnt akkortájt, hogy az Országgyűlés a szükséges politikai konszenzus hiányában nem tudja rendezni a kérdést, a Kormány pedig, nem lévén más kiút, a kialakult helyzetet újabb és újabb (eleve megsemmisítésre szánt) kormányrendeletek sorozatával próbálja meg orvosolni. A fentiekből több *következtetés* is levonható:

- rögzíthető, hogy az Alkotmánybíróság *egyik esetben sem a régiós átalakítást tekintette problémának, hanem azt a módszert, ahogyan a közigazgatási hivatalokra vonatkozó szabályokat rendezték, illetve rendezték volna,*
- másfelől miután a kormányhivatalok léte erősen kötődik az önkormányzatokhoz, ezért a rájuk vonatkozó szabályok *csak az Ötv. vonatkozó rendelkezéseinek módosításával* változtathatók meg,

- a 2008 végi helyzetet úgy lehetett összegezni, hogy a közigazgatási hivatalok jogilag léteznek, mivel az Ötv. 95. §-a rendelkezik róluk, azonban alkotmányos működésük, és ezzel a 3195 helyi önkormányzatra, a kisebbségi önkormányzatokra és az összes önkormányzati társulásra kiterjedő *törvényességi ellenőrzés átmenetileg nem biztosított*.

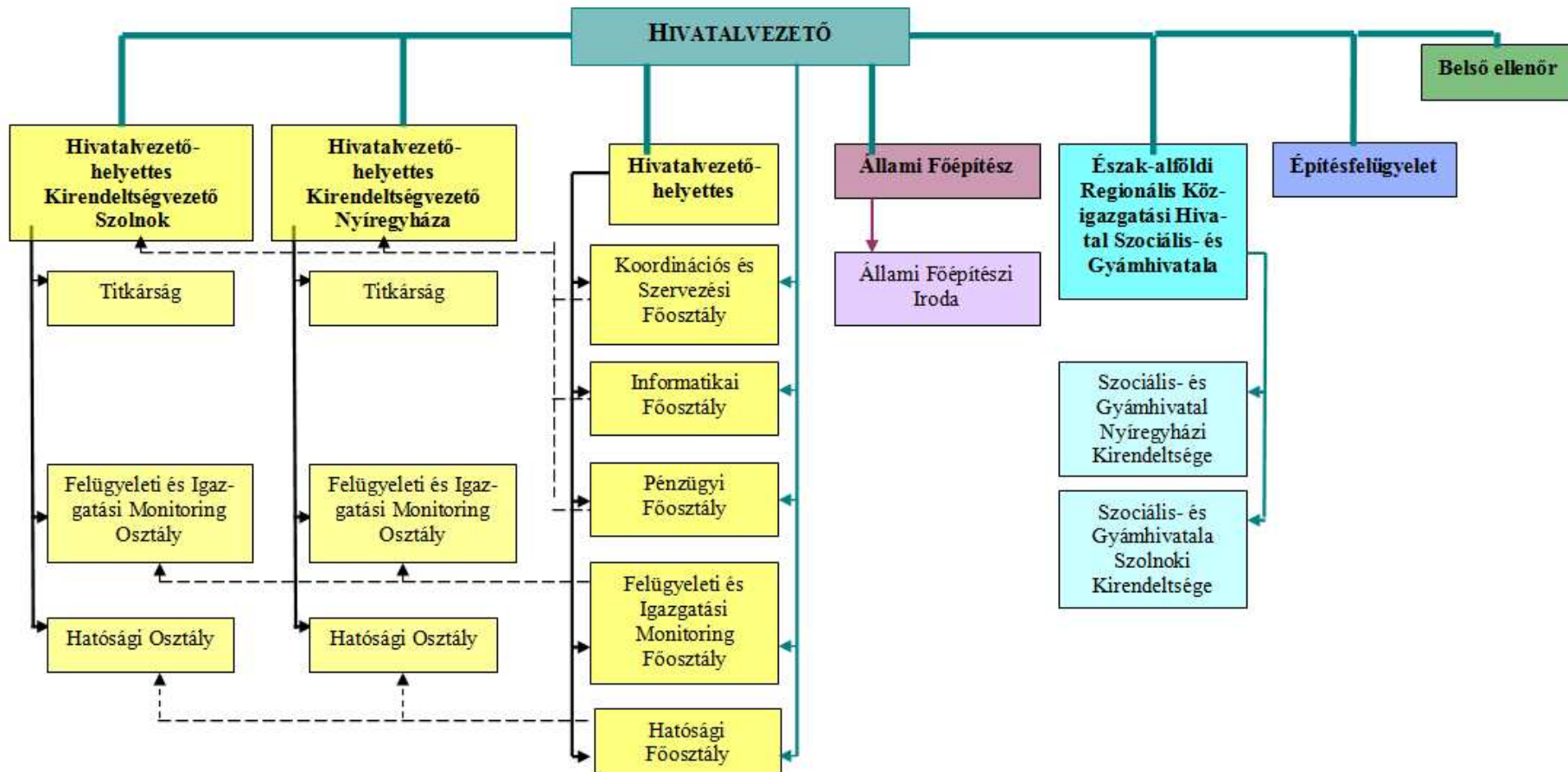
A második Alkotmánybírósági döntés nyomán *szakmai alternatívaként felmerült, hogy a közigazgatási hivatalokat „visszamegyésítik”, vagy a törvényességi ellenőrzést leválasztják a hivatalról*. Ez utóbbi esetben a törvényességi ellenőrzést vagy egy önálló hivatal végezte volna, vagy egy a hivatalba integrált szakigazgatási szerv. Akkor ez utóbbi tűnt valószínűbbnek. A kérdés jelentőségére utal, hogy az Országgyűlés előtt 2009. szeptemberében módosító javaslat formájában ismételten felmerült mindkét lehetőség. Azonban valamennyi elképzeléshez minősített többségre lett volna szükség, ami a kormányzó erők számára nem állt rendelkezésre.

2.3.3.3. A regionális államigazgatási hivatalokra vonatkozó alapvető szabályok

Miután év végéig (újfent) nem született meg a szükséges 2/3-os szabályozás, merőben új helyzet állt elő. Nyilvánvalónak tűnt, hogy politikai konszenzust nem lehet a témában kieszközölni, ugyanakkor egy újabb kormányrendelet megsemmisítését a Kormány sem kívánta megkockáztatni. Emiatt szervezetalakítási jogával élve a 318/2008. (XII. 23.) Kormányrendelet keretében feladta a közigazgatási hivatalok szabályozására való törekvést, és helyette annak általános jogutódjaként egy *új szervet hozott létre államigazgatási hivatal néven*. Ezáltal lehetséges volt a regionális keretek megtartása, a törvényességi ellenőrzést azonban ez a szerv nem láthatta el, tekintettel arra, hogy azt az Ötv. 95. §-a a közigazgatási hivatalokhoz kötötte. Miután ilyen szerv jogilag létezett, de alkotmányos működése nem volt biztosított, az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése szünetelt.

Mindennek nemcsak súlyos közjogi, de nagyon komoly személyzeti kihatása lett. A korábban törvényességi ellenőrzést végző köztisztviselők feladata szünetelt, a néhány hónapja még lehetőségként felmerült „törvényességi ellenőrzési hivatal” elképzelése szertefoszlott, mivel nem volt mit önállósítani. A volt Törvényességi Ellenőrzési Főosztályok 2009-től Felügyeleti és Igazgatási Monitoring Főosztályként működtek tovább.

5. ábra: Az Észak-alföldi Regionális Államigazgatási Hivatal organogramja 2009-ben⁴²¹



⁴²¹ Forrás: http://www.earkh.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=27 (2009. augusztus 4-i letöltés).

Emiatt van az, hogy a 2008. évi LXXXII. törvény, mely a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról rendelkezett, pontosan hatvannégy helyen cserélte ki jogszabályok szövegezését a korábbi megfogalmazásoktól eltérő, „*a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve*” fordulatra, a továbbiakban ez szolgált az államigazgatási hivatalok körülírására. Az új statuáló jogszabály, a 318/2008. (XII. 23.) Kormányrendelet a fenti szabályozással összhangban a regionális államigazgatási hivatalokat, melyek a törvényességi ellenőrzés kivételével 2009. január 1-től a közigazgatási hivatalok általános jogutódjai lettek, „*a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveinek*” minősítette.

A regionális közigazgatási hivatalok, valamint a regionális államigazgatási hivatalok tevékenységeinek főbb irányait, valamint jogosítványainak változásait összevetve megállapítható, hogy 2006 végéről 2009 elejére milyen irányba mozdult el a Kormány területi szervének helyzete. A regionális államigazgatási hivatalok működését rendező *kormányrendelet legtöbb intézménye azonos, vagy legalábbis hasonló szabályokat fogalmazott meg, mint a 2 évvel korábbi statuáló rendelet.*

Mégis érdemes közelebbről is szemügyre venni a szabályokat, mert olyan *eltérések* tapasztalhatók, amelyek nem elhanyagolhatók a teljes területi államigazgatás működése kapcsán sem:

- alapvető (hátrányos) eltérés mutatkozott a *koordinálható dekoncentrált szervek* tekintetében. A 318/2008. (XII. 23.) Kormányrendelet 9. § (1) bek. szerint, a kollégiumnak továbbra is elnöke a hivatalvezető, tagjai a hivatalvezető-helyettes, a kirendeltség-vezetők, a szakigazgatási szervek vezetői, valamint a hivatal SzMSz-ében meghatározott szervezeti egységek vezetői, akik a hivatal főosztályvezetői. Az új szabályozás értelmében tagok továbbá a központi hivataloknak és a kormányhivataloknak a hivatal illetékességi területén székhellyel rendelkező területi szerveinek a vezetői. Szó szerint értelmezve a rendelkezést *nem lehettek tagok:*
 - *a minisztériumok területi államigazgatási szervei*, ami a gyakorlatban több szerv felesleges és indokolatlan kiesését jelentette. A környezetvédelmi ágazatban volt tipikus az a jelenség, hogy a dekoncentrált szervezetet nem a központi hivatal területi szerveként nevesítették, hanem a mi-

nisztérium irányítása alatt működő olyan szervként jelölték meg, ami a központi hivatallal egyenrangú státuszban van. Ide tartoztak ezen felül a Földhivatalok, amelyek sajátos státusz-meghatározást nyertek. Központi hivatalnak aposztrofálták őket, pedig lényegében saját hatáskörrel rendelkező területi szervek, központi hivatal nélkül. Ugyancsak kérdéses volt a Nemzeti Hírközlési Hatóság kihelyezett szervezeti egységeinek jogi megítélése, ezen keresztül pedig kollégiumi tagsága. Egyedül a Közép-magyarországi Régióban volt tag, de ott is a Hatóság Hivatala és nem a területi egységek, kifejezetten a kiemelt nemzetgazdasági beruházásokkal összefüggő feladatok okán,

- problémás volt továbbá, hogy *hiányoztak az államigazgatási feladatot ellátó rendészeti és fegyveres szervek*. Első kategóriába tartozott a Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a Megyei Rendőr-főkapitányság és a Vám- és Pénzügyőrség Regionális Parancsnoksága, míg a második kategóriába a Magyar Honvédség Hadkiegészítő Parancsnoksága és a Megyei Védelmi Bizottság. Mivel ezek tagi státusza megszűnt, mindenképpen ajánlott volt a meghívotti körben nevesíteni őket,
- *a koordinációs és ellenőrzési jogkör egyértelműen szűkebbnek tekinthető a 2006-os megoldáshoz képest, mivel csak a rendeletben nevesített feladatokra, és szűkebben definiált szervi körre terjedt ki, ráadásul ebben a rendeletben *explicite* már meg sem jelent a területi államigazgatási szervek együttműködési kötelezettsége a hivatallal,*
- a 318/2008. (XII. 23.) Kormányrendelet 10. §-a alapján a hivatalvezető szükség szerint, a kollégium tagjainak részvételével, a feladat- és hatáskörrel rendelkező központi államigazgatási szervek vezetőinek egyidejű tájékoztatása mellett *regionális koordinációs értekezletet* hívhatott össze több ágazatot érintő feladat ellátásának előmozdítására. Erre a munkaformára akkor volt szükség, ha a feladatok nem minden kollégiumi (bizottsági) tagot érintettek, illetve a feladat ad-hoc jellegű, a kollégium feladatköréhez képest egyedibb, vagy a hatékonyság, az operativitás e munkamódszernek jobban kedvezett. Ebben tehát érdemi eltérés nem mutatkozott,

- a területi államigazgatási szervekkel kapcsolatos *véleményezési jogkör* - ami ha a gyakorlatban is működőképes lett volna, erős jogosítványt jelentett volna a hivatalvezetők számára - teljesen kikerült a 2008-as kormányrendeletből. Ez kedvezőtlen változás, hiszen ezzel a kollégiumon kívüli koordinációs jogosítványok nem fejlődhetek valós jogosítvánnyá, holott erre a megoldásra egyébként nemzetközi példák is vannak (pl.: Lengyelország),
- az *iratbekérési és tájékoztatáskérési jog* kapcsán úgy rendelkezett a rendelet, hogy bármely, az illetékességi területén székhellyel rendelkező közigazgatási szervtől bekérheti a hivatal a szükséges információkat, kivéve az autonóm államigazgatási szerveket és a kormányhivatalokat, ezen kívül hatósági jogkörben eljáró más szervtől vagy személytől is, ami némi változással de a 2006-os megoldáshoz hasonlóan továbbra is kifejezetten tág alanyi meghatározást jelentett. Mindezt azonban szűkítette, hogy funkcionálisan, tehát csak az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően kérhető az információ,
- a hivatalvezető 2008 után évente *beszámolt* az önkormányzati miniszternek a hivatal tevékenységéről. Innentől kezdve tehát csak a hivatal saját tevékenységéről van szó, és a jelentések Kormány elé vitelének kötelező jellege megszűnt,
- az *ellenőrzési jogkör* alatt a 318/2008. (XII. 23.) Kormányrendelet 13. § (1) bek. szerint két feladat volt nevesítve. Az első szerint az illetékes ügyészséggel egyeztetett ellenőrzési terv és program alapján a Ket. végrehajtásának ellenőrzése. Az ellenőrzött szervek köre módosult. Míg korábban a központi államigazgatási szervek területi szervei tevékenységében történt az ellenőrzés, addig 2008 után a rendelet közigazgatási szervek megjelölést tartalmazott.⁴²² A második szerint az illetékes közlevéltárral egyeztetett ellenőrzési terv és program alapján az ügyiratkezelés, valamint a központi államigazgatási szervek területi szervei által kezelt adatok nyilvántartásáról és védelméről, a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló jogszabályok végrehajtásának ellenőrzése,
- a köztisztviselőkkel, közalkalmazottakkal kapcsolatos munkáltatói intézkedések törvényességének ellenőrzése, valamint a *közszolgálati ellenőrzés* megmaradt.⁴²³

⁴²² Itt jelenik meg a rendelet definíció közül a legnagyobb kiterjedésű szervei hatály.

⁴²³ Lásd a rendelet 11. § (1) bekezdés g) pontját.

Az összehasonlítás érzékelteti, hogy több olyan jogosítványtól elestek az államigazgatási hivatalok, amelyek a területi szint összefogottabb működését hathatósan biztosíthaták volna és 2006-ban még rendelkezésre álltak. Ilyen körülmények között a területi integráció előmozdítása csupán elképzelés maradt.

A törvényi szintű szabályozás ismételt elmaradása tette indokolttá, hogy 2010-ben az Alkotmánybíróság egy újabb döntésében, a 31/2010. (III. 25.) AB határozatban foglalja közpon a törvényességi ellenőrzés kérdésével. A testület a határozatban négy kérdést vizsgált meg, de én ezek közül csak a legelsőt emelem ki. Az eset súlyára való tekintettel az AB ekkor már hivatalból állapította meg, hogy a szituáció túllép a pusztán mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességen, mivel súlyosan sérti a jogállamiság követelményét.

Semmivel nem indokolható ugyanis egy olyan helyzet permanens fenntartása, amelyben az erre rendelt szervezet hiányában a törvényességi ellenőrzési hatáskör nem gyakorolható. Márpedig a jogállamiság magában foglalja a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét, ami jelen esetben huzamosan és súlyosan sérült. Az Alkotmánybíróság harmadik alkalommal is felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának tegyen eleget, még az önkormányzati általános választások előtt, azaz 2010. szeptember 30-ig.

2.3.3.4. A közigazgatási hivatalok visszaállítása 2010-ben

A 2010-es országgyűlési választások nyomán felállt új Parlament, amely a szükséges 2/3-os politikai többséggel is rendelkezik, már az első törvények között említést tett a közigazgatási hivatalokról. Ebből is látható, hogy *a probléma nem szakmai, hanem kizárólag politikai természetű* volt. 20 hónapos szünetelés után a közigazgatási hivatalok alkotmányos szabályozása helyreállt, újból megyei (fővárosi) keretekben működnek tovább, erős működési koordinációt gyakorolva az év végéig (jogállása, működési formája, jogosítványai nagyban megegyeztek a '95/96-os és 2006-os szabályozással).

A Kszt. V. fejezete a 74. § alatt rendelkezett „*a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről.*” Ettől kicsit odébb, a 77. § kimondta, hogy az Ötv. 98. § (1) bekezdése a továbbiakban fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról rendelkezik, valamint az Ötv. 100. §-a alapján felhatalmazást kap a Kormány, hogy a közigazgatási hivatalok működésének részletes szabályait rendeletben határozza meg. Ez - *ahogy azt*

már korábban megjegyeztem - a 214/2010. (VII. 9.) Kormányrendelettel (továbbiakban Kr.) történt meg, mely főbb vonalakban a korábbi statuáló rendeletekhez hasonlóan rendezte a hivatalok jogállását, feladatait és hatásköreit, bizonyos pontokon azonban *eltéréseket* is találni:

- a megyei keretekbe történő visszatelepítés eredményeként a fővárosi közigazgatási hivatal illetékessége Budapest főváros területére, a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal illetékességi területe Pest megyére terjed ki, tehát az *integrált Közép-Magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatal újfent erre a két szervre vált szét* [lásd Kr. 1. § (4) bek.],
- a Kr. 2. § (1) bek. értelmében a közigazgatási hivatalok egyfelől a hivatalvezető által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből, másfelől ágazati szakigazgatási szervekből állnak. Míg a közvetlenül vezetett szervezeti egységek között a törvényességi ellenőrzési funkció helyreállítása miatt újból megtalálható a Törvényességi Ellenőrzési Főosztály, a szakigazgatási szervek között továbbra is a Szociális és Gyámhivatal, az Állami Főépítész, valamint az Építésfelügyelet működik⁴²⁴ azzal, hogy kormányrendelet más szervet is ebbe a körbe sorolhat. A szakigazgatási szervek osztott irányítás alatt állnak,
- a korábbiakhoz képest új elem, hogy a Kr. 5. § (1) bek. alapján a hivatalvezető szakmai munkáját igazgatási hivatalvezető-helyettesként *főtitkár* segíti, aki felsőfokú igazgatásszervezői, okleveles jogász képesítéssel vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképesítéssel, valamint jogi vagy közigazgatási szakvizsgával és legalább 5 év közigazgatási szakmai gyakorlattal rendelkezik,
- a közigazgatási hivatalok *feladatkörei azonban 2010-ben változatlanok maradtak*. A hivatalok a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően részt vesznek a kormányzati célkitűzések területi megvalósításában, aminek keretében koordinációs, ellenőrzési, informatikai tevékenységet, valamint képzést, továbbképzést szervező, összehangoló feladatokat látnak el, hatásköröket gyakorolnak,⁴²⁵
- a hivatal területi államigazgatásban elfoglalt helyét hathatósan szolgálta a számára biztosított *véleményezési jogkör*, amely alapján a Kormánynak alárendelt

⁴²⁴ Kr. 3. § (1) bek.

⁴²⁵ Kr. 16. § (1) bek.

területi szervek kapcsán véleményezhette vezetőinek kinevezését és megbízásuk visszavonását, a létrehozásukra, átszervezésükre, valamint jogállásuk és illetékességi területük módosítására vonatkozó előterjesztéseket, továbbá a szervek létszámának és költségvetésének megállapítására vonatkozó előterjesztéseket, javaslatokat.⁴²⁶ Ezt egészítette ki a Kr. azzal (az egyébként nem teljesen pontos szabállyal), hogy az államigazgatási, valamint a rendvédelmi szervek területi szervei kötelesek együttműködni [*a hivatalal*],⁴²⁷

- továbbra is adott volt a hivatalok számára az *iratbetekintési*, valamint a *tájékoztatáskérési jog*, ahogy az *államigazgatási kollégium* üzemeltetése és *koordinációs értekezlet* összehívásának a lehetősége,
- külön kiemelendő a 21. § h) pont, amelyik a kollégium teendőit részletezve rögzíti, hogy a testület figyelemmel kíséri és közigazgatási hatásait tekintve értékeli a *területi társadalmi-gazdasági reálfolyamatokat*, valamint az államigazgatási szervek közreműködését igénylő országos kihatással bíró, vagy kiemelkedő területi jelentőségű társadalmi-gazdasági problémákat, mely jogosítványt nyilvánvalóan a 2008/2009-ben kirobbanó globális pénzügyi-gazdasági válság is aláátmasztott,
- a Kr. 34. § (3) bek. a *területi államigazgatási szervek definícióját* akként határozta meg, hogy azokon a Kszt. hatálya alá tartozó központi államigazgatási szervek területi szerveit kell érteni.

A teljesség kedvéért utalok rá, hogy a 2008. január – 2010. szeptember közötti helyzet újbóli kialakulásának elkerülése érdekében a 2012. 01. 01. óta hatályos *Alaptörvény* külön tartalmazza azt a kitételt, mely szerint sarkalatos törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja.⁴²⁸ Az előtte levő bekezdés pedig kifejti, hogy a *Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal*, amivel a későbbiekben foglalkozom. *Napjainkra a kérdés tehát már nem az, hogy kell-e vagy sem a kormányokat területi szinten megjelenítő intézmény, hanem az, hogy a megváltozott körülmények között ennek milyen funkciókat kell ellátnia.*

⁴²⁶ Kr. 16. § (2)-(4) bek.

⁴²⁷ Kr. 22. § (1) bek.

⁴²⁸ Magyarország Alaptörvénye, 17. cikk (4) bek.

2.4. A területi államigazgatás strukturális átalakításainak értékelése, következtetések a rendszerváltástól 2010-ig terjedő időtartamra vonatkozóan

Az eddig leírtakból kiolvasható, hogy közigazgatásunk egyik generikus hibája a *ki-egyensúlyozatlanság*. Ennek tudható be a szervezeti aránytalanságok létezése, valamint a nagyfokú eklekticizmus, ami a magyar területi államigazgatásra különösen jellemző. Az instabilitás forrása a rendszerváltás során tapasztalható kontrahatás volt, mely első-sorban a középszinten borította fel az arányokat azzal, hogy meggátolta egy erős közép-szintű önkormányzat létrejöttét, valamint a Kormány területi képviselőjének kialakulását.

A megyei tanácsok felszámolását követően közigazgatásunk evolutív módon megkezdte a rendelkezésre álló űr betöltését. A megindult kompenzációs mechanizmusok miatt a középszint különböző formációkkal (pl.: körzetek, államigazgatási hatósági társulások) töltődött fel. Miután rendezetlenek voltak a szerepek, ez párhuzamosságokhoz vezetett, így a kialakult rendszer pazarló lett. A két alrendszert sokáig egymástól elválasztva kezelték, értelmezték és nem a közigazgatás egységében tekintettek rájuk. Márpedig az államigazgatást és az önkormányzati rendszert egymással párhuzamosan lehet és érde-mes csak vizsgálni, illetve fejleszteni. Ennek alternatívái már korábban is rendelkezésre álltak.⁴²⁹

A másik komoly hiányosság meglátásom szerint az ágazati partikularizmust felülbírálni képes *összkormányzati (pánminiszteriális) szemlélet hiánya*. Ennek tudható be, hogy a Kormány területi képviselőjét ellátó intézmény helyzete később sem erősödött látványo-san. Igazi értelemben vett területi kormányhivatal gyakorlatilag 1997-ig nem működött hazánkban, utána pedig nagyon nehéz lett beilleszteni, pozícionálni a területi szinten, tekintettel arra, hogy a közigazgatási hivatalok (átmenetileg államigazgatási hivatalok) jogosítványai nem voltak kellően erősek ahhoz, hogy a nagyszámú szerv működését eredményesen összefogják.

⁴²⁹ Lásd Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól. <http://www.toosz.hu/digitalcity/documents/WithFullMenu.jsp?dok=AAAABZBVV&dom=AAAAGROS&prt=AAAAYFAP&fmn=AAAAYFAY&men=AAAAYWQY> (2012. augusztus 5-i letöltés), valamint FÁBIÁN Zsolt, *Gondolatok „A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól” című vita-iratról*, Közigazgatási Szemle, 2007/2, 87-96. JÓZSA Zoltán, *Reformer, útkereső, visszaeső vagy javítha-tatlan (Felvetések és javaslatok az önkormányzati rendszer jövője kapcsán)*, Közigazgatási Szemle, 2008/3-4, 64.

A területi államigazgatás átalakítása a '90-es évek közepe óta eltérő intenzitással ugyan, de folyamatosan zajlik, ami (céljait tekintve mindig) egy ésszerűbb, hatékonyabb, szervezetében átláthatóbb struktúra felé mutat(na).⁴³⁰ Van olyan szakíró, aki ezt egyfajta lassú, változó sikerrel folytatott építkezéssel azonosítja, ami összességében előre mutat,⁴³¹ vannak azonban olyan gondolkodók, akik úgy vélik, az elért részleges sikereket sokkal inkább a fiskális krízis és az EU elvárások magyarázzák, semmint a politikai elit, vagy a mindenkori Kormány elszántsága.⁴³²

Magam részéről a fenti gondolatok közül kizárólagosan egyikkel sem tudok azonosulni. Azokat inkább a számos tényező egyikének, semmint kizárólagosnak tekintem. *A megújulás a külső követelményeken túl egyszersmind természetes belső fejlődési kényszer. A külső impulzusok rövid időn belül és váltakozva fejtették ki hatásukat, hol egymást felerősítve, hol ellentétes igényeket megfogalmazva.* Míg az Új Közmenedzsment megszervezetek kialakítását szorgalmazó elvei közvetlenül és az OECD SIGMA, valamint az EKT hatásain keresztül indirekt módon lazították fel a még meg sem gyökeresedett klasszikus közigazgatási kereteket, addig a regionalizáció emellett érvényesült és a területi államigazgatásra a 2000-es évek közepén gyakorolt közvetlen hatást. A jelenség érdekessége az, hogy ebben az időszakban már mindkét eszmének ismertek voltak a korlátai,⁴³³ és várható volt azok fokozatos visszaszorulása. Magyarországon azonban a kormányzat ennek ellenére épített rájuk.

A megkésettség mellett sajnálatos, hogy a szakmai koncepciók gyakorlatba történő átültetése többnyire nem valósult meg.⁴³⁴ A strukturális átalakításokkal járó területi reformok látványosak voltak ugyan, az alapproblémán mégsem változtattak. A dekoncentrált szervei kör időszakos átszervezése, számuk csökkentése a területi kormányhivatal integrációs jogosítványainak fogyatékoságai miatt nem bizonyult maradandónak. Ráadásul *a permanens reform miatt kiszámíthatatlan, folyamatosan változó területté alakult, ahol a látványos irányváltások sem elképzelhetetlenek.*

Az is látható, hogy a területi államigazgatás racionalizálását célzó elképzelések 2010-ig nem terjeszkedtek a megyei szintnél lejjebb. A megye és települések közötti *alsó-*

⁴³⁰ PÁLNÉ, A középszint reformjának nehézségei..., i.m. 226.

⁴³¹ STUMPF, A középszintű közigazgatás helye és szerepe..., i.m. 66.

⁴³² ROZGONYI Tamás – TÖRÖK L. Gábor, A közigazgatási reformhoz kapcsolódó átszervezések megítélése minisztériumi és háttérintézményi munkatársak körében, Társadalomkutatás, 2008/2, 163.

⁴³³ HORVÁTH, Piacok a főtéren..., i.m. 16.

⁴³⁴ Véleményem szerint önálló értekezés tárgyát képezhetné annak vizsgálata, hogy az egyes adminisztratív célzatú átalakítások elmaradása, illetve sikertelensége mennyiben vonható a közigazgatás-tudomány felelősségi körébe.

*középszintű formációk gyakorlatilag a tárcák egyéni elképzelési mentén, egymásra tekintet nélkül alakultak ki.*⁴³⁵

Problémaként jelentkezett az egységes államigazgatási szervezeti törvény hiánya, valamint az, hogy a közigazgatás - mint bármely nagy társadalmi rendszer - megújítása nehezen képzelhető el négy évnél rövidebb időtartamban. *Komoly negatív következményei lettek annak, hogy sokszerűen, rövid idő alatt kellett nagyléptékű (és néha egymással ellentétes irányú) átalakításokat végrehajtani,* amit nem előzött meg széleskörű szakmai konszenzus, modellálás, és nem kísért világos kommunikáció. A 2006-os regionalizációs átalakításnak ez volt az egyik alapvető hibája.⁴³⁶

Kormányhatározatok tucatjai tanúsítják az elmúlt húsz év átalakítási próbálkozásait. Kísérleteket, amelyek a működési és strukturális hiányosságok felismerése nyomán a közigazgatás megreformálását célozták. *A területi államigazgatás átalakításának sorozatos megfeneklése véleményem szerint három okra vezethető vissza:*

- az első a *politikai szándékhoz*, elhatározáshoz kötődik. A közigazgatás átalakításában ugyanis az általános vélekedéssel ellentétben az ellenzék mellett a kormányzó erők sem voltak maradéktalanul érdekeltek, miután ezzel saját politikai bázisukon gyengítettek volna. Márpedig ahogy arra Magyar felhívta a figyelmet, a racionalizálásnak feltétlenül egységes irányítás alatt kell megvalósulni, ennek hiányában a reformok elemei feloldódnak. Miután erre nem került sor, divergáló tárcareformok valósultak csak meg,
- a második ok a demokrácia teremtette keretekhez kapcsolható, sokkal inkább *stratégia jellegű*. A kiérlelt adminisztratív átalakítások ugyanis a négyéves politikai ciklusokat bőven meghaladják (lásd a Dán területi reformot). Miután azonban a kormányok számára a választást követő első két év az, ami leginkább alkalmas a nagy ellátórendszereket érintő, társadalmilag kedvezőtlen fogadtatású változtatások végrehajtására, ez megnehezíti a többéves programok megvalósí-

⁴³⁵ Lásd még KÉKI Zoltán, A kistérségi és a körzeti igazgatás. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.), *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, Kódex, Pécs, 2008, 233.

⁴³⁶ Vö. ROZGONYI – TÖRÖK, *A közigazgatási reformhoz kapcsolódó átszervezések...*, i.m. 149.

tását.⁴³⁷ Sajnálatos, hogy az átalakítások jelentős részét az „első félidőbe” próbálják meg belezsúfolni a kormányok,⁴³⁸

- a harmadik ok a célterületben keresendő és *strukturális, valamint humán tényezőkre vezethető vissza*. A rendszerváltás után ugyanis az államigazgatás közép-szintje olyan mértékben megnövekedett, hogy a minél teljesebb szervezeti integráció költségvetésüket és humánállományukat tekintve kezelhetetlen méretű egységek kialakulásához vezetett volna.

A területi államigazgatás alacsony integráltsága az elmúlt 20 évben a fenti okok miatt nem volt tovább fokozható. Ez változott meg 2010 végén, 2011 elején.

3. A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS SZERVEZETI INTEGRÁLÁSA 2010 UTÁN, A 2011 ÓTA ZAJLÓ ÁTALAKÍTÁSOK JELLEMZŐI

3.1. Előzmények, a megújítás mozgatórugói

A 2010-ben hatalomra került politikai erők a minősített parlamenti többség birtokában lehetőséget kaptak arra, hogy a Magyar Állam és közigazgatás elmúlt két évtizedében elodázott, illetve félmegoldásokkal rendezett fejlesztési kérdéseit orvosolják. A központi közigazgatás átformálása után – amit a Kszt. végzett el – a területi államigazgatási alrendszerrel szemben egy ilyesfajta korrekciós attitűd igen korán megjelent előbb kormányhatározat,⁴³⁹ majd jogszabályok szintjén. 2010 végén a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény (továbbiakban Khtv.), és a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Kormányrendelet (továbbiakban Khr.) vitte át a gyakorlatba a határozatba foglalt elképzeléseket.

A távlati célkitűzéseket és az addig elért eredményeket időben valamivel később, a 2011. júniusában bemutatott, Magyar Zoltánról elnevezett közigazgatás-fejlesztési

⁴³⁷ Vö. KISS Elemér, *Az ország kielégítő kormányzásának akadályai*, Közigazgatás-tudományi Közlöny, 2009/1-2.

⁴³⁸ Az ezzel járó drasztikus és gyors lefolyású átalakítások nem kedveznek a kiszámítható, stabil működésnek. Vö. SÁRKÖZY, *Államszervezetünk potenciazavarai...*, i.m.

⁴³⁹ 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről.

program (továbbiakban Magyary Program 2011) foglalta keretbe.⁴⁴⁰ Ennek újabb változata, amely 2012. augusztus végén került a nyilvánosság elé, hasonló szellemben jár el (későbbiekben Magyary Program 2012).⁴⁴¹ A megújítás sarokpontjait körülíró 2011-es program bár nem jogszabály, területi államigazgatással kapcsolatos elemeinek ismertetése elkerülhetetlen, mert jól érzékelteti a jelenlegi kormányzat dekoncentrált államigazgatással kapcsolatos alapállását:⁴⁴²

- a program a *Jó Állam* megteremtésének koncepciójába illeszkedik és a nagy állami alrendszerek (igazságszolgáltatás, valamint önkormányzati közigazgatás) megreformálásának egyik szálát képezi,
- felismerve a nemzetközi krízisek nyomasztó terhét, az állam és végrehajtó hatalom megújításának neoweberi irányát hangsúlyozza, ugyanakkor annak *sajátosan nemzeti* változatát támogatja,
- elsődleges *hatásterülete a közigazgatás államigazgatási oldala*, annak is végrehajtói szintje, amit a gazdasági jelenségekre is tekintettel a hatékonyság jegyében kíván újraformálni,
- ennek érdekében a feladat, eljárás és személyzet mellett a szervezetet is beavatkozási területként határozza meg. Céljai *az áttekinthetőség és az egységesség fokozása*.

A kormányhatározat, valamint a program minősítése nem feladatom, de arra utalok, hogy meglátásom szerint azok kezdettől fogva kihagytak egy nagyon fontos lépcsőfokot. A területi államigazgatást egy bináris rendszerként kódolták, amiben a területi kormányhivatalok és a speciális hatáskörű területi államigazgatási szervek viszonya csak kétféle lehet. Szervezetileg integrált, vagy nem integrált. *A kormányhatározat érdemben nem számolt azzal a lehetőséggel, hogy első körben a speciális szervek között kellene szervezeti összehívásokat végrehajtani és csak ezt követően (a kisebb szerveknél akár ezzel párhuzamosan) megkezdeni a területi kormányhivatalokba való beolvasztásukat.* A határozat és a program tehát előre vetítette a területi államigazgatás lendületes meg-

⁴⁴⁰ <http://www.kormany.hu/download/1/6d/40000/Magyary%20Kozigazgatas%20fejlesztési%20Program.pdf> (2011. augusztus 10-i letöltés).

⁴⁴¹ <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (2012. szeptember 3-i letöltés).

⁴⁴² Vö. Magyary Program 2011, 5-20.

újítását, amit a működési integráció helyett a szervezeti integráció mentén képzelt el a Kormány.

3.2. A megyei (fővárosi) kormányhivatalok felállítása

2010 végén, 2011 elején új szakasz vette kezdetét a magyar területi államigazgatásban, aminek iránya egyértelműen a dekoncentrált szervei kör redukciója, a szervezeti összevonás lett. A „visszamegyésített” területi államigazgatás alig pár hónapig volt nyugalmi állapotban, amikor a helyreállított közigazgatási hivatalok bázisán rendkívüli gyorsasággal oldalirányú integráció vette kezdetét. Ennek eredményeként a területi államigazgatási szervezeti egységek száma 1 év leforgása alatt mintegy felére csökkent az országban.⁴⁴³

2011. január 1-én a korábbi közigazgatási hivatalok és több különös hatáskörű dekoncentrált szerv jogutódjaként létrejöttek a megyei (fővárosi) kormányhivatalok (továbbiakban kormányhivatalok), melyeket a Kormány a kormányzati „gerincminisztériumon” a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter (KIM) útján irányít. A Khtv. nyomán *részben orvosolást nyert az a régi hiányosság, hogy kifejezetten a területi államigazgatásról* (azaz nem egy-egy területi államigazgatási szervről, mint a KMB, vagy államigazgatási hivatal, esetleg KSH esetében történt) *törvényi szintű jogszabály nem rendelkezett.*

A Khtv. indokolása szerint a közfeladatok hatékonyabb ellátása teszi szükségessé a területi államigazgatási feladatellátás új, összefogottabb, ellenőrzöttebb és költségtakarékosan működő szervezeti struktúrájának kiépítését, ami feltétlenül respektálható. Az integrációt a Khtv. felhatalmazása nyomán kormányrendeletek sora, valamint az összevonásokban érintett szervek kétoldalú megállapodásai végezték el, melyek ágazati szakigazgatási szervekként építették be a kormányhivatal törzshivatala - gyakorlatilag a közigazgatási hivatal - mellé a korábbi közigazgatási hivatalok leszámítása után fennmaradó 26-ból 15-féle területi államigazgatási szervet. Azok felé, amelyek nem váltak a kormányhivatal szakigazgatási egységévé – 11, (2012 óta már 13-féle)⁴⁴⁴ szűkebb körben „várományosnak” nevezett szerv - erős működési integráció maradt fenn *(ezek felsorolása megtalálható jelen fejezet 3.3. pontja alatt).*

⁴⁴³ Magyary Program 2011, 24.

⁴⁴⁴ Amennyiben az ún. önálló szabályozó szervek területi egységeit is ide számítjuk, akkor 15-féle dekoncentrált szervről beszélhetünk. Ennek részleteit a fejezet 3.3.11. pontja alatt adom meg.

A beolvasható szervek kapcsán rendezőelvek nem kristályosodtak ki, az *integrálható szervek csoportja úgy tűnt a legnagyobb ügyforgalmú igazgatási területek mentén, a tárcák kompromisszum-készségének függvényében alakult*. 2012. júliusában (szétválások és összeolvadások, valamint új szakigazgatási szerv létrehozása nyomán) a kormányhivatalok szakigazgatási szervei közül 5 az Emberi Erőforrás Minisztérium portfoliójához kapcsolódik, 5 a Vidékfejlesztési Minisztériumhoz és 4 a nemzetgazdasági tárcához. Az építésügyi terület valamint az örökségvédelem miatt 2 szerv a Belügyminisztériumhoz és 1-1 a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz, valamint a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium feladat és hatásköréhez (a *szakigazgatási szervek integrálódásának részleteit a 3.2.1.2. pont alatt ismertetem*).

A területi kormányhivatalok összetett teendőire és struktúrájára tekintettel a korábbiaktól eltérő módon, a *részletszabályokat immár nem egy, hanem 16 (2012 óta 17) kormányrendelet adja meg*, melyek közül egy (a Khr.) a kormányhivatalok feladat- és hatáskörére, szervezetére, működésére és ellenőrzésére valamint gazdálkodási vonatkozó részletes szabályokat adja meg, a többi pedig a szakigazgatási szerveket, a törzshivatal és a szakigazgatási szervek irányításának részletes szabályait, valamint a szakmai irányító szerv kérdését rendezi.⁴⁴⁵

Miután a kormányhivatalok alapvető rendeltetése, hogy egyes funkcionális feladatokat központosítva végezzenek el, - ilyenek különösen a gazdálkodási, a pénzügyi és beszerzési, a személyügyi, a kommunikációs, az informatikai rendszer fenntartásával összefüggő, valamint a jogi képviseleti feladatok - a kormányhivatalok ezzel összefüggő funkcionális feladatait és azok irányítását a Khtv. 9. §-a alapján egy önálló központi hivatalhoz telepítette a jogalkotó, a Nemzeti Államigazgatási Központ (későbbiekben NÁK).⁴⁴⁶ *A NÁK, mint középírányító a területi kormányhivatalok gazdálkodási, személyügyi, beszámolási feladatait látja el egységesen.*

A területi átalakítások kb. 250 szervezeti egységet érintettek országosan, ami a 2010-es teljes államigazgatási szervezeti körnek majdnem a felét jelenti és meghaladja a regionális átalakítások mértékét. A kormányhivatalok szervezetében dolgozó tisztviselői

⁴⁴⁵ 314/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, 315/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, 317/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, 319/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, 320/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, 321/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, 322/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, 323/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, 324/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, 327/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, 328/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, 329/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet, 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelet, és legújabban a 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet.

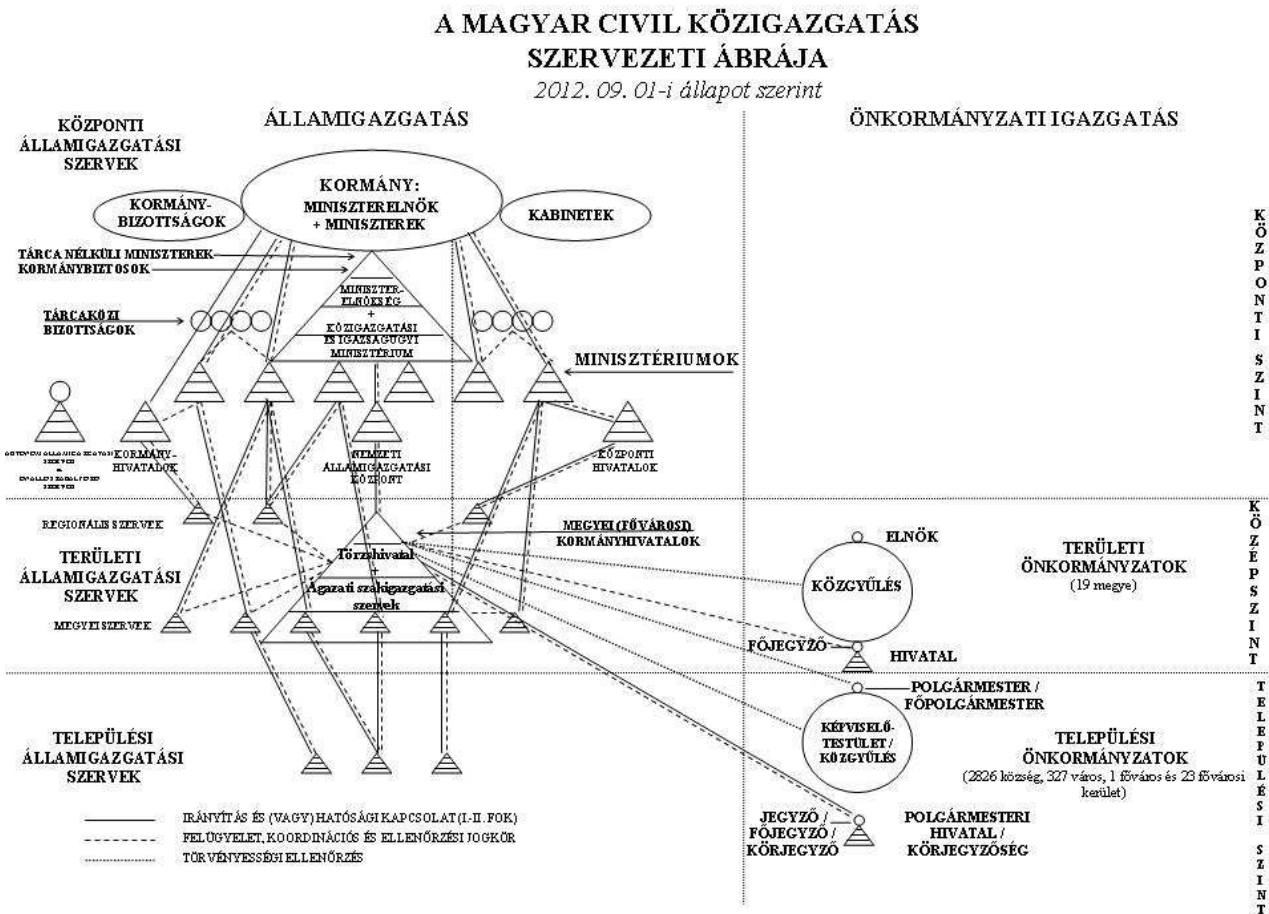
⁴⁴⁶ 330/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a Nemzeti Államigazgatási Központról 1. § (1) bek. és 4. § (1) bek.

összlétszám 20000 fő körül mozog, ami egy hivatalra vetítve átlagosan 1000 dolgozót, kb. három minisztérium személyi állományát jelenti. 2010-es becsült ügyszámuk 6350000.⁴⁴⁷ A kormányhivatalok jelentős költségvetési egységet képeznek, a 2011-es költségvetés átlagosan 4 milliárd forintot irányzott elő egyenként mindegyikre, amin a 2012-es valamivel csökkentett.⁴⁴⁸ Ezen a tendencián előreláthatólag a 2013-as költségvetés sem változtat, tekintettel arra, hogy a kormányhivatalok szervezete vertikálisan kiegészül, járási hivatalokkal bővül ki (*ennek részletezését később adom meg*).

⁴⁴⁷ Magyar Program 2011, 8.

⁴⁴⁸ Vö. 2010. évi CLXIX. törvény, 1. számú melléklet X. fejezet, valamint http://www.parlament.hu/irom39/04365/adatok/01_mell.pdf (2011. december 30-i letöltés).

6. ábra: A magyar közigazgatás szervezete a területi államigazgatás szervezeti integrációja után, a megyei (fővárosi) kormányhivatalok helye⁴⁴⁹



⁴⁴⁹ Forrás: A szerző által aktualizált ábra. Az ábra alapját lásd BALÁZS István, *A közigazgatás az állami szervek rendszerében és a közigazgatás szervezete*, Debrecen, 2001, 41.

3.2.1. A kormányhivatalok belső struktúrája

A kormányhivatalok belső felépítését a Khtv. valamint a Khr. együttesen alakította ki. Ezek jól láthatóan építenek az 1995/1996-os megoldásokra és elképzelésekre,⁴⁵⁰ amikor a kormányhivatalt a kormány megbízott (továbbiakban KMBT) által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből (a továbbiakban: törzshivatal), valamint ágazati szakigazgatási szervekből (a továbbiakban: szakigazgatási szerv) építik fel.⁴⁵¹ Bár ez a fajta *belső differenciálás korábban sem volt ismeretlen, a területi integráció nyomán kialakult belső szervezet tagoltabbá vált az 1990 és 2010 közötti időszakhoz képest* (míg 2010. szeptemberében 3 szakigazgatási szerv működött a közigazgatási hivatalokban, addig 2011. 01. 01-től ezekhez 15 újabb csatlakozott).

3.2.1.1. A hivatal vezetése és a törzshivatal belső felépítése

A kormányhivatal élén álló *kormány megbízott* a korábbiaktól eltérően nem köztisztviselő (kormánytisztviselő), hanem a politikai változó szférához tartozik, aminek az intézkedések előkészítése és levezénylése miatt van jelentősége. Megbízatása a Kormány megbízatásához igazodik, ezzel is összekapcsolva a két intézményt és hangsúlyozva a Kormányhoz (illetve Miniszterelnökhöz) való szoros kötődést.⁴⁵² Az előbbi két szabály együtt biztosítja *a központi akarat gyors és torzulásmentes megvalósulását területi szinten*, valamint a visszacsatolás lehetőségét a jogalkotásban. A KMBT nemcsak vezeti a kormányhivatalt és gyakorolja annak feladat- és hatásköreit, de a Khr. 8. §-a alapján biztosítja a szakigazgatási szervek feladatellátásának feltételeit, elkészíti és megküldi a hivatal SzMSz-re vonatkozó javaslatát, valamint gondoskodik a jogszabályban előírt belső szabályzatok elkészítéséről.

Mindez nem jelenti azt, hogy a KMBT konkrét egyedi esetekben járna el, esetleg hatósági ügyekben döntene. Ezeket a jogosítványait a legtöbb kormányhivatalban a főosztályvezetőkre delegálta. A 2011 előtti szabályozáshoz hasonlóan fontos kötelezettsége ugyanakkor, hogy minden évben az előző évi tevékenységéről összegző *beszámolót*

⁴⁵⁰ Az 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozat, amely a területi államigazgatási szervek reformjának főbb irányairól rendelkezett, célként fogalmazta meg, hogy a dekoncentrált szervek szakmai önállóságuktól megfosztva, mint a megyei közigazgatási hivatalok belső szervezeti egységei működjenek tovább.

⁴⁵¹ Khtv. 3. § (1) bek.

⁴⁵² Khtv. 10. § (1), (3) és (5)-(6) bek.

készítsen, ami a kormányhivatal tevékenységén túl kiterjed a hivatal illetékességi területén működő bármely jogállású területi államigazgatási szerve, továbbá az államigazgatási feladatokat illetően más szervekre és személyekre, a polgármesterekre és jegyzőkre.⁴⁵³

A Khtv. 12. és 13. § alapján a KMBT-t távolléte, vagy akadályoztatása esetén a KIM miniszter által kinevezett *főigazgató* (tehát a 2010-es Kr. rendelkezéseitől eltérően nem főtitkár) helyettesíti, ő a hivatali szervezet vezetője, akinek munkáját általános helyettesként *igazgató* segíti. Az igazgatót a KMBT nevezi ki és menti fel. Utóbbi poszt kifejezetten a hivatalok költségvetési méretei miatt került beiktatásra, amit a közgazdasági szakképesítés kinevezési feltételek közötti elhelyezése is visszatükröz. Mind a minisztériumi főosztályvezetői besorolású főigazgató, mind pedig a főosztályvezető-helyettesi besorolású igazgató szakember, kinevezésük határozatlan időre szól, szakmai feltételekhez kötött.⁴⁵⁴

A törzshivatal szervezete főosztályokra bomlik tovább, melyek a helyi önkormányzatok fölötti kontroll ellenőrzésből felügyeletté történő átalakítása nyomán a törvényességi felügyelet⁴⁵⁵ (Törvényességi Felügyeleti Főosztály), a kormányhivatal államigazgatási hatósági ügyeinek (Hatósági Főosztály, amelynek keretén belül Ügyfélszolgálati Osztály), a területi államigazgatás koordinációjának (Koordinációs és Szervezési Főosztály), a pénzügyi és informatikai kérdések (Pénzügyi Főosztály, valamint Informatikai Főosztály), valamint a korábbi Oktatási Hivatalok beépülése nyomán új elemként az oktatási feladatok ellátása mentén alakult ki (Oktatási Főosztály).

Tekintettel arra, hogy a 2010 óta zajló területi átalakítások kifejezett célja a hatósági ügyintézés egyszerűbbé, átláthatóbbá tétele, a kormányhivatalok bázisán hozta létre a Kormány azokat az integrált ügyfélszolgálati pontokat, amelyek célja, hogy a jövőben az ügyek minél szélesebb köre elintézhetővé váljék egy helyen (egyablakos ügyintézés). *A törzshivatalok hatósági ügyintézéshez kötődő új egységei a Khr. 21. §-a alapján a kormányablakok*, melyek fokozatosan bővülő ügykörökkel rendelkeznek. Az elképzelé-

⁴⁵³ Khr. 10. § (2) bek.

⁴⁵⁴ A főigazgatókkal szembeni szakmai feltételeken a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény módosításáról, valamint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról rendelkező 2011. évi LII. törvény 21. § (2) bek. változtatott, míg az igazgatók kapcsán az egyes közszolgálati tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi XXX. törvény.

⁴⁵⁵ Ennek tartalmát az Alaptörvény 32. cikkének (4)-(5) bekezdései, a 34. cikk (4) bekezdése, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132-142. szakaszai, valamint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet határozza meg.

sek szerint 2013-ra minden hatósági ügy kezdeményezhetővé válik a kormányablakokban, amit *kormányhatározat* is alátámaszt.⁴⁵⁶ 2012-ben a kormányablakok száma 29, nagyarányú bővítés az alsó-középszint (járás) működésének beindítása nyomán várható. 2013 végére a tervek szerint megtízszereződik a kormányablakok száma, melyek egy része a jelenlegi okmányirodák bázisán jön létre, másik része pedig állami tulajdonban lévő, illetve legalább többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok által üzemeltetett olyan ingatlanokban áll fel, amelyek az állampolgárok széles köre számára biztosítják a kormányablakok megközelítését. A Khr. 21. § (1) bek. alapján ez különösen vasúti és autóbusz pályaudvarokat jelent.

*A kormányablakok tevékenysége sokirányú.*⁴⁵⁷

- bizonyos *kérelmek a kormányablakban is előterjeszthetők*, illetőleg a kérelmek kitöltéséhez segítség kérhető (többek között ilyen a gyermekgondozási segély igénylése, az anyasági támogatás igénylése, vagy a családi pótlék igénylése),
- meghatározott ügyekben *tájékoztatást nyújt* az ügyfélnek az eljárás menetéről, valamint az eljárással kapcsolatos ügyféli jogokról és kötelezettségekről (pl.: a magyar igazolványok, valamint a magyar hozzátartozói igazolványok által biztosított diákkedvezmények bejegyzésére/visszavonására irányuló eljárás, terhességi-gyermekágyi segély igénylése, az egyéni vállalkozás működési szabályai),
- ezen felül lehetőséget biztosít arra, hogy szolgáltatási díj ellenében az ügyfél megismerje bizonyos *hatósági nyilvántartások, adatbázisok* tartalmát (pl.: az ingatlan-nyilvántartásból tulajdoni lap másolat, térképmásolat kérhető),
- továbbá az ügyfelek egyedi ügyeinek intézéséhez *internetes kapcsolati lehetőséget*, szakmai és informatikai segítséget nyújt (pl.: egyéni vállalkozói tevékenység elektronikus bejelentéséhez).

A kormányablakokban dolgozó kormánytisztviselők elé heti rendszerességgel mintegy 5500 ügy kerül, országosan pedig 200000-re tehető azoknak az ügyeknek a száma, amelyek kapcsán az integrált ügyfélszolgálatok előtt került sor valamilyen intézkedésre. A tendenciák ismeretében ez a szám az elkövetkező években sem fog csökkenni. Ez a fajta megközelítés egyértelműen *a közigazgatás szolgáltató jellegének fokozását jelenti*,

⁴⁵⁶ 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról, valamint <https://kormanyablak.hu/web/v/19> (2011. december 27-i letöltés).

⁴⁵⁷ Vö. Khr. 2. sz. melléklet.

ugyanakkor egyelőre az egyszerűbb megítélésű ügyek azok, amelyek az integrált ügyfélszolgálatokban elintézhetőek.

A hivatalok szervezetében új elem, hogy a KMBT, mint politikai változó munkáját Kormány megbízotti Kabinet segíti. A - megyei önkormányzatok konszolidációja érdekében az erről, valamint a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló - 2011. évi CLIV. törvény nyomán kerültek felállításra a *Megyei Intézményfenntartó Központok* (MIK), melyek a megyei önkormányzatoktól átvett oktatási (gimnáziumok, kollégiumok), szociális (idősek otthona), kulturális (levéltárak, múzeumok) intézményekkel és gazdasági társaságokkal (kft-k, nonprofit kft-k) kapcsolatos feladatokat látják el.⁴⁵⁸ *A MIK-ek nem a kormányhivatalok szervei, bár a KMBT közreműködik feladataik ellátásában, irányukba csak költségvetési irányítási hatásköröket gyakorol.*⁴⁵⁹ Felállításuk a középszintű feladatok drasztikus horizontális átrendezése (államosítása) nyomán vált szükségessé. A MIK-ek 2012-ben *jelentős átalakításon esnek át*, melynek eredményeként a megyei intézményfenntartó rendszer az önálló dekoncentrált szervek irányába mozdul el *(ennek részleteit a szervezeten belül nem integrált területi államigazgatási szervek bemutatásánál adom meg)*.

3.2.1.2. A szakigazgatási szervek

A fentiekől elkülönül a szakigazgatási szervek vezetőinek jogviszonya, akik felett a munkáltatói jogokat a KMBT gyakorolja,⁴⁶⁰ kinevezésükhöz és felmentésükhöz azonban a szakmai irányító szerv vezetőjének egyetértése szükséges. A szakigazgatási szervek vezetői minisztériumi főosztályvezetői, azaz a főigazgatóval azonos besorolással bírnak.

Bár a korábbi dekoncentrált szervek beolvasztása rövid idő alatt zajlott le, miután az a szervcsoport széles körét érintette, mely igen eltérő jellemzőkkel bírt, *egységes metodikája nem alakult ki az integrációnak*. A területi kormányhivatalba, mint gyűjtőszervezetbe történő szervezeti összevonásnak az alábbi módozatai különböztethetők meg:

⁴⁵⁸ A részletszabályokat a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet állapította meg.

⁴⁵⁹ 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet 6. § (1) bek.

⁴⁶⁰ Khtv. 14. § (3) bek.

- a szakigazgatási szervek a továbbiakban *önálló jogalanyisággal nem rendelkeznek, önálló gazdálkodást nem folytatnak,*
- szakigazgatási szervekként épültek be azok a korábbi dekoncentrált szervek is, amelyek a *szakmai feladatokkal szorosan összefüggő funkcionális feladatokat láttak el* (pl.: kifizetéseket eszközöltek),
- a *tisztán funkcionális feladatot* ellátó szervezeti egységek (ilyenek például az integrált szervek gazdálkodási, informatikai feladatokat ellátó egységei) nem szakigazgatási szervként, hanem a kormányhivatal törzshivatalának funkcionális szervezeti egységébe (Pénzügyi Főosztályába, Informatikai Főosztályába) olvadtak,
- vannak olyan szervek is, amelyek már korábban a Kormány területi szervének integrált szakigazgatási egységeként működtek (pl.: Szociális és Gyámhivatal), azonban az átalakításokkal *módosultak* (a korábbi Építésfelügyelet és Területi Főépítész összevonása nyomán létrejött Építésügyi Hivatal),
- volt példa arra is, hogy egy dekoncentrált szerv a *beolvadást követően több szakigazgatási szervre bomlott szét* (pl.: MgSzH, Munkaügyi és Munkavédelmi Felügyelőség),
- *a már bent levő szakigazgatási szervek között ugyancsak sor kerülhetett feladatátmozgatásra,* ennek nyomán pedig új szakigazgatási szerv létrehozására (lásd a rehabilitációs szakigazgatási szerv létrejöttét). Ennek jelenti egy sajátos variánsát, amikor a korábban szakigazgatási szervként funkcionáló egység megszűnik és feladatait a törzshivatal veszi át (pl.: Kulturális Örökségvédelmi Irodák),
- végül volt olyan területi államigazgatási szerv, amely csupán *névmódosuláson* esett át, ez a korábbi közigazgatási hivatal,
- a szakigazgatási szervek a jelenlegi szabályozás szerint *önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységekkel rendelkezhetnek* (ez valósul meg például az ÁNTSZ, valamint a Munkaügyi Központok esetében).⁴⁶¹

A hivatalok tehát *osztott irányítás* alatt állnak, ami azt jelenti, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter szervei (funkcionális) irányító jogköre mellett minden ágazat az

⁴⁶¹ Khtv. 2-3. §.

adott ügycsoport tekintetében szakmai irányítónak válik. A *szakigazgatási szervek* köre az alábbiak mentén alakult ki, azok a Khr. alapján a következők:⁴⁶²

- a *Szociális és Gyámhivatal* feladata a korábbiakhoz hasonlóan a szociális, gyermekvédelmi, gyermekjóléti, és gyámügyi feladatok ellátása.⁴⁶³ A Szociális és Gyámhivatal az emberi erőforrás tárcához tartozik,
- az *Építésügyi Hivatal* a korábbi *Állami Főépítész* feladatokat és az *Építésfelügyelet* hatósági feladatait vette át. Mindegyik szerv az Építésügyi Hivatal önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységként funkcionál.⁴⁶⁴ Az elsőfokú építésfelügyeleti hatóságok megyei illetékességi területen, míg az állami főépítészek különös illetékességi területtel 9 székhelyen működnek. Az Építésügyi Hivatal a Belügyminisztérium szakigazgatási területéhez tartozik,
- más a helyzet az *Igazságügyi Szolgálattal*, amely a korábbi megyei (fővárosi) igazságügyi hivatal jogutódjaként pártfogó felügyelői, jogi segítségnyújtási, és áldozatsegítési feladatok ellátására létesült.⁴⁶⁵ A Szolgálatot statuáló rendelet 17. § (2) bek alapján a konstrukció lényege, hogy a megyei (fővárosi) igazságügyi hivatal jogutódjának az a korábbi székhelye szerinti megye (főváros) kormányhivatala tekintendő, amelynek a szakigazgatási szervévé válik. Szakmai kérdésekben korábban a KIMISZ-hez, azaz a Közigazgatási Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálatához kapcsolódott, ma azonban a KIM háttérintézményeivel történt összevonás nyomán létrejött Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal elnevezésű központi hivatalhoz,⁴⁶⁶
- a szakigazgatási szerveket vizsgálva ugyancsak érdekes a *Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal* (MgSzH) beépülése.⁴⁶⁷ Az MgSzH területi szervei eredetileg több szakterület szerveiből jöttek létre a 2006-os regionalizáció során.⁴⁶⁸ Az MgSzH formájában működő igazgatóságok a kormányhivatal keretében *négy külön szakigazgatási szervre bomlottak szét*. A 4-ből 3 központi szinten az

⁴⁶² Khr. 2. § (1) bek.

⁴⁶³ 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről.

⁴⁶⁴ Lásd az egyes építésügyi, építésfelügyeleti és állami főépítész szervezetet érintő rendelkezések módosításáról szóló 329/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 2. és 6. §.

⁴⁶⁵ 322/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a pártfogó felügyelői, jogi segítségnyújtási, áldozatsegítési és kárpótlási feladatokat ellátó szervekről.

⁴⁶⁶ 177/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalról 13. § (1) bek.

⁴⁶⁷ 327/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalról.

⁴⁶⁸ A Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal létrehozásáról és működéséről szóló 274/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.

MgSZH központi hivatalhoz kapcsolódik, egyedül az Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatóság az, amely a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal területi szerve. A négy szakigazgatási terület a Vidékfejlesztési Minisztériumhoz tartozik:

- az *Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatóság* (az élelmiszer-biztonsági, élelmiszerminőség-ellenőrzési, takarmányellenőrzési élelmiszerlánc-felügyeleti, és állategészségügyi, illetve egyes állattenyésztési és borászati feladatok ellátására), mely a járási hivatalok felállításáig kerületi szervezeti egységekkel is bír,
 - a *Növény- és Talajvédelmi Igazgatóság* (a növényvédelmi, talajvédelmi, növénytermesztési és növényi termékek esetében élelmiszer-biztonsági hatósági és zöldség-gyümölcs ellenőrzési feladatok ellátására),
 - ezen kívül az *Erdészeti Igazgatóság* (az erdészeti igazgatási feladatok ellátására),
 - végül a *Földművelésügyi Igazgatóságra* (a mezőgazdasági igazgatási, vadászati és halászati hatósági feladatok ellátására).
- a *Földhivatalok* ugyancsak beépültek a kormányhivatalok szervezetébe 2010 végén.⁴⁶⁹ A vonatkozó kormányrendelet 10. §-a nyomán a kormányhivatalok nem csak a megyei (fővárosi) földhivatalok általános és egyetemes jogutódjává váltak, de a körzeti földhivatalok is, mint a szakigazgatási szerv önálló hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei a kormányhivatalokhoz kerültek. A szakmai irányítói jogosítványokat a Vidékfejlesztési Miniszter gyakorolja,
 - az egészségbiztosítási szervekről rendelkező 319/2010. (XII. 27.) Kormányrendelet nyomán az Országos Egészségbiztosítási Pénztár területi szervei, a *regionális egészségbiztosítási pénztárak* a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei lettek az egészségbiztosítási pénztári feladatok ellátására.⁴⁷⁰ Ez azonban nem automatikusan valósult meg, hanem együtt járt a korábbi feladatok és hatáskörök bizonyos mértékű átrendezésével. A rendelet 4. § (1) bek. alapján finanszírozási- és ártámogatási-, valamint az e feladatokhoz kapcsolódó

⁴⁶⁹ Lásd a 317/2010. (XII. 27.) Korm. rendeletet a földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézet-ről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól szóló 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról.

⁴⁷⁰ 319/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 3. §.

ellenőrzési-, továbbá a baleseti megtérítési tevékenységek és háttéradataik az Országos Egészségbiztosítási Pénztárhoz kerültek, míg a (2) bek. értelmében az állampolgárokat közvetlenül érintő pénzbeli ellátások, hatósági igazolások és utazási költségtérítéssel kapcsolatos feladatok az egészségbiztosítási szakigazgatási szervek hatáskörébe kerültek. A szervek szakmai kérdésekben az Emberi Erőforrás Minisztériuma alá tartoznak,

- hasonlóan szakigazgatási szervként működnek napjainkban a korábban önálló *Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságok*. A szakigazgatási szerv teendői a nyugdíjbiztosítási és a hatáskörébe tartozó más pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos feladatok ellátásához kapcsolódnak.⁴⁷¹ A terület országos igazgatási szervei a Nyugdíjnyújtó Igazgatóság és az újonnan létrejövő Központi Nyugdíjnyilvántartó és Informatikai Igazgatóság. A szakigazgatási szervek szakmai irányítását az Országos Nyugdíjbiztosító Főigazgatóság látja el, ami ugyancsak az emberi erőforrás tárcához tartozik,
- a szakigazgatási egységek körét bővítették a foglalkoztatási, munkaügyi, valamint munkaerőpiaci feladatok ellátására beolvadt,⁴⁷² és a 2011 végéig Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat, 2012 óta Nemzeti Munkaügyi Hivatal szakmai irányítása alá tartozó *Munkaügyi Központok*.⁴⁷³ A munkaügyi központok kirendeltségekkel is rendelkeznek, amelyek gyakran megyehatárokat meghaladó struktúrában működnek. Ezért fordulhat elő, hogy Szolnokon pl.: a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának működik Kirendeltsége. A szakigazgatási terület a Nemzetgazdasági Minisztérium alá tartozik,
- *az MgSzH szétválásához hasonló folyamat játszódott le akkor, amikor a korábbi Munkaügyi és Munkavédelmi Felügyelőségeket szakigazgatási szervekké alakították.*⁴⁷⁴ Bár jelenleg a munkaügyi ellenőrzési és a munkavédelmi feladatok ellátására létrejött szakigazgatási szerv formálisan egységes, erre a célra egyfelől létrejöttek a munkavédelmi felügyelőségek, másrészt a munkaügyi felü-

⁴⁷¹ Lásd 318/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságról szóló 289/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról.

⁴⁷² 174/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalok kialakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról 75. §.

⁴⁷³ 315/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatról, valamint az annak helyébe lépő 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet a Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről 24. §.

⁴⁷⁴ 314/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőségről, valamint a munkavédelmi és munkaügyi hatóságok kijelöléséről.

gyelőségek. A munkavédelmi és a munkaügyi felügyelőségek a jogi szabályozás alapján (az Építésügyi Hivatal két szervéhez hasonló módon) a fővárosi és megyei kormányhivatalok munkavédelmi és munkaügyi *szakigazgatási szervének önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei* lettek.⁴⁷⁵ A „kéttes-tű” szakigazgatási szerv szakmai irányítását 2011-ig az OMMF látta el, ez azonban 2012-re összeolvadt a korábbi Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálattal, így napjainkban a Munkaügyi Központokkal azonos módon a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (végső soron pedig a nemzetgazdasági tárca) látja le szakmai irányításukat.⁴⁷⁶ A szakigazgatási szervet az igazgató, a munkavédelmi és a munkaügyi felügyelőséget az igazgatóhelyettesek szakmailag önállóan vezetik,

- a *Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságról* szóló 225/2007. (VIII. 31.) Kormányrendeletet módosító 316/2010. (XII. 27.) Kormányrendelet volt az, amely a fogyasztóvédelmi feladatok ellátására rendelt fogyasztóvédelmi felügyelőségeket *2007-es önállósodásuk után* újfent a Kormány területi szervének szakigazgatási egységeivé tette. A felügyelőségek ugyanis 2007. szeptemberéig a közigazgatási hivatalok szakigazgatási szerveiként funkcionáltak. Az NFH 2010. december 31-ig központi szervből, területi szervekből, valamint azok kirendeltségeiből állt. Jelenleg a szakigazgatási szervek szakmai irányítója az NFH főigazgatója, aki a nemzetgazdasági tárca alá tartozik,
- a *korábbi Kulturális Örökségvédelmi Hivatal* területi szervei 2011-től 2012. szeptemberéig Kulturális Örökségvédelmi Iroda elnevezéssel szakigazgatási szervként működtek.⁴⁷⁷ Nem minden kormányhivatalban - hanem csak 9-ben - voltak fellelhetőek, miután az Irodák különös illetékességgel rendelkeztek, általában két megyére kiterjedő illetékességgel működtek.⁴⁷⁸ A kulturális örökségvédelem rendszerének átalakítása nyomán⁴⁷⁹ a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal egyes korábbi feladatait a Budapest Főváros Kormányhivatala műemlékvédelmi és régészeti örökségvédelmi szakigazgatási szerveként működő, országos illetékességű Kulturális Örökségvédelmi Iroda látja el. A többi megyei kor-

⁴⁷⁵ 314/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 3. § (3) bek.

⁴⁷⁶ 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet a Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről 24. §.

⁴⁷⁷ 324/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról, a kulturális örökségvédelmi szakigazgatási szervekről, és eljárásaikra vonatkozó általános szabályokról 2. § (1) bek.

⁴⁷⁸ Az illetékességet lásd a 324/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 1. sz. mellékletében.

⁴⁷⁹ 266/2012. (IX. 18.) Korm. rendelet a kulturális örökségvédelmi hatóságok kijelöléséről és eljárásaikra vonatkozó általános szabályokról.

mányhivatal önálló Kulturális Örökségvédelmi Irodái megszűntek, feladataikat a kormányhivatalok törzshivatalai látják el. Az örökségvédelemmel kapcsolatos egyes feladatok címzettje a Belügyminiszter lett,

- megyei népegészségügyi szakigazgatási szervként integrálódtak az *ÁNTSZ területi szervei* is. A korábbi regionális intézetek megyei szakigazgatási szervek lettek, a vonatkozó kormányrendelet alapján az általános elsőfokú hatáskört gyakorló kistérségi intézetek pedig változatlan formában a megyei népegészségügyi szakigazgatási szervek önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei maradtak.⁴⁸⁰ A Szolgálatot az egészségügyért felelős Emberi Erőforrás Miniszter (EMMI) felügyeli,
- önálló szakigazgatási szerv a kormányhivatalok mérésügyi és műszaki biztonsági hatósága, amely mérésügyi és műszaki biztonsági feladatok ellátására létesült. Ezek korábban a *Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal területi szervei* voltak, melyek speciális illetékességgel kerültek a kormányhivatalokba. Jelenleg 7 hivatalban működik ilyen szerv, 3 megyére kiterjedő illetékességgel. A szakigazgatási szervnek 9 további helyen még ún. városi kirendeltségei működnek.⁴⁸¹ A Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal, mint központi hivatal a kereskedelmi hatóság és a piacfelügyeleti hatóság, területi szinten ilyen feladatokat nem látnak el. A terület a Nemzetgazdasági Minisztérium portfóliójához tartozik,
- az ÁNTSZ területi szerveihez hasonló irányú átalakításon mentek keresztül a *Nemzeti Közlekedési Hatóság regionális igazgatóságai*, melyek az őket integráló rendelet nyomán megyei közlekedési felügyelőségekként kerültek beépítésre.⁴⁸² Az útügyvel, hajózással és vasúti közlekedéssel kapcsolatos, speciális szakismeretet igénylő feladatok az átalakítás után is a Nemzeti Közlekedési Hatóságnál maradtak, melynek felügyeletét a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium látja el,
- utalok továbbá a 2012 folyamán létrejött *rehabilitációs szakigazgatási szervre*, mely a feladatok átrendezése nyomán korábbi szakigazgatási szervek átalakításából jött létre elsődlegesen a rehabilitációs és a rokkantsági ellátás iránti igény-

⁴⁸⁰ 323/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról, a népegészségügyi szakigazgatási feladatok ellátásáról, valamint a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről 4. § (5) bek.

⁴⁸¹ 320/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról 2. § (1) bek., valamint 1. sz. melléklet.

⁴⁸² 326/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet módosításáról.

bejelentések és kérelmek intézésére. 2012. július 1-ig ezt a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) szakhatósági állásfoglalása alapján a kormányhivatalok két szakigazgatási szerve, a nyugdíjbiztosítási igazgatóságok, illetve a foglalkoztatási szakterületet érintő ügyekben a munkaügyi központok ki- rendeltségei látták el. Ezeket a feladatokat július 1-től a három szervezet dolgozóiból szerveződött új hatóság, a fővárosi és megyei kormányhivatalok rehabilitációs szakigazgatási szerve látja el. Feladata a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival, a rehabilitációval és a hatáskörébe tartozó más ellátásokkal kapcsolatos feladatok ellátása.⁴⁸³ A szakmai irányítást az NRSZH végzi, amely az EMMI felügyelete alá tartozik,

A korábbiaktól eltérő pályán alakult az *Oktatási Hivatal területi szerveinek története*, melyek a beolvasztás után kis létszámukra tekintettel nem szakigazgatási szervként kerültek integrálásra, hanem a kormányhivatal törzshivatalának főosztályi jogállású részévé váltak.⁴⁸⁴ Az Oktatási Hivatal szakmai szempontból az oktatási tárca, a korábbi Nemzeti Erőforrás Minisztérium felügyelete alá tartozik.

A fentiek miatt van az, hogy az integrációban érintett dekoncentrált szervek száma, valamint a jelenlegi szakigazgatási szervek száma nem fedi egymást teljesen, utóbbiakból többféle van. Volt olyan dekoncentrált szerv, amiből több szakigazgatási szerv alakult (pl.: MgSzH) és olyan is, ami főosztályként tagozódott be a törzshivatalba (korábbi Oktatási Hivatal szervei, valamint a Budapest Fővárosi Kormányhivatal kivételével 2012. szeptember 21. után a korábbi Örökségvédelmi Irodák). Végül utalok rá, hogy vannak olyan szakigazgatási szervek, amelyek megyéket meghaladó illetékességgel bírnak (pl.: Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóságok), emiatt nem találhatók meg valamennyi hivatal szakigazgatási egységei között. Annak ellenére, hogy az integrációs hajlandóság 2012 eleje óta csökkenni látszik, *a szakigazgatási szervek köre a jövőben tovább bővílhet*, miután a Khr. 2. § (2) bek. alapján a fentiekén túl más területi államigazgatási szerv is szakigazgatási szervként meghatározható. A fővárosi és megyei kormányhivatal önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv, a szakigazgatási szerveknek alszámlái vannak.

⁴⁸³ 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről 10. § (1) bek.

⁴⁸⁴ 325/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet az Oktatási Hivatalról szóló 307/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról.

3.2.2. A kormányhivatalok által ellátott legfontosabb feladatok és jogkörök

A kormányhivatal feladatait a Khtv., valamint a Khr. rendelkezéseinek összeolvasásából ismerhetjük meg. Jól látszik, hogy ez főbb vonalaiban hasonlóságot mutat a korábbi, 2010-es közigazgatási hivatalokról, 2008-as államigazgatási hivatalokról, valamint 2006-os regionális és 1996-os fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló rendelkezésekhez.

Jelenleg:

- a hivatalok feladatainak egy része abból fakad, hogy azok a Kormány általános hatáskörű területi szerveként, kiemelt hivatalaként *elősegítik a kormányzati feladatok középszintű végrehajtását*, a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának összehangolását,⁴⁸⁶
- ezen felül részt vesznek a helyi és nemzetiségi *önkormányzatok fölötti törvényességi kontroll (felügyelet)* ellátásában,⁴⁸⁷
- újdonság, hogy a hivatalok, mint gyűjtőszervezetek a szakigazgatási szerveket érintő *funkcionális* (pl.: gazdálkodással, beszerzéssel, jogi perképviseléssel kapcsolatos) *feladatokat* is ellátnak,
- továbbá bizonyos kivételekkel *ellenőrzési feladataik* vannak és gondoskodnak a területi államigazgatási szervek ellenőrzési tevékenységének összehangolásáról,
- ezen kívül, ahogy korábban is volt, *közreműködői tevékenységet* látnak el a közigazgatási informatika területén (pl.: ellátják a választásokkal, népszavazásokkal összefüggő informatikai feladatokat),⁴⁸⁸
- *ügyfélszolgálatot* működtetnek,

⁴⁸⁶ Khtv. 16. § (1) bek., valamint Khr. 12. § a) pont.

⁴⁸⁷ Lásd: Magyarország Alaptörvénye 34. cikk (4) bek., 35. cikk (5) bek., Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 128. § a) és c), 129. § b) és c), valamint 130. §, továbbá a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 150. § d) és e), 151. § a) és 152. § a). Csupán érdekességképpen jegyzem meg, hogy a Khtv. hatályos 20. § a) pontját 2012. július 6-án iktatta be a 2012. évi XCIII. törvény, ezzel teremtve összhangot a törvényességi felügyelet szabályanyaga, valamint az azt gyakorló területi kormányhivatal között. Eddig az időpontig ugyanis a nevezett a) pont a törvényességi felügyelet tekintetében már hatályos Mötv. helyett a nem hatályos Ötv. passzusokra hivatkozott.

⁴⁸⁸ Khr. 19. § (2) bek.

- végül a fentiek körébe nem sorolható *további feladatokat is* ellátnak. Ilyen többek között az Intézményfenntartó Központokkal kapcsolatos feladatok ellátásában való közreműködés,⁴⁸⁹ a kormánytisztviselők és köztisztviselők képzése, továbbképzése,⁴⁹⁰ a kisajátítási eljárásban való részvétel,⁴⁹¹ a 2010-es Kr-hez hasonlóan külföldi hatósági határozatok végrehajtásában való közreműködés, valamint az élelmiszerlánc-felügyeleti szervként való eljárás.⁴⁹²

A kormányhivatalok jogosítványait vizsgálva hasonlóságokat és különbségeket egyaránt felfedeztem a korábbi megoldásokkal.

3.2.2.1. Tájékoztatás és felvilágosítás kérési, valamint az iratokba való betekintés joga

A jogosítványok között most is szerepel a felvilágosítás kérés joga, amit a Khtv. 16. § (2) bek. azzal egészít ki, hogy kifejezetten rögzíti a területi államigazgatási, valamint rendvédelmi szervek egymással és kormányhivatallal való *együttműködési kötelezettségét*.

A kormányhivatal a rendvédelmi szervek, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (továbbiakban NAV) kivételével bármely *döntést* *bekérhet*, a szerv intézkedéséről *tájékoztatást* *kérhet*, illetve *az iratokba betekinthez*. Amennyiben törvénysértést észlel egyeztető eljárást kezdeményez. Ennek eredménytelensége esetén első körben a szerv felügyeleti szervéhez, második körben a feladatkörrel rendelkező miniszterhez fordul.⁴⁹³

3.2.2.2. Koordinációs jogkör

A hivatalok koordinációs jogköre meglehetősen kiterjedt, abba a Khtv. alapján nem csupán dekoncentrált szervek, de az államigazgatási jogkörben eljáró más szervek és személyek is beletartoznak (koordináció alanyai). *Egyetlen kivétel van ebből a körből, a NAV.*⁴⁹⁴

⁴⁸⁹ 2011. évi CLIV. törvény, valamint 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet.

⁴⁹⁰ Khr. 20. § a)-f) pontok.

⁴⁹¹ A kisajátításról szóló 2007. évi CXXXIII. törvény 41. § (3a) bek.

⁴⁹² Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 47/B. §-ának (1) bek.

⁴⁹³ Khtv. 19. § (1) bek.

⁴⁹⁴ Khtv. 16. § (3) bek., valamint Khr. 12. § a) pont.

A Khr. alapján a hivatalok ebben a jogkörükben közreműködnek a közigazgatás korszerűsítésével, az e-közigazgatás kialakításával kapcsolatos feladatok területi összehangolásában, szervezésében, továbbá kezdeményezik a központi államigazgatási szervek területi szervei ügyfélfogadási, ügyfélszolgálati rendszerének összehangolását, valamint szakmai támogatást nyújtanak az ügyfélszolgálati tevékenység bővítéséhez.⁴⁹⁵

*A hivatal koordinációs feladatainak fóruma az államigazgatási kollégium. Vezetője a kormány megbízott, tagjai a fővárosi és megyei kormányhivatal törzshivatalának és szakigazgatási szerveinek vezetői, a fővárosi és megyei kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartozó területi államigazgatási szervek vezetői, valamint a kormány megbízott által meghívottak.*⁴⁹⁶

A kormány megbízott a kollégium ülését az ügyrendben meghatározott időközönként, illetve szükség szerint hívja össze. A kollégium feladatai sokrétűek, a Khr. 14. § alapján elemzi és értékeli a kormányzati feladatok területi megvalósításának helyzetét, valamint a szervek együttműködését, ezen túl egyeztetési és értékeli az ellenőrzések tapasztalatait, valamint előmozdítja a területi informatikai kapcsolatok összehangolt fejlesztését és működését.

A 2010-es Kr-ben nevesített jogosítványt a Khr. is átvette a társadalmi-gazdasági krízishelyzetekre való eredményesebb reagálás érdekében. Eszerint a közigazgatási hivatalokhoz hasonlóan a területi kormányhivatal *„figyelemmel kíséri és közigazgatási hatásait tekintve értékeli a területi társadalmi-gazdasági reálfolyamatokat. Az állami feladat felmerülésével járó vagy államigazgatási szervek közreműködését igénylő országos kihatással bíró, vagy kiemelkedő területi jelentőségű társadalmi-gazdasági problémákat jelzi a közigazgatás-szervezésért felelős miniszternek; elősegíti az állami és a központi államigazgatási szervek területi szervei koordinált közreműködői tevékenységét a problémák kezelésében.”*⁴⁹⁷ A kollégium mellett a kormány megbízott számára továbbra is adott a koordinációs értekezlet összehívásának lehetősége.

⁴⁹⁵ Khr. 12. § c)-d) pontok.

⁴⁹⁶ Khtv. 17. § (1) és (2) bek.

⁴⁹⁷ Khr. 14. § h) pont.

3.2.2.3. Ellenőrzési jogkör

A koordinálható szervei körhöz nagyban hasonlít a kormányhivatalok ellenőrzése alá tartozó szervek és személyek köre, azzal a kivétellel, hogy a NAV mellett az nem terjed ki a rendvédelmi szervekre sem. Az ellenőrzési jogkör magában foglalja a dekoncentrált szervek közszolgálati ellenőrzése mellett ellenőrzési terveik összehangolását, egyeztetett végrehajtását, valamint a tapasztalatok közös elemzéséről, a gazdaságos, egymást kiegészítő ellenőrzési módok kialakításáról való gondoskodást.⁴⁹⁸ Az ellenőrzés lehetősége a területi államigazgatás mellett a helyi önkormányzatok felé is megilleti a kormányhivatalokat. Ebben a körben a közszolgálati szabályok érvényesítése mellett az iratkezelési, valamint a hatósági eljárás szabályainak érvényesülését ellenőrzik a hivatalok.⁴⁹⁹

3.2.2.4. Véleményezési jogkör

Végül a korábbi szabályozáshoz hasonlóan kiemelkedő szerepe van a véleményezési jogkörnek, amit a Khtv. a 18. §-ban nevesít. Ez kiterjed a nem integrált dekoncentrált szervek vezetőinek kinevezésére és felmentésére, új területi államigazgatási szerv létrehozására, átszervezésére, valamint jogállásuk és illetékességi területük módosítására vonatkozó előterjesztésre, továbbá a létszámára és költségvetés megállapítására vonatkozó előterjesztésekre, javaslatokra egyaránt. Ugyanakkor *továbbra sem fűzött a jogalkotó semmilyen hátrányt, illetve szankciót a jog figyelmen kívül hagyásához.*

A véleményezési jogkör ebben az esetben sem terjed ki a NAV-ra és a rendvédelmi szervekre. Fontos részletszabály, hogy a vélemény kikérésének *elmulasztása esetén a fővárosi és megyei kormányhivatal jelzéssel élhet a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter felé, aki a kérdésben egyeztetési eljárást kezdeményez.*⁵⁰⁰

A vonatkozó jogi szabályozás új eleme, hogy *2012-től a hatályos Alaptörvény keretében a rendszerváltás óta eltelt időben először gondoskodott a jogalkotó a területi kormányhivatal - mint területi államigazgatási szerv - alkotmányos megjelenítéséről, annak szervezetrendszerben történő pozicionálásáról. Magyarország Alaptörvényének vonatkozó 17. cikk (3) bekezdése alapján „a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal.”* Miután a rendelkezés minősí-

⁴⁹⁸ Vö. Khr. 15. § a), e)-f) pontok.

⁴⁹⁹ Khr. 16. § a)-c) pontok.

⁵⁰⁰ Khr. 17. (2) bek.

tett többséggel változtatható csak meg, a területi kormányhivatalnak, mint közigazgatási szervtípusnak ez nagyfokú stabilitást biztosít.

8. ábra: A magyar területi kormányhivatalok intézmény-történetének főbb szakaszai⁵⁰¹

A KORMÁNY KÉPVISELETÉT ELLÁTÓ TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERV FŐBB JELLEMZŐI A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG				
MEGNEVEZÉS	VONATKOZÓ JOGSZABÁLYOK	JOGÁLLÁS	MŰKÖDÉS IDŐTARTAMA	ILLETÉKESSÉG
Köztársasági Megbízott	1990: LXV. tv. 1990: XC. tv. 77/1992. (IV. 30.) Korm. r. 66/1990. (VIII. 14.) OGY hat.	Államigazgatási feladatokat ellátó, állami költségvetésből gazdálkodó szervezet	1990-1994	8 régió megyei hivatalokkal
Megyei (Fővárosi) Közigazgatási Hivatal	1990: LXV. tv. 161/1994. (XII. 2.) Korm. r. 191/1996. (XII. 17.) Korm. r. 142/2006. (VI. 29.) Korm. r.	1994-től 1996 végéig államigazgatási feladatokat ellátó költségvetési szerv 1997-től a Kormány területi államigazgatási szerve	1994-2006	19 megyei és egy fővárosi hivatal
Regionális Közigazgatási Hivatal	1990: LXV. tv. 2006: LVII. tv. 2008: LXXXII. tv. 297/2006. (XII. 23.) Korm. r. 177/2008. (VII. 1.) Korm. r.	A Kormány kijelölt területi államigazgatási szerve	2006-2008	7 régió megyei kirendeltségekkel
Regionális Államigazgatási Hivatal	2006: LVII. tv. 318/2008. (XII. 23.) Korm. r.		2009. 01. 01-től 2010. 09. 01-ig	
Megyei (Fővárosi) Közigazgatási Hivatal	1990: LXV. tv. 2010: XLIII. tv. 214/2010. (VII. 9.) Korm. r.	A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve	2010. 09. 01-től 2010 végéig	19 megyei és egy fővárosi hivatal
Megyei (Fővárosi) Kormányhivatal	1990: LXV. tv. 2010: XLIII. tv. 2010: CXXVI. tv. 288/2010. (XII. 21.) Korm. r.		2011. 01. 01-től	
	Alaptörvény 2012: XCIII. tv. 2011: CLXXXIX. tv. 2010: XLIII. tv. 2010: CXXVI. tv. 288/2010. (XII. 21.) Korm. r.		2012-től Alaptörvényben rögzítetten, valamint a helyi önkormányzatok fölött törvényességi felügyeletet gyakorolva	

⁵⁰¹ Forrás: A szerző által készített táblázat.

3.3. A 2010/2011-es szervezeti integrációban nem érintett dekoncentrált szervei kör bemutatása

Bár nem véletlenül kezdtem a folyamatok ismertetését a területi kormányhivatalokkal, a teljességhez hozzátartozik, hogy *a 2010-2011-es integráció kiterjedtsége ellenére is szép számmal (és változatossággal) maradtak olyan dekoncentrált szervek, amelyek önállóságukat megtartották, nem olvadtak be a területi kormányhivatalok szervezetébe.* 2012-ben ezek száma pontosan egy tucatra tehető, irányukba a kormányhivatalok differenciált jogosítványokat gyakorolnak. Van ahol koordinációs, ellenőrzési és véleményezési jogkörrel egyaránt rendelkeznek (pl.: Vízügyi Igazgatóságok, Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságai), van olyan területi szerv ahol csak adat- és felvilágosításkérési joguk van (pl.: Katasztrófavédelmi Igazgatóságok), és van olyan államigazgatási szerv, amely irányába egyikkel sem élhetnek (pl.: NAV).

Napjainkban a kormányhivatalok mellett önálló dekoncentrált államigazgatási szervként funkcionálnak az alábbiak.

3.3.1. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szervei

Érdekes, hogy az adóigazgatás területi szervei már a rendszerváltást megelőzően is rezervált helyzettel bírtak, amin az elmúlt 20 év sem változtatott. A kormányhivatalok kialakításával párhuzamosan, a korábbi Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH), valamint a Vám- és Pénzügyőrség (VP) szervezeti integrálásából jöttek létre 2011-ben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szervei. Cél a központi költségvetés bevételi előirányzatainak hatékonyabb és gazdaságosabb teljesítése, az államháztartási érdekek érvényesítése volt.

A NAV több szempontból speciálisnak tekinthető. A területi szervek a szokásostól eltérően nem egy központi hivatalhoz, hanem a NAV-hoz, mint „államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó” kormányhivatalhoz kapcsolódnak. Emiatt létrehozása sem kormányrendeleti úton történt, hanem törvénnyel (továbbiakban Navtv.).⁵⁰² A NAV sajátossága továbbá, hogy részben korábbi államigazgatási szervek (APEH), részben rendészeti szervek (VP) integrálása nyomán jött létre, ami a Navtv. (feladatokra, személyzetre vonatkozó) vegyes rendelkezéseiben köszön vissza.

⁵⁰² 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról.

A NAV szervezeti tagozódását meghatározó rendelet (Navr.) 1. § (1) bek. alapján a feladatokat központi szervei, továbbá középfokú és alsó fokú területi szervei útján látja el. Továbbra is elkülöníthető a két szakág, tehát az adózással, illetve vámmal kapcsolatos terület.⁵⁰³

A vámmal kapcsolatos szervezet a 2011-es visszamegyésítés ellenére is megtartotta a hétrégiós beosztást, az ezekbe telepített Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatóságok, mint középfokú vámszervek azonban tovább bomlanak jellemzően megyénként egy-egy igazgatóságra (ezek a NAV alsó fokú szerveinek minősülnek), melyeknek *határki-rendeltségei* is lehetnek.⁵⁰⁴ Az adó szakág középfokú szervei a regionális adó főigazgatóságok, alsó fokú szervei a megyei (fővárosi) adóigazgatóságok, melyek *megye alatti szinten kirendeltségekkel* bírnak.⁵⁰⁵

3.3.2. A Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságai

Ugyancsak a pénzügyi igazgatás, a jelenlegi NGM szerve az 1996-ban megalakult Magyar Államkincstár, melynek területi szinten igazgatóságai vannak, és amelyek a korábbi Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat jogutódjaiként funkcionálnak.

A területi szervek 2007 és 2010 között regionális hálózatban, 2011. január 1-től megyei struktúrában látják el feladataikat.⁵⁰⁶ A Kincstár dekoncentrált szervezetét szabályozó rendelet (Mákr.) 1. számú melléklete alapján ma Magyarországon *19 megyei igazgatóság* működik. A fővárosban külön igazgatóság nincs, az a Pest Megyei Igazgatósággal közös.

3.3.3. A Bevándorlási Állampolgársági Hivatal dekoncentrált szervei

A szervezetenként nem integrálódott dekoncentrált államigazgatási szervek körébe sorolandók a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (továbbiakban BÁH) területi szervei, melyek a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalról szóló 162/1999. (XI. 19.) Kor-

⁵⁰³ 273/2010. (XII. 9.) Korm. rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és egyes szervek kijelöléséről.

⁵⁰⁴ Navr. 1. § (4) és (7) bek.

⁵⁰⁵ Navr. 1. § (3) és (6) bek.

⁵⁰⁶ 311/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a Magyar Államkincstárról.

mányrendelet módosításával 2002. január 1-i hatállyal regionális keretekbe szervezett igazgatóságokként jöttek létre.⁵⁰⁷

A BÁH területi szinten *a területfejlesztési és statisztikai régiókhoz igazodó regionális igazgatóságokból* (ezek közül a Közép-magyarországi Regionális Igazgatóság elnevezése Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóság), valamint befogadó állomásokból áll (jelenleg 3 ilyen üzemel).

3.3.4. A Központi Statisztikai Hivatal Igazgatóságai

Jogi szabályozásukat vizsgálva ebbe a körbe sorolom a nagy múltú Központi Statisztikai Hivatal (KSH) Igazgatóságait. A statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény 5. § (2) bek. csupán annyit rögzít, hogy a KSH központi és területi szervezeti egységekből áll. *A KSH Igazgatóságaiból 6 található az országban* (a debreceni, győri, miskolci, pécsi, szegedi és veszprémi), melyek megyehatároktól eltérő atipikus regionális lehatárolásúak. *Minden Igazgatóságnak két kirendeltsége működik.* A KSH területi szervei viszonylagos stabilitást mutatnak az elmúlt húsz évben, sőt, már a rendszerváltást megelőzően is abba a szűk szercsoportba tartoztak, melyek a tanácsi szervezeten kívül működtek.

A megoldás nem csupán a területi struktúra, de (ahogy arra már a regionalizációval foglalkozó részben is utaltam) a munkamegosztás miatt is sajátosnak tekinthető. Az Igazgatóságok lényegében a KSH-nak, mint kormányhivatalnak⁵⁰⁸ olyan dekoncentrált szervezeti egységei, melyek statisztikai feladataik egy részét 2007 óta országos illetékességgel látják el. Ez egy *komptenciaalapú-modell*, ami azt jelenti, hogy az adatgyűjtés nem területi alapon történik, hanem jól körülhatárolt kérdésekben szakstatisztikai megközelítésben.

3.3.5. A nemzeti földalap kezelését ellátó szervezet területi szintje

A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény nyomán 2010. szeptember 1-én, a közigazgatási hivatalok visszaállítással egy időben a vidékfejlesztési tárca alatt felállításra került egy új struktúra, a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (továbbiakban

⁵⁰⁷ 162/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalról 1. számú melléklet.

⁵⁰⁸ Kszt. 1. § (4) bek. a) pont.

NFA). A törvény 4. § (8) bek. értelmében az NFA területi szervekkel rendelkezik. Az *NFA Területi Irodái a megyei beosztáshoz igazodnak* azzal, hogy Budapest és Pest megye egy Központi Irodához tartozik. A Területi Irodák száma ennek megfelelően 19.

3.3.6. A Nemzeti Külgazdasági Hivatal belföldi dekoncentrált szervezeti egységei

Az államigazgatás középszintjének szervezeti integrálásával párhuzamosan, 2011-ben, egy korábbi ZRt. jogutódjaként a nemzetgazdasági tárca alatt hozták létre a Nemzeti Külgazdasági Hivatalt (továbbiakban Hivatal), mint központi hivatalt.

A Hivatal statuáló rendelete szerint belföldi területi szervekkel rendelkezik, melyeket igazgató vezet.⁵⁰⁹ Ezek a Hivatal Belföldi Regionális Hálózati Osztályához kapcsolódnak.⁵¹⁰ *Jelenleg általam 6 dekoncentrált szervezetnek tekintett Regionális Irodát* (Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Veszprém) és 9, általam dekoncentrált egységnek nem tekintett Információs Pontot tart fenn a Hivatal.

3.3.7. A Zöldhatóság dekoncentrált államigazgatási szervei

Egyértelműen a dekoncentrált államigazgatási szervek között helyezem el a Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségeket (továbbiakban KTV Felügyelőség), mint Zöldhatóságokat. Természetföldrajzi okokból a Felügyelőségek nem a mesterséges megyehatárokhoz igazodnak, de nem is a hétrégiós beosztást követik, hanem természetes határok mentén jönnek létre. *Számuk 10, az Alsó-Tisza-vidéki és a Tiszántúli KTV Felügyelőséghez további egy-egy kirendeltség kapcsolódik.*⁵¹¹

3.3.8. A Nemzeti Park Igazgatóságok, mint dekoncentrált államigazgatási szervek

A Zöldhatóságokhoz hasonlóan a jelenlegi vidékfejlesztési tárca dekoncentrált szervei a Nemzeti Park Igazgatóságok (NPI), melyek jogszabályok által határolt keretek között, az egész ország területét lefedő működési területen végzik tevékenységüket. Az NPI-k már a demokratikus átalakulás előtt is elkülönült szervezettel bírtak.

⁵⁰⁹ Lásd 265/2010. (XI. 19.) Korm. rendelet a Nemzeti Külgazdasági Hivatalról 1. § (4) bek.

⁵¹⁰ Lásd a Hivatal SzMSz-nek 12, valamint 26. oldalait és 4. számú függelékét.

⁵¹¹ 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről 5. §., valamint annak 1. számú melléklete.

Működési területük nem követi a klasszikus beosztást, miután tevékenységük védett és nem védett területekhez kapcsolódik. A rájuk vonatkozó jogi előírások nem elkülönült rendeletben, hanem a Zöldhatóságokkal közös rendeletben kaptak helyet. *Jelenleg 10 Igazgatóság látja el a természetvédelem állami feladatait.*⁵¹²

3.3.9. Az Országos Meteorológiai Szolgálat területi szerveinek megítélése

Az 1992-ben felállított Országos Meteorológiai Szolgálatnak (OMSZ) is vannak területi szervei (telephelyei). Ezek nem a statuáló jogszabályból, hanem a Szolgálat SzMSz-ből ismerhetők meg és jogi konstrukciójukat tekintve lényegében az OMSZ önállóan szervezeti egységei (regionális központok, meteorológiai állomások, radarállomások és egyéb megfigyelőállomás-hálózatok működnek ebben a körben).⁵¹³ A jogalkotás meglehetősen mostohán bánt ezzel a szervei körrel, miután 2010 előtt a területi egységek, mint önállóan szervezeti egységek nem minősültek dekoncentrált államigazgatási szervnek.

2010 óta azonban a központi államigazgatási szervek bármely jogállású területi szervét ebbe a körbe kell sorolni, és miután az OMSZ központi hivatal, területi szervei - az ún. Regionális Központok, melyekből jelenleg 4 működik az országban - meglátásom szerint területi államigazgatási szerveknek minősülnek.

3.3.10. A Bányakapitányságok, mint területi államigazgatási szervek

A Magyar Bányászati Földtani Hivatal (MBFH) Bányakapitányságai ugyancsak a szervezetenként nem integrálódott dekoncentrált szervek közé sorolhatók. A rájuk vonatkozó hatályos szabályok lényegében a 2006-os regionalizáció során kidolgozott rendelkezések. Az MBFH statuáló rendeletének vonatkozó részei értelmében *természetföldrajzi okokból, a bányászati tevékenységekhez igazodóan 5 dekoncentrált szerv működik az országban, melyek atipikus regionális beosztást követnek.*⁵¹⁴ A Bányakapitányságok feladatai (a regionális átalakításoktól eltekintve), száma, működési területe alapvetően

⁵¹² 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 7. §., valamint annak 3. számú melléklete.

⁵¹³ 277/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet az Országos Meteorológiai Szolgálatról, valamint 12/2011. (VII. 8.) VM utasítása az Országos Meteorológiai Szolgálat Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról 9. pont.

⁵¹⁴ 267/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet a Magyar Bányászati és Földtani Hivatalról 3. § (4) bek., valamint annak 1. számú melléklete.

változatlan a rendszerváltás óta, sőt, már a demokratikus átalakulást megelőzően is önálló szervként funkcionáltak.

3.3.11. Az önálló szabályozó szervek területi egységei

Külön vizsgáltam a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) területi szerveit. Ezek egy szervezeti fúzió következtében kerültek az NMHH, mint önálló szabályozó szerv szervezetébe.⁵¹⁵ A korábbi Országos Rádió és Televízió Testület, valamint a Nemzeti Hírközlési Hatóság (NHH) összeolvasztása nyomán⁵¹⁶ létrejött új szerv az NHH 5 igazgatóságát, melyek már akkor is kihelyezett főosztályokként működtek, komplex feladatokkal ruházta fel. Jelenleg ezek ügyfélkapcsolati pontokként (Debrecen, Miskolc, Pécs, Sopron, Szeged), valamint (Szeged kivételével) a Hírközlésselügyeleti Főosztály Hatósági Irodáiként funkcionálnak.⁵¹⁷

Meglátásom szerint ezek is dekoncentrált szervek, ugyanis a Kszt. az 1. § (2) bek i) pontban rögzíti, hogy az Alaptörvény 23. cikke által intézményesített ún. önálló szabályozó szervek a központi államigazgatási szervek kategóriájába tartoznak. Miután pedig a Khtv. értelmében a központi államigazgatási szervek területi szervei azok, amelyek dekoncentrált szerveknek minősülnek, az *NMHH területi egységei is dekoncentrált államigazgatási szerveknek tekintendők*. A fenti gondolatmenet miatt állítom azt, hogy a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (PSZÁF) 11 ún. *Pénzügyi Tanácsadó Irodája is dekoncentrált államigazgatási egység*, tekintettel arra, hogy a PSZÁF az NMHH-hoz hasonlóan önálló szabályozó szerv. Hangsúlyoznám ugyanakkor, hogy az önálló szabályozó szervek kiemelését nyernek az államigazgatási hierarchiából, emiatt pedig meglátásom szerint területi szerveik sem azonosíthatók maradéktalanul a többi ágazat dekoncentrált egységével.

3.3.12. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal területi egységeinek (továbbiakban MVH) integrációját véleményem szerint alapvetően az gátolta meg, hogy az EU-s forrásokból és a magyar költségvetés által biztosított forrásból finanszírozott ágazati támogatások

⁵¹⁵ Kszt. 1. § (6) bek. a) pont.

⁵¹⁶ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról.

⁵¹⁷ Utóbbiak felsorolását lásd: 15/2012. számú Elnöki Utasítás a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról, 78.

íránti kérelmek befogadására, elbírálására és a juttatások folyósítására, valamint piacszabályozó intézkedések működtetésére hozták létre.

Az MVH területi szervei az ún. Kirendeltségek.⁵¹⁸ A Kirendeltségek *általános illetékeségi területei a megyékhez illeszkedők*, a fővárosban és Pest Megyében egy Kirendeltség működik, így számuk összesen 19. Az EMOGA Orientációs Részlegéből, valamint a HOPE-ből finanszírozott támogatások esetén azonban ettől eltérő a beosztás, ilyenkor a *hétrégiós struktúra szerint látja el 7 kiemelt Kirendeltség a feladatokat*.

3.3.13. A Nemzeti Környezetügyi Intézet és területi szervei

*2012-ben a környezetvédelem és vízügyi igazgatási szakág struktúrája jelentősen átalakult. Ennek eredményeként a területi kormányhivatalon kívül működő dekoncentrált szervek száma nőtt. Egyfelől új intézményként felállításra került a Nemzeti Környezetügyi Intézet (NeKI), amelynek Kirendeltségei működnek az országban, másfelől a korábbi Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóság helyett 2012 óta Vízügyi Igazgatóságok működnek.*⁵¹⁹

A statuáló rendelet 4. §-a értelmében a NeKI a miniszter által irányított, önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv, amely központi szervből és kirendeltségekből áll. A rendelet ezen a helyen nem utal központi hivatalra, helyette a struktúrát a minisztériumhoz kapcsolja. Ez a fajta szabályozási technika nem ismeretlen korábbról, hiszen már 2006-ban is hasonló megoldással találkozhatunk a jogelőd tárca akkori szerveinél. Tekintettel arra, hogy *a NeKI 12 Kirendeltsége (jogállásától függetlenül) központi közigazgatási szerv (a Vidékfejlesztési Minisztérium) területi szerveként funkcionál, az én megközelítésemben területi államigazgatási szervnek tekintendők*.

3.3.14. A Vízügyi Igazgatóságok

2012 óta a Vízügyi Igazgatóságok (a '90-es évekhez hasonlóan) újból önálló dekoncentrált államigazgatási szerveként működnek. A vízgyűjtőterületekhez igazodó, és emiatt *atipikus beosztással működő dekoncentrált szervek száma 12*. A Vízügyi Igazga-

⁵¹⁸ A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalról szóló 256/2007. (X. 4.) Korm. rendelet 3. § (1) bek., valamint a rendelet 1. és 2. számú mellékletei.

⁵¹⁹ Lásd a 300/2011. (XII. 22.) Korm. rendeletet a vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról, mely a 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet új 4. és 7/C. §-al, valamint 1/a. és 2. számú mellékletekkel egészítette ki.

tóság ezzel párhuzamosan kikerült a vidékfejlesztési tárca irányítása alól és a belügyminiszter alatt álló, önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv lett.

A szabályozás a NeKI intézményrendszeréhez hasonló, a jogszabály explicite itt sem mondja ki, hogy a területi Igazgatóságok egy központi hivatalhoz kapcsolódnak, a jogi konstrukcióból fakadó irányítási, felügyeleti és gazdálkodási viszonyok miatt azonban egyértelműen *a BM dekoncentrált szereinek tekintem őket.*⁵²⁰ Részletszabályait a KTV Felügyelőségekről, valamint NPI-ről rendelkező komplex kormányrendelet adja meg.

3.3.15. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ tankerületeinek jogi megítélése

Ahogy azt már fentebb, a 3.2.1.1. pont alatt írtam, a korábban önkormányzati fenntartásba tartozó szociális, kulturális, valamint oktatási intézményekkel és gazdasági társaságokkal kapcsolatos fenntartói feladatokat a megyék konszolidációját követően a MIK-ok vették át. A 2011 végén kialakított rendszer napjainkban átalakulóban van. Több kormányhatározat is azt támasztja alá, hogy a MIK-ok által átvett szociális feladatok, a levéltárakkal összefüggő teendők, valamint a múzeumok, könyvtárak és közművelődési intézmények fenntartása megváltozik.⁵²¹

A fenti folyamathoz igazodva 2012-ben több, azelőtt önálló háttérintézmény összevonásából létrejött a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (továbbiakban KIK). A KIK jogállását tekintve központi hivatal és *az oktatási igazgatás területén vesz át feladatokat az önkormányzatoktól.*⁵²² Feladatainak ellátása érdekében területi szervekkel rendelkezik, ezek a(z 1876-os dualista dekoncentrált szervhez hasonlóan) tankerületek, valamint (az archaizált elnevezéstől eltérően) a megyeközponti tankerületek.⁵²³ Kettő között az az alapvető különbség, hogy amíg a tankerületek a járási határokhoz igazodnak, addig a megyeközponti tankerület többletfeladatokat lát el, melyek tekintetében illetékessége a megye egész területére kiterjed. A tankerületek egyrészt a MIK-ok átszervezésével jönnek létre, azok státuszaiból, tárgyi erőforrásaiból, másfelől a települési önkormányzatoknál a fenntartói feladatokat szervező és irányító tisztviselők átvételével.

⁵²⁰ 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet 7/B. és 7/C. §-ok.

⁵²¹ Lásd az 1106/2012. (IV. 11.) Korm. határozatot, az 1107/2012. (IV. 11.) Korm. határozatot, valamint az 1311/2012. (VIII. 23.) Korm. határozatot.

⁵²² Lásd a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet 1. §-át.

⁵²³ 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet 2. § (1)-(4) bek.

Mivel a KIK központi államigazgatási szerv, amelynek járási, illetve megyeszékhely központi szervei működnek, álláspontom szerint egy *új dekoncentrált szervről van szó*, amely a járások felállításával párhuzamosan 2013-tól kezdi meg működését. A KIK statuáló rendeletének 6. § (2) bekezdése külön utal arra, hogy a tankerület igazgatójával kapcsolatban a kinevezés, a vezetői megbízás, a megbízás visszavonása és a jogviszony megszüntetésének jogát ugyan az EMMI miniszter gyakorolja, de ezt a KIK elnök és a tankerület székhelye szerint illetékes KMBT véleményének kikérésével teheti meg. Bár a véleményezési jogot a Khtv. és a Khr. általánosságban biztosítja a területi államigazgatási szervek irányába a KMBT számára, ágazati rendeletben itt külön megjelenik.

Külön nem vizsgálom, de a területi szintű szervek számát tovább bővítik az államigazgatási feladatokat ellátó rendészeti és fegyveres szervek dekoncentrált egységei, így a Katasztrófavédelmi Igazgatóságok, a Rendőr-főkapitányságok, a büntetés-végrehajtási intézetek és intézmények, valamint a Hadkiegészítő Parancsnokságok, a Védelmi Bizottságok és a korábbi Nemzetbiztonsági, jelenlegi Alkotmányvédelmi Hivatal kirendeltségei.

3.3.16. Megállapítások a szervezeti integrációban nem érintett dekoncentrált szervcsoport kapcsán

Látható, hogy a Kormány területi hivatalain kívül működő területi államigazgatási szervek köre napjainkban nemcsak népes, de struktúrájában is igen változatos. A szervek között fennálló hasonlóságokat, valamint különbségeket vizsgálva az alábbi következtéseket vontam le:

- a szervek jelentős része (pl.: korábbi APEH, Vízügyi Igazgatóság, Bányakapitányság, Nemzeti Park Igazgatóság, statisztikai igazgatóság) már a rendszerváltást megelőzően is az integratív szervtől, a tanácstól elkülönülten működött, amit egyfelől a *szervek sajátos feladatai, másrésztől a sajátos feladatokhoz illeszkedő struktúrájuk* indokolt. Ez a helyzet érdemben nem változott a rendszerváltás után sem. Mivel a szervek többsége atipikus, megyehatárokat meghaladóan lehatárolt, így a 2006-os regionális átalakításokból is majdhogynem teljesen kimaradtak, tehát ez a jellemzőjük számukra viszonylagos állandóságot garantált az egyébként igen változékony jogi és szervezeti közegben,

- további azonosság, hogy a strukturális integrációban nem érintett dekoncentrált szervek *központi szinten jellemzően központi hivatalhoz kapcsolódnak*, ritkábban a tárca közvetlen alárendeltségében működnek (pl.: NeKI intézményrendszere), van példa ugyanakkor kormányhivatalhoz való kötődésre is (lásd: NAV, KSH). Utóbbi esetben a területi struktúrát sem csupán kormányrendelet, hanem törvény alakítja ki, ami nagyobb fokú stabilitást biztosít,
- volt példa *integrációra* (korábbi APEH és VP összeolvadása nyomán létrejött vegyes profilú NAV, valamint ORTT és NHH összevonása nyomán létrejött önálló szabályozó szerv), illetve *dezintegrációra* (Vízügyi Igazgatóságok kiválása, tankerületek felállítása), bizonyos esetekben pedig a kormányhivatali integrációval párhuzamosan, az új feladatok ellátására egészen *új területi államigazgatási szervtípust* intézményesített a Kormány (lásd 2010-ben NFA felállítása, 2011-ben Nemzeti Külgazdasági Hivatal Regionális Irodái, 2012-ben a NeKI területi szervei),
- 2010-ben volt példa megyei keretekbe történő visszatelepítésre (Kincstár Igazgatóságai), de van, ami 2002 óta tipikus regionális keretekben működik (BÁH Igazgatóságok). Végül akad példa megyehatárokat meghaladó és a hétrégiós beosztáshoz sem igazodó speciális *lehatárolásra* (pl.: NPI-k, KTV Felügyelet, Bányakapitányságok),
- némely központi közigazgatási szerv *sajátos munkamegosztás* okán belső szervezeti egységként működteti a területi szerveket, amelyeket emiatt a gyakorlat nem tekint a területi koordináció alanyainak (lásd NMHH ügyfélkapcsolati pontjai/hatósági irodái, valamint a PSZÁF pénzügyi tanácsadó irodái). Bár az előbbi megoldásokhoz közel áll, a KSH Igazgatóságai törvény által kifejezetten dekoncentrált államigazgatási szervek, ráadásul a NAV-hoz hasonló módon alsó-középszintű kirendeltségekkel is bírnak. Dekoncentrált egységeik rendre tagjai a megyei államigazgatási kollégiumoknak,
- *tárcákhoz való kapcsolódásukat vizsgálva* úgy tapasztaltam, hogy a kívül maradt dekoncentrált szervek legnagyobb része (6 szerv: az NFA, a KTV Felügyelőségek, az NPI-k, az OMSZ önálló területi egysége, a NeKI Kirendeltségei és az MVH Kirendeltségek) a vidékfejlesztési tárcához kapcsolódik. A fennmaradók megoszlanak a nemzetgazdasági tárca (3 szerv: a NAV, a MÁK, valamint a

Nemzeti Külgazdasági Hivatal területi szervei) és a közigazgatási és igazságügyi tárca (2 szerv: a BÁH regionális szervei, valamint a KSH) között. A Bányakapitányságok az MBFH-n keresztül a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz kapcsolódnak, míg a Vízügyi Igazgatóságok (valamint a külön nem vizsgált rendészeti szervek) az alapvetően rendészeti karakterrel bíró Belügyminisztériumhoz. A tankerületek az EMMI alatt működő KIK területi egységei. A kivétel az NMHH és a PSZÁF, melyek önálló szabályozó szervként kiemeltetést nyertek az államigazgatási hierarchiából. *Sajátos jogállásuk meglátásom szerint a későbbiekben is elvi gátját képeznék területi egységeik szervezeti integrálásának,*

- a fenti szervek dekoncentrált szervezeti egységeinek a száma a megyei (fővárosi) kormányhivatalokkal kiegészítve országosan jóval 150 felett mozog, ami a 2010/2011-es számhoz képest egyértelmű növekedést mutat.⁵²⁴ A szakigazgatási szervekhez hasonlóan a kívül maradt dekoncentrált szervek igen eltérő logika mentén építik ki struktúrájukat, emiatt úgy vélem, hogy *a magyar közigazgatás területi szintje 2012-ben is az indokoltnál tagoltabb, a 2010/2011-es nagyléptékű szervezeti integráció legfeljebb árnyalni tudott ezen a tényen.*

Az integrációban nem érintett területi államigazgatási szervek funkcionális tevékenységeiket illetően is önállóak. Meglátásom szerint ebben a körben további, egyelőre kiaknázatlan lehetőségek vannak. Érdeemes lenne a jövőben elgondolkozni azon, hogy miképpen lehetne a *hasonló törzskari funkcióikat* (pl.: informatika, épülethasználat, beszerzések, jogi képviselet) *racionalizálni.*

⁵²⁴ Vö. Magyary Program 2011, 24.

3.4. Az alsó-középszint kérdése 2012-ben. Feladatok visszavezetése az államigazgatásba a járások útján

3.4.1. A járások újbóli bevezetésének előzményei

Az állami szerepkör megerősítésének jegyében, valamint a feladatok és hatáskörök újragondolása nyomán már 2011-ben törekvés mutatkozott arra, hogy a területi szint megreformálása keretében a közigazgatás alsó-középszintjét homogenizálja a Kormány.⁵²⁵

*Habár a rendszerváltás óta változó intenzitással és eltérő logika mentén zajlott a megye és települési szint közötti igazgatási tér betöltése, a teljességhez hozzátartozik, hogy 1990 óta mindig működött ezen a szinten valamilyen közigazgatási szerv (pl.: földhivatalok, rendőrség szervei, munkaügyi központok, KSH kirendeltségek, mérésügyi hatóság alsó fokú szervei).*⁵²⁶

A helyzet megértéséhez újfent a rendszerváltáshoz kell visszakanyarodni. Bár a járásokat nem a demokratikus transzformáció számolta fel (hiszen azok már 1984-ben teljesen kivezetésre kerültek), ennek nyomán alakult ki az a légüres tér középszinten, amit aztán eltérő koncepciók mentén kezdtek el feltölteni a legkülönbözőbb közigazgatási szervek. A rendszerváltás ugyanis nem csupán a megyéket iktatta ki, de a tanácsigazgatás végén kimunkált városkörnyéki igazgatás rendszerét is, aminek helyébe viszont semmit nem intézményesített.

Bizonyos ágazatok igen korán észlelték, hogy a feladatok eredményes megoldása megye alatti működési területet igényel. A közegészségügyi kérdések, a földnyilvántartással, valamint adóigazgatással kapcsolatos teendők egy részét nem telepítették a jegyzőkhöz, helyette körzeti illetékességű szerveket hoztak létre. Emiatt alakultak ki az ÁNTSZ-nek előbb városi, majd kistérségi intézetei, a Megyei Földhivataloknak körzeti földhivatalai, a Munkaügyi Központoknak és a NAV-nak, a mérésügyi hatóságnak, a KSH-nak, az élelmiszerlánc-biztonsági hatóságnak megye alatti, települési kirendeltségei, ahogy a központi rendészeti szervek egy része is jellemzően lecsatornázza szervezetrendszerét a megyei szint alá (pl.: rendőrség, polgári védelem).

Miután azonban ez maradéktalanul nem valósítható meg valamennyi ágazatban, az ellátandó államigazgatási feladatok egy része átruházás nyomán az önkormányzatoknál (a

⁵²⁵ Magyar Program 2011, 25, valamint 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról.

⁵²⁶ Lásd: KÉKI, *A kistérségi és a körzeti igazgatás...*, i.m.

magyar fejlődés sajátosságai miatt pedig), ott is kifejezetten a települési szinten jelent meg. Számos államigazgatási feladatot az önkormányzati jegyzők kezdettől fogva több településre kiterjedő, körzeti illetékességgel láttak el (pl.: építéshatósági ügyek). Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok nagyon eltérő lehetőségekkel bírnak az államigazgatási feladatok megvalósításában, a jogalkotó – lényegében az önkormányzatok társulási rendszerében elhelyezett - változatos eszközöket biztosított számukra ezek megoldásához (pl.: hatósági igazgatási társulás, többcélú kistérségi társulás).

A fentiek ismeretében nem meglepő, hogy az alsó-középszintű dekoncentrált szervei kör megreformálása, valamint a megye alatti szint egészének az újragondolása már az államigazgatási regionalizáció előtt felmerült.⁵²⁷ Akkoriban lehetséges alternatívának tűnt a regionális közigazgatási hivatalok - mint területi kormányhivatalok - szervezetébe integrált dekoncentrált szervek körzeti, települési kirendeltségeinek egységes, kistérségi alapokra helyezése. Ezen felül a kérdéskör rendezése érdekében felmerült a jegyzők közötti differenciált feladattelepítés.

Ezzel a fajta megközelítéssel gyökeresen szakított a 2010-ben hivatalba lépő Kormány, amikor a feladatrendszer felülvizsgálata nyomán a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése érdekében *a feladatok differenciált telepítése, valamint az átruházás helyett az államigazgatási feladatok minél teljesebb visszavezetését határozta el az államigazgatásba.*⁵²⁸ *Ennek fogadó bázisává egy régi-új igazgatási szintet, a járásokat teszi a Kormány.*

Látszólag a járások újbóli bevezetése (a modernkori járások intézményesítése) az aktuális visszarendeződési folyamatban ellentmondást jelent. A járások ugyanis *(ahogy azt a történeti részben bemutattam)* eredetileg a vármegyék önkormányzatiság nélküli szervezeti egységei voltak és nem az államigazgatáshoz kötődtek. Azonban közelebbről vizsgálva látható, hogy a vármegyék korlátozott önkormányzatisága a késő-dualizmusban egyértelműen biztosította a központi akarat érvényesülését, így a járások jelentős részben államigazgatási és rendészeti feladatok ellátásának a színteréül szolgáltak. 1949/50 után a tanácsigazgatás átvette a járás intézményét és egészen 1970-1971-ig önálló tanácsai szintként nagyjából hasonló funkciókkal alkalmazta. *A 2010 óta zajló átalakítások eredményeként 2013-tól a járás kizárólag az államigazgatáshoz fog kötőd-*

⁵²⁷ Lásd: BALÁZS István, *A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás átalakítása tükrében*. In: BALÁZS István - BÉRCESI Ferenc (szerk.), *A területi államigazgatás reformja*, MKI, Budapest, 2006, 42.

⁵²⁸ Vö. Magyar Program 2011, 26.

ni, abban önkormányzat nem működik, funkciója a korábban településekre átruházott államigazgatási feladatok megvalósítása saját szervezettel, illetve kirendeltségei útján.

A 2011-es koncepció lényege, hogy *a járás a területi államigazgatás alsó szintjén, valamint az államigazgatási feladatokat is ellátó települési önkormányzati szegmens metszetében helyezkedik el*, emiatt pedig (bár kizárólag az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységeként tér vissza) logikailag az államigazgatás középszintje mellett szükségképpen kapcsolódik a helyi önkormányzati rendszerhez.

Az államigazgatáshoz amiatt, mert a középszinten működő szerveknek számos esetben egymásra tekintet nélkül alakultak ki a megyénél kisebb illetékességgel működő egységei, amiket célszerű uniformizált keretekbe ágyazni és a területi kormányhivatalokhoz kötni. A helyi önkormányzati rendszerhez amiatt kapcsolódik, mert a visszavezetett államigazgatási feladatokat célszerűbb a megyei szintnél alacsonyabb, az ügyfelekhez közelebb eső szintre koncentrálni, ami ugyanakkor a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (továbbiakban Möt.) egy új településtípus, a járásszékhely város intézményesítését is kényszerű módon indokoltá teszi.⁵²⁹

3.4.2. A feladatok és hatáskörök átrendezésének módozatai a járási törvényben és annak végrehajtási rendeleteiben

Továbbiakban csak:

- *a járási igazgatást bevezető, a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt (továbbiakban Jártv.) és az ennek végrehajtására szolgáló két rendeletet,*
- *a járási (fővárosi kerületi) hivatalok kialakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 174/2012. (VII. 26.) Kormányrendeletet (továbbiakban Járr1.),*
- *valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Kormányrendeletet (továbbiakban Járr2.) vizsgálom, elsősorban szervezeti oldalról.*

⁵²⁹ 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról 2. pont, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 2013-tól hatályos 2. § (2) bekezdése és 21. § (1) bekezdése.

A jogszabályok címei is mutatják, itt nem csupán a járások, illetve a fővárosban felállítandó államigazgatási kerületek (továbbiakban együtt járások) szervezeti kérdéseiről van szó. A jogalkotó a feladat- és hatásköri rendszer reorganizálása érdekében számos korrekciót hajt végre. Ez elkerülhetetlen, hiszen egy már működő rendszerbe iktat be a jelenlegi kormányzat egy új szintet, ami azonban *feladat- és hatásköreinek jelentős részét nem vertikális úton a központi, vagy középszintről kapja, hanem* (a korábbi megyei feladatátrendezéshez hasonlóan) *alapvetően horizontális feladat- és hatáskör-átmozgatás nyomán a települési önkormányzatoktól*. Emiatt a törvény bizonyos értelemben hatásköri törvény, és a 15. §-ban a Htv-t is kiegészíti.

A Jártv. felépítése a következő. Az 1-7. §-ban a járások kialakításával, az átalakításokkal kapcsolatos vagyoni és személyi kérdések alapvető kereteit adja meg, melyek mindegyike már 2012-ben hatályba lépett. Az ehhez kötődő feladatokat vagy egy erre kinevezett járási biztos, vagy ennek hiányában maga a kormány megbízott látja el. Az általános jogutódlási szabályok rendezése után a 8. §-tól 86. §-ig terjedő részben *több mint 80 államigazgatási területet listáz fel* és határoz meg a járások számára. Az ezekhez kapcsolódó végrehajtási rendeleteket a Járr1. módosítja. Az ágazati szabályok módosítása nem egységes módon valósul meg. Ezek jelentős része az átalakítások megalapozását szolgálja, van azonban olyan szakasz, ami korábbi hiányosságot pótol:

- az esetek jelentős részében - az eredeti elképzeléseknek megfelelően - valóban *teljesen visszavezeti a jogalkotó a feladatot az államigazgatásba, jellemzően a járási hivatalhoz telepítve* azt (pl.: az illetékekről szóló törvény módosítása esetében a jegyzőktől és az okmányirodáktól a járási hivatalokhoz kerülnek a teendők,⁵³⁰ ahogy a járművezetéstől eltiltáshoz,⁵³¹ a statisztikához,⁵³² vagy a bírósági végrehajtáshoz kapcsolódó korábbi jegyzői feladatok.⁵³³ Ugyanebbe a körbe sorolható a közcélú vízellátási hálózatok fenntartásához kötődő, valamint a temetőkről és temetkezésről szóló 1993. évi XLIII. törvény és annak végrehajtási rende-

⁵³⁰ Jártv. 14. §.

⁵³¹ A jogalkotó ezt a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet módosításán keresztül oldja meg.

⁵³² Ennek nyomán módosul a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény 8/A. § (4) és (5) bek.

⁵³³ Lásd a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 2013. 01. 01-től hatályos 47. § (2), valamint 197. § (1)-(2) bek.

lete által meghatározott feladatok,⁵³⁴ továbbá az okmányirodáktól átvételre kerülő előzetes eredetiségvizsgálati eljáráshoz kötődő feladatok⁵³⁵),

- ugyanakkor van arra példa, hogy csak *megosztja, vagy egyáltalán nem vezeti vissza* a feladatokat:
 - bizonyos szakigazgatási területeken az államigazgatási teendők csupán megosztásra kerülnek, *a járási hivatalok mellett más szerv - az esetek többségében a jegyző - rendelkezik még jogosítványokkal* (pl.: szociális igazgatás területén,⁵³⁶ az intézményvezetői pályázati eljárás előkészítésével kapcsolatos teendők esetén,⁵³⁷ az okmányirodáktól átvételre kerülő lakcímnnyilvántartással, útlevétellel és közlekedési igazgatással összefüggő feladatok tekintetében,⁵³⁸ vagy a bányászattal és az állatvédelemmel kapcsolatos igazgatási területeken⁵³⁹),
 - ezen felül *van, ahol a járási hivatalok szakigazgatási szervei is felzárkóznak ebbe a körbe* [pl.: családjogi és gyámügyi kérdésekben,⁵⁴⁰ valamint a gyermekvédelmi kérdések kapcsán, amit az 1997. évi XXXI. törvény módosítása végez el és a jogalkotó a területi kormányhivatal, valamint a járási hivatal szakigazgatási szervei és a jegyzők között osztja meg a feladatokat.⁵⁴¹ A kormányhivatal népegészségügyi szakigazgatási szerve kapcsán a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) Kormányrendelet módosítása állapít meg feladatokat,⁵⁴² míg a Járr1. 9. §-a alapján az őstermelői igazolvány kapcsán utal feladatokat a jogalkotó a járási állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatalhoz],
 - sőt, a jobb helyismeret okán, valamint több mérlegelést igénylő ügyben a *Járv. jogosítványokat hagyott a jegyzőknél*. A 15. § értelmében például

⁵³⁴ Előbbi kapcsán lásd a Járr1. 21. §-át, utóbbi kapcsán a 22. §-t.

⁵³⁵ Lásd Járr1. 67. §.

⁵³⁶ Járv. 20. §.

⁵³⁷ Járr1. 2. §.

⁵³⁸ Lásd a Járv. 18. § rendelkezéseit.

⁵³⁹ Vö. Járr1. 18-19. §, valamint 43. §.

⁵⁴⁰ Járv. 9. §.

⁵⁴¹ Járv. 35. §, valamint ezzel parallel módon szabályoz a Járr1. 13. § is.

⁵⁴² Járr1. 6. § d) pont, valamint az ivóvíz minőségi követelményei kapcsán a 26. §.

az építésügyi igazgatásban,⁵⁴³ a birtokvédelemben, vagy az anyakönyvvezetés kapcsán, de a jegyzőknél maradnak a helyi adóval, az ipar- és kereskedelmi igazgatással,⁵⁴⁴ a hagyatéki eljárással kapcsolatos teendők, továbbá a megállapított pénzbeli és természetbeni szociális ellátások folyósításáról is a jegyzők gondoskodnak,⁵⁴⁵

- a törvény 52. §-a azon ritka esetek közé tartozik, amikor a feladatáramlás nem a jegyző és a járási hivatal között valósul meg, miután a szőlőművelés igazolásával összefüggő feladatokat a *jegyzőtől a hegybíróhoz helyezi át*,
- egyes esetekben a feladatmozgás vertikálisan, a területi *kormányhivaltól a járási hivatal irányába* valósul meg (lásd a Jártv. 86. §-t, amely a fővárosi megyei kormányhivatal szabálysértési feladatait telepíti át a járási hivatalokhoz),
- vannak a Jártv-ben és a Járr1-ben olyan korrekciós rendelkezések, amelyek kizárólag valamely *jogszabályhely, jogintézmény pontosítására szolgálnak*, de nem változtatnak a feladatok és hatáskörök rendszerén (pl.: a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény módosítása,⁵⁴⁶ vagy a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerv elnevezésének lecserélése a fővárosi és megyei kormányhivatal elnevezésre,⁵⁴⁷ illetve a Járr1. 74. §-ban az ellenőrzés felügyeletre cserélése),
- a járások szervezetét rögzítő szabályokat a 77. §-ban találjuk, ami a Khtv. módosításával rendezte a kérdést. Ebben a körben meghatározza azok felépítését, területi kormányhivatalhoz való kötődését, valamint rendezte működésük alapvető kérdéseit.

Az ágazati szabályokat érintő rendelkezések jelentős része 2013. 01. 01-től, a járási rendszer teljes beindulásától hatályos. A korrekciós, pontosító kitételek ugyanakkor szinte kivétel nélkül a törvény kihirdetése után hatályossá váltak, ugyanis azok vagy a

⁵⁴³ A rendelkezés a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvényt egészíti ki egy III. Fejezettel.

⁵⁴⁴ Lásd ezzel összefüggésben a Járr1. 33. §-át a nem üzleti célú közösségi, szabadidős szálláshelyszolgáltatásról szóló 173/2003. (X. 28.) Korm. rendelet kapcsán.

⁵⁴⁵ Járr1. 38. § (1) bek.

⁵⁴⁶ Jártv. 34. §.

⁵⁴⁷ Lásd a Jártv-nek az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvényt módosító 56. §-át, vagy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt módosító 60. §-át. Ezen felül a Járr1. 4. §-át a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról szóló 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet módosítása tekintetében, valamint a Járr1. 36. §-át.

már működő megyei (fővárosi) kormányhivatalok meglévő feladataihoz kapcsolódtak, vagy más állami szervek átnevezését végezték el (elsőre példa a törvényességi ellenőrzés felügyeletre cserélése a jelenlegi Ötv-ben, társulási törvényben és többcélú kistérségi társulásról szóló törvényben, holott az Alaptörvény és az Mötv. vonatkozó részei alapján 2012. január 1. óta már az önkormányzatok fölött törvényességi felügyeletet gyakoroltak a kormányhivatalok,⁵⁴⁸ másodikra a Fővárosi Bíróság elnevezést Fővárosi Törvényszékre módosító 69. §).⁵⁴⁹

A fentiekhez két megjegyzést fűzök:

- egyfelől úgy vélem, hogy a feladat- és hatásköri mozgás nem zárul le 2013 után sem, legfeljebb az intenzitása csökken. A már jelenleg is szakigazgatási szervekkel bíró tárcák számára adott a lehetőség, hogy feladatokat telepítsenek a járási hivatalban kialakítandó szakigazgatási szervekhez, tehát a vertikális feladatáramlásnak további csatornái nyíl(hat)nak meg. Ennek lehet egyik példája a kulturális örökségvédelem építészeti és régészeti engedélyezéssel kapcsolatos elsőfokú hatásköreinek előbb fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz, majd 2013-tól járási hivatalokhoz telepítése,
- ugyanakkor a járási törvény rendelkezéseiből kiolvasható, hogy az eredeti koncepciótól eltérően az államigazgatási feladatok nem vándorolnak át maradéktalanul a járásokhoz (a tervek szerint az összes államigazgatási ügy 40 %-át fogják a járásoknál intézni 2013 után az ügyfelek). Sőt, az Mötv. az Alaptörvény 34. cikkének (3) bekezdésével szinkronban a 2013. január 1-től hatályos 18. §-ban megtartja a lehetőséget államigazgatási feladatok és hatáskörök (fő)polgármesterhez, megyei közgyűlési elnökhöz, valamint jegyzőhöz telepítésére. Ezt a közigazgatási hatósági eljárás és szabályozás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény legújabb, Jártv. nyomán bevezetendő szabályai szintén alátámasztanak.⁵⁵⁰ Tehát a horizontális feladat-átrendeződés lesz az, ami bizonyos mértékig mérséklődik a jövőben.

Munkám irányultsága miatt a továbbiakban kizárólag a járási (fővárosi kerületi) hivatalok szervezetét mutatom be, és ezen keresztül a megyei (fővárosi) kormányhivatalok szervezetét érintő változásokat vizsgálom.

⁵⁴⁸ Lásd a Jártv. 13. §, valamint 42. §-át.

⁵⁴⁹ A rendelkezés az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvényt érinti.

⁵⁵⁰ Jártv. 60. §.

3.4.3. A Jártv. járási hivatalok szervezetét érintő szabályai

A vonatkozó rendelkezések legnagyobb része 2013-tól hatályos. Ami a Jártv.-ből 2012-ben hatályba lépett, az lényegében a törvényességi kontroll jogintézményének pontosítását [Ötv. helyett Mötv-re való utalás a Khtv. 20. § a) pontban], az Mötv. és a Khtv. közötti összhang megteremtését célozta.⁵⁵¹

A Jártv. több rendelkezése a területi *kormányhivatalok fennálló viszonyait módosítja*:

- a törvény a járási hivatalokat a területi kormányhivatalok részévé teszi azzal, hogy a törzshivatal, valamint a szakigazgatási szervek mellett azokat a 77. § (1) bek. alatt a kormányhivatalok építőelemeiként nevesíti. A gyakorlatban ez úgy valósul meg, hogy *a járási (illetve fővárosi kerületi) hivatalok, mint a kormányhivatalok kirendeltségei funkcionálnak.*⁵⁵² A Jártv. által a Khtv-be beiktatott új rendelkezések nyomán a Kormány feladata - a fővárosi kerületi hivatalok kivételével - a járási hivatalok székhelyeinek, valamint illetékességi területének megállapítása.⁵⁵³ A Járr2. alapján ebben a körben a szórás igen nagy. A fővárosban a hivatalok száma a kerületek számához igazodik (azaz 23). Baranya Megyében 10, Bács-Kiskun Megyében 11, Békés Megyében 9, Borsod-Abaúj Zemplén Megyében jön létre a második legtöbb, összesen 16. Csongrád Megyében 7, Fejér Megyében 9, Győr-Moson-Sopron Megyében 7, Hajdú-Biharban 10, Heves Megyében 7, Jász-Nagykun-Szolnok Megyében 9, Komárom-Esztergom Megyében 6, Nógrádban 6. Pest Megyében a főváros nélkül is 18, Somogyban 8, Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyében 13, Tolnában 6, Vas Megyében 7, Veszprém Megyében 10, végül Zalában 6 lesz. A 175 járási hivatal száma tehát 6 és 18 között mozog megyénként, a fővárosban 23 kerületi hivatal létesül. *Ezek mindegyike költségvetésileg a kormányhivatalokba integrálódik, személyi állományuk is a hivatal személyi állományát gyarapítja,*
- ugyancsak a területi kormányhivatal viszonyain árnyal, hogy a Khtv. új 5. § (2) bekezdése értelmében egyedi ügyben a KMBT *utasításadási joggal* nemcsak a kormányhivatal szakigazgatási szervei felé nem rendelkezik, de a járási hivatal, valamint a járási szakigazgatási szervek irányába sem,

⁵⁵¹ Lásd a Jártv. 77. § (6) bekezdést.

⁵⁵² Vö. Khtv. 2013-tól hatályos 20/A. § (1) bek.

⁵⁵³ A Khtv. 21/A. § a) pont alapján ezt a fővároson kívüli járásokra vonatkozóan a Járr2. végzi el.

- végül 2013-tól alkalmazandó *korrekciós szabály*, hogy a Khtv. 15. § (3) bekezdése alapján a szakigazgatási szervek kormánytisztviselőinek kinevezése mellett felmentésük esetén is biztosítja a jogalkotó a kormány megbízott számára a kifogásolási jogot.

A járási hivatalok belső struktúrája követi a területi kormányhivatalok osztott struktúráját, belső tagozódását. A Khtv. 2013-tól hatályos 20/A. §. (3) bek. értelmében járási törzshivatalra és járási szakigazgatási szervekre oszlik, előbbi a hivatalvezető közvetlen vezetése alá tartozik. A *hivatalvezetőt* a KMBT javaslatára a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter (KIM) nevezi ki/menti fel. A hivatalvezetői munkakör betöltésével nem összeegyeztethetetlen az országgyűlési képviselői poszt, mely egyben gyakorlati időként is elszámoltatható. Ez a megoldás amiatt érdekes, mert a járási hivatalok 2013-as kialakításával párhuzamosan a KMBT-k országgyűlési képviselői minőségét a 2014-es általános országgyűlési választást követően megszünteti a jogalkotó.⁵⁵⁴ A hivatalvezető főosztályvezetői besorolású.

Munkáját *hivatalvezető-helyettes* segíti, akitől a felsőfokú jogász, igazgatásszervező, illetve közgazdász végzettségen túl gyakorlati időt nem kívánt meg a jogalkotó.⁵⁵⁵ A KMBT nevezi ki, illetve menti fel. A törzshivatal kormánytisztviselői, valamint munkavállalói fölött - akiknek egy jelentős része a Jártv. 7. §-a alapján a korábbi önkormányzati köztisztviselők közül kerül ki - a hivatalvezető gyakorolja a munkáltatói jogokat.⁵⁵⁶ A járási hivatalok törzshivatalának lesz az okmányirodai feladatokat ellátó szervezeti egysége⁵⁵⁷ a korábbi *okmányiroda*, azaz *nem szakigazgatási szervként épül be*.

Már a Magyar Program első változatának meghirdetésekor célként jelent meg a különböző területi lehatárolással működő alsó-középszintű államigazgatási egységek uniformizálása.⁵⁵⁸ *A 2012-ig kormányhivatalokba integrált szakigazgatási szervek közül megyei szint alatti kirendeltségekkel bír a Földhivatal, a Munkaügyi Központ, valamint a Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv és az Állat-egészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző*

⁵⁵⁴ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 153. §. Az indokolás szerint ennek oka az, hogy a kormány megbízott feladatai annyira kiterjedtek, hogy ez meggátolja a képviselőségből eredő teendők eredményes ellátását. A változtatás következménye értelemszerűen a gyors eredményekre vonatkozó direkt politikai kapcsolat megszűnése a központi politikai erő, valamint a területi szint között. A járási hivatalvezetőkre vonatkozó eltérő megoldás háttérben valószínűleg nem a középszintű társadalmi-gazdasági folyamatok direkt és gyors befolyásolására való törekvés, hanem politikai megfontolásokon nyugvó személynézetű kérdések álltak.

⁵⁵⁵ Lásd a 2013-tól hatályos Khtv. 20/D. § (2) bekezdését.

⁵⁵⁶ Khtv. 2013-tól hatályos új 20/B. §.

⁵⁵⁷ Járr1. 91. §, valamint Járr2. 1. § (3) bek.

⁵⁵⁸ Lásd Magyar Program 2011, 26.

Szakigazgatási Szerv, így ezek betagozódnak a járási hivatalok szervezetébe. Ezek mellett a Járr2. alapján a korábbi elképzeléseken túl a *Gyámhivatalnak, valamint az Építésügyi Hivatalnak is lesznek járási szakigazgatási szervei 2013 után.*⁵⁵⁹ Ezzel tehát a járási hivatalokba betagozódott speciális hatáskörű szervek száma 2013. 01. 01-én 6, ami azonban később még bővíülhet.

2013-tól az integrált ügyfélszolgálatok (kormányablakok) száma ugyancsak megsokszorozódik.⁵⁶⁰ *Azonban ahogy a megyei szinten sem valósult meg 100 %-os szervezeti integráció, úgy az alsó-középszinten sem olvadnak be a járási hivatalokba a területi kormányhivatalba szervezetileg nem integrálódott dekoncentrált államigazgatási szervek kirendeltségei* (pl.: NAV, KSH, NPI kirendeltségek), valamint a rendészeti szervek megye alatti egységei. A rendőrségi struktúra 2012 második félévében meginduló átszervezése nyomán azonban 2013. január 1-től minden járásban működni fog rendőrkapitányság, vagy rendőrőrs, míg a védelmi igazgatásban a védelmi bizottságok is a járássokhoz igazodva szerveződnek újjá. Ezen felül a következő években megvalósul a járássok, valamint a helyi bíróságok és a katasztrófavédelmi kirendeltségek illetékességi területeinek összehangolására.

A járási hivatalok feladatainak megvalósításában további kirendeltségek és ügysegédek működnek közre, ami elengedhetetlen, ha a nagyobb kiterjedésű járásokban az ügyintézkést az ügyfelekhez közelebb kell juttatni, illetve a korábbi ügyintézési helyeket viszonylag változatlan számban kívánják megtartani.⁵⁶¹ A két módozat (állandó kirendeltség fenntartása, vagy időleges működésű ügysegéd alkalmazása) közötti választást az ügyfelek és az elintézendő ügyek várható száma befolyásolja és a kormányhivatalok belső működésének kialakítása során kell rendezni. Nagyobb lakosságszámú és ügyforgalmú településeken állandó ügyintézkést biztosító kirendeltség működik, a kisebb településeken heti 1-2 alkalommal tart ügyfélfogadást a települési ügysegéd a települési önkormányzat által biztosított helyiségben.

A járási szakigazgatási szervek nem csupán feladat- és hatáskörükben önállóak, de személyi állományukat tekintve is elkülönülnek. A járási szakigazgatási szerv vezetőjévé történő kinevezés egy bonyolult, többszereplős folyamat. Ugyan a hivatalvezető javaslatára neveznek ki/mentenek fel valakit, az erre vonatkozó döntést azonban a Khtv. új,

⁵⁵⁹ Vesd össze a Korm. rendelet koncepcióját a <http://www.orientpress.hu/101590> oldalon (2012. július 12-i letöltés), valamint a hatályos Járr2. 2. § (1) bek. a)-f) pontjait.

⁵⁶⁰ Khtv. 21/A. § b)-c) pontok, valamint Járr2. 7. §.

⁵⁶¹ Járr2. 1. § (1) bek.

20/E. §-a alapján a megyei (fővárosi) kormányhivatal szakigazgatási szervének vezetője hozza meg. Ráadásul a KMBT-nek ebben a körben kifogásolási joga van. A járási szakigazgatási szervek vezetői a hivatalvezető-helyetteshez hasonlóan főosztály-vezető helyettes besorolású kormánytisztviselők.

A járások felállítása után a megyei államigazgatási kollégium tagjai között helyet kapnak a járási hivatalvezetők is. Ez mindenképpen üdvözlendő, hiszen ezzel az alsó-középszintet is *(legalábbis a járási hivatalokba betagozódott szakigazgatást) be lehet kapcsolni a koordinációba*. A Járr2. ugyancsak a működési integráció felé nyit utat akkor, amikor rögzíti, hogy a járási hivatal törzshivatala koordinációs és ellenőrzési tevékenységet is ellát.⁵⁶²

3.5. A legújabb átalakítások értékelése

A kormányhivatalok felállítása, a területi államigazgatás szervezeti integrációja óta alig több mint másfél év telt el, a járási igazgatás bevezetése pedig még csak folyamatban van. A Megyei Intézményfenntartó Központok működése sem nyúlik vissza egy évnél hosszabb időtartamra, ahogy a hivatalok törvényességi felügyeleti funkciója is csak 2012. 01. 01. óta realitás. Mindezek miatt *kevés tapasztalat áll rendelkezésre az új intézmények és megoldások kapcsán*. Azonban az már most jól látszik, hogy a kormányhivatalok útján a Kormány a közigazgatás középszintjén érdemi jelenlétét kívánta biztosítani, amit az integrált ügyfélszolgálatok és a járási kirendeltségek tovább fokoznak.

Meglátásom szerint a jelenlegi folyamat mögött egy *sajátos kontrahatás* fedezhető fel, ami nem mentes a kilengésektől. Majdnem negyedszázaddal a demokratikus transzformáció után a területi reform több ponton ellene hat a rendszerváltás során és azt követően a középszinten tapasztaltaknak:

- a mostani reform az önkormányzatok helyett *kifejezetten az államigazgatás oldaláról közelíti meg a középszint kérdéseit*. A feladatok átrendezésével annak hegemoniáját teremti meg, mivel a területi önkormányzatokat lényegében kiiktatja. A rájuk testált területfejlesztési, koordinációs, vidékfejlesztési teendők ugyanis eleve *tripartit*, azaz sajátos közigazgatási területek, ráadásul tényleges megvalósításuk is kérdéses,

⁵⁶² Járr2. 6. § (2) bek.

- a dekoncentrált államigazgatási szervek körében a *működési integráció helyett a különös hatáskörű szervek szakigazgatási szervekként történő minél teljesebb körű integrálásával* az ágazati széttagoltság felszámolására tesz kísérletet, ami az elmúlt 22 évben részben okkal, részben ok nélkül, de elmaradt,
- mindezt kiegészíti a *kormány megbízottak kvázi főispáni jogállásával*, ami egyértelműen a dualista tradíciók felé mutat és szakít a területi kormányhivatalok korábban visszafogott szabályozásával,
- *a megyei szint alatti szint uniformizálása* feltétlenül támogatandó, hiszen a rendszerváltás óta a közigazgatás alsó-középszintje ötletszerűen fejlődött. A feladatok jelenlegi visszairányításával azonban 100%-os profiltisztítás még így sem érhető el.

Már a jelenlegi ismeretek birtokában felvázolható azoknak az előnyöknek, erősségeknek a köre, amik a területi átszervezés pozitív hozadékai. Hasonló módon kiemelhető néhány olyan hiányosság, ami akadályozhatja, esetleg veszélyeztetheti a további lépéseket. Az alábbiakban az általam legfontosabbnak vélt és továbbgondolásra érdemes jellemzőket emelem ki.⁵⁶³

3.5.1. A 2010 óta zajló átalakítások eredményei, erősségei

Az erősségek sorában első helyen említhető az átalakítás *egyértelmű céltételezése*. Az államigazgatási reformmal kapcsolatban idáig nyilvánosságra hozott elképzelések megvalósítása a Kormány 2010-es és 2011-es határozatain, valamint a 2011. júniusában bemutatott Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program alapján zajlik. Ebben a közigazgatási szervezet az első beavatkozási területként került nevesítésre. A célok között a területi közigazgatás teljes szervezeti megújítása szerepel, jellemző iránya pedig a szervezeti és nem a működési integráció.⁵⁶⁴ Ezen a logikán a Magyary Program 2012-es változata sem változtat.

A területi államigazgatás integrálásának *elsődleges mozgatórugója a hatékonyságra, ésszerűségekre való törekvés*. Ez pozitív felismerés, hiszen egy állam sem engedheti meg magának (különösen a 2008 óta fennálló helyzetben), hogy pazarló legyen. Az államnak

⁵⁶³ Ezeknek alapját lásd BARTA Attila, *A területi államigazgatás változásai az elmúlt húsz évben*, Új Magyar Közigazgatás, 2012/2, 9-10.

⁵⁶⁴ Lásd a Magyary Program 2011, 24. oldalán közölt adatokat!

létére, hogy végrehajtó apparátusa az egyes döntéseket minél gyorsabban és olcsóbban tudja megvalósítani. Különösen igaz ez egy olyan alrendszer vonatkozásában, aminek az éves működési kiadásai meghaladják a 400 milliárd Ft-ot. A feladat- és hatásköri kataszter felállítása, a szervezet racionalizálása, a funkcionális egységek összevonása egyértelműen hatékonyságot fokozó lépések.

Erőssége a mostani reformnak véleményem szerint, hogy *a széttagoaltság megszüntetése felé vezető úton ez jutott legmesszebb*. A közigazgatás középső szintjének államigazgatási oldala a permanens reformok ellenére a legutóbbi időkhöz túlzott szétaprózottsággal bírt. A rendszerváltást követően 30-féle területi államigazgatási szerv működött hazánkban, ami kilengésekkel ugyan, de nagyjából azonos a 2000-es, valamint a regionalizáció utáni 2009-es állapottal. Ez amiatt meglepő, mert mindhárom időpontot jelentős strukturális reformok előzték meg, amelyek keretében szerveket vontak össze, illetve szüntettek meg, tehát célzottan redukálták a szervek számát. A szervezetszámot csak így sikerült szintentartani. A fenti adatokhoz képest 2011 elején a kormányhivatalok mellett 11-féle (a vízügyi igazgatási szervek, majd a tankerületek 2013-as intézményesítése nyomán 13-féle) területi államigazgatási szervet tudunk nevesíteni, ami kétségtelenül előrelépés a korábbiakhoz képest.

A szervezeti integráció nyomán *a kormányhivatalok belső struktúrája differenciálódott*, a törzshivatal mellett osztott irányítás mentén szakigazgatási szervek tagozódtak be, amelyek között horizontális feladatátmozgatás is lehetséges, ráadásul a kormányhivatal és a járási hivatalok keretében további szakigazgatási szervek elhelyezésére van lehetőség (ezzel pedig mód nyílik akár vertikális feladatátrendezésre, ahogy a szabálysértési feladatok kapcsán). A szervezeti integrációban nem érintett dekoncentrált szervek száma jól behatárolt, a kormányhivatal erőteljes jogosítványokkal bír irányukba.

A reform ütemezését (levezénylését) illetően előnyként könyvelhető el a *gyors és feszes megvalósítás*. A jelenlegi átalakításoknak komoly kezdő lökést és máig tartó lendületet biztosított a minősített többség, ami nem csupán jogalkotó, de alkotmányozó hatalommá tette a kormányzó erőket. A közigazgatási átalakítások ütemterve 2012-re irányozza elő az alsó-középszint határainak kialakítását, a járási rendszer beindulását pedig a helyi önkormányzatokra vonatkozó új szabályok többségével összhangban 2013-ra teszi.⁵⁶⁵ Az új igazgatási struktúra tehát már a mostani politikai ciklus végére befejezett állapotba kerül.

⁵⁶⁵ Magyary Program 2011, 26.

Végül kiemelendő az *ügyfélközeliség*, mint pozitív cél. A kormányablakok felállítása és hálózatuk jövőbeli drasztikus bővítése, valamint az ügymenetek tervezett egyszerűsítése egyértelműen a könnyebb, gyorsabb ügyintézésért és az ügyfelek érdekét szolgálja. Hasonló módon nem öncélú a járások restaurációja sem. A megyei szint alatti államigazgatás rendezésével az ügyintézési helyek átláthatóbbá válnak, valamint a tervek szerint az állampolgárokhoz közelebb kerülnek.

3.5.2. Hiányosságok és gyengeségek a legutóbbi területi reform kapcsán

Elsőként említem ebben a körben, hogy bár a közigazgatás fejlesztését, az államigazgatás területi szintjének átalakítását inspiráló célok egyértelműek és üdvözlendők, bizonyos szempontból *túl általánosak* is (pl.: a Jó Állam megteremtése, a hatékonyság fokozása). A Magyary Program – bár a 2012-es változat erre kísérletet tesz - műfajából adódóan nem világítja meg a részleteket, ezt pedig semmilyen más dokumentum nem pótolja. A vonatkozó kormányhatározatok a konkrét lépéseket jelölik ki, de az ezekhez vezető út, a szakmai megalapozás, az esetleges alternatívák és a források rejtve maradnak.

A területi államigazgatás racionalizációja régóta fennálló hiányosságot pótol. Kétséges azonban, hogy ennek megvalósítását hathatósan szolgálhatják-e *egyedi, korábban nem alkalmazott* megoldások. A jól körülhatárolt célok megvalósulásának akár gátjává is válhat, hogy a jelenlegi elképzelések olyan szakmai elemekből építkeznek, amelyek korábban már felmerültek, de anno elvetették őket. Ez nem feltétlenül a kivitelezés fogyatékoságából fakad, hanem egyszerűen abból, hogy az adott elképzelés a gyakorlatban nem működőképes (pl.: a széleskörű szervezeti integráció sem 1995/1996-ban, sem 2006-ban nem valósult meg, holott a területi államigazgatásban akkortájt kevesebben dolgoztak, így elméletileg könnyebben kivitelezhető lett volna). Ezt látszik megerősíteni az a tény is, hogy egyetlen másik ország területi államigazgatásában sem találkozunk a hazaihoz hasonló volumenű integrációval (*ennek összevetését lentebb, a 3.6. pont alatt végzem el*).

További nehézségeket okozhat *a szakmai hatástanulmányok, koncepciók, valamint modellkísérletek mellőzése*, amikkel fontos tapasztalatokra lehetne szert tenni már az új intézmények bevezetése előtt (pl.: osztott irányítás kérdései, nagyméretű szervezetek költségvetési irányítása, intézményfenntartással járó feladatok), nem beszélve a személyi állományra gyakorolt hatások felméréséről. Az átalakítások gyorsasága nem teszi

lehetővé, hogy az egyes megoldások konszolidálódjának, a tanulási folyamatot menet közben kell elvégezni, ami a legjobb szándék és felkészültség mellett is óhatatlanul hibákhoz vezet.

A működési integráció helyett preferált *megaszervezeti integráció* (mely egyébként a *New Public Management* által hangoztatott egyik megoldás) könnyen hatékonyságot, ésszerűséget rontó tényezővé válhat. Ez nem csak az államigazgatás területi szintjén jelent valós veszélyt, hiszen eredetileg nem is ott, hanem a minisztériumi struktúra át-szabásával vette kezdetét. A tárcák számának csökkentésével látványosan növekedni kezdett a csúcsmisztériumok belső tagoltsága (a jelenség egyébként felfedezhető a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek körében is, pl.: a Klebersberg Intézményfenntartó Központ esetében, amelynek mintegy 150000 alkalmazottja lesz és kb. 800 milliárd Ft-os költségvetéssel fog gazdálkodni). Ugyanennek a területi államigazgatásban való megismétlése a hatékonysági törekvéseket könnyen devalválhatja, ugyanis a rendszerváltás után a területi államigazgatás olyan mértékben megnövekedett, hogy integrálása már a '90-es évek közepén kivitelezhetetlennek bizonyult. A kormányhivatalok esetleges oldalirányú, valamint 2013-tól a járási kirendeltségekkel való bővítése tovább fokozza annak veszélyét, hogy költségvetését és humánállományát tekintve kezelhetetlen méretű szervezetek alakulnak ki.

A szakigazgatási szervek megjelenésével az osztott irányítás újabb kihívásokat állít az őket integráló ernyőszerkezet elé, miután a főhatóságok és a kormányhivatal közötti megfelelő *együttműködés hiányában* könnyen a rendeltetésszerű működést gátló tényezővé válhat ez a konstrukció (pl.: ha az adott ágazat a kormánytisztviselőinek képzési-, továbbképzési, szabadságot, avagy ellenőrzési terveinek kidolgozását nem egyezteteti a törzshivatallal, márpedig a KIM mellett jelenleg 5 tárca érintett ilyen módon). A korábbi tapasztalatokból kiindulva ugyancsak kérdéses, hogy a *koordinációs jogosítványok* mennyiben jutnak majd érvényre a többi dekoncentrált szerv felé (pl.: együttműködési kötelezettség, átszervezés, kinevezés/felmentés kapcsán). Végül bár az integrációs kísérletek közül kétségtelenül ez jutott a legmesszebb, több, a *széttagoltság irányába mutató jelenség* is megvalósult (pl.: ágazati feladatok és személyzet központi szervekhez mozgatása, új dekoncentrált szervek létrejötte 2011-ben, 2012-ben, valamint 2013-tól).

Bár a politikai töredezettség a 2/3-os többség birtokában megszűnt, ami segítette radikálisabb változtatások keresztülvitelét, ez sem lehetett képes az *ágazati önérdek* teljes

negligálására. Így hiába jutott messzire a szervek összevonásában a legutóbbi reform, a megvalósult integráció szükségképpen felemás, mivel az érintett szervek közel fele (a rendészeti szerveket is ide számítva pedig több, mint fele) kívül maradt az integráción és ezzel megosztottá tette az államigazgatás területi szintjét, amit a járási szinten is megismétel. A speciális hatáskörű szervek polarizálása „bentiekre”, valamint „kintiekre” ugyanakkor nem követ egységes logikát. A központi szint alatti államigazgatásban bevezetett kettősség nem javított az ügyfelek helyzetén sem, hiszen a kormányablakok a kívül maradt (és újfent szaporodó) szervek vonatkozásában ügyintézési helyként nem működhetnek.

Alapvető problémának vélem, hogy az *alsó-középszintet illetően – az eredeti elképzelésektől eltérően itt- sem érvényesül egységes rendszerszemlélet*. Mivel a feladatok szétválasztása nem valósult meg maradéktalanul, nagy számban maradtak a jegyzőknél is államigazgatási feladatok (pl.: személyi adat és lakcímnnyilvántartással kapcsolatos feladatok, szociális, gyámügyi, adózással kapcsolatos, honvédelmi, valamint építési ügyekben⁵⁶⁶), holott a járások bevezetésének célja pont ennek elkerülése, kiváltása lett volna. Egységes rendezőelv híján – az integrációban résztvevő, illetve abból kimaradó középszintű szervek köréhez hasonlóan - valószínűleg az ágazati lobbik lesznek azok, akik eldöntik a kérdéseket.

Az ügyfelek szempontjából *az elmúlt két év átalakításai átütő erővel nem bírtak, annak pozitív hozadékai, számukra is közvetlenül megtapasztalható előnyei leghamarabb a járási rendszer beindulása utáni években válnak érzékelhetővé*. Az integrált ügyfélszolgálat intézménye még formálódóban van, feladatai folyamatosan alakulnak ki, ahogy a kormányablakok száma is az elkövetkező években véglegesül. Az sem egyértelmű, hogy a járási hivatalok ügyintézési kirendeltségei és ügysegédei milyen körben váltják ki a jelenlegi ügyintézési helyeket.

Az viszont már most jól látszik, hogy a feladatok újraszabása nyomán a reform következményeként *a területi közigazgatáson belüli arányok döntő módon az államigazgatás javára tolódtak el*, mely a korábbi anarchikus állapotból egy másik véglet kialakulásához vezet és ezen a szinten akár a helyi önkormányzatiság érvényesülése is ellehetetlenülhet. A nemzetközi és történelmi tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a közigazgatás egyes alrendszerei csak egymással összhangban, egymásra tekintettel fejthetik ki

⁵⁶⁶ Lásd a Jártv. 19, 21, 36, 56, 76. §-ok.

optimális hatásukat és fejleszthetők, egyik sem lehet a másik alternatívája. Ez már nem csupán az ügyfelek, de valamennyi helyi választópolgár érdeke.

Az egyes megoldások létjogosultságát a későbbiekben a gyakorlati tapasztalatok fogják igazolni, avagy megcáfolni, hiszen - Magyary Zoltán évtizedeken átszűrődő szavait idézve - „közigazgatásunk racionalizálása nemcsak egyszeri munka [...] nem egyszeri empirikus reform, egypár bürokratikus tapasztalatnak vagy ötletnek bravúros érvényesítése, hanem a magyar állam szervezetének elvszerű vizsgálata és üzemének a tudomány eredményeit figyelembe vevő rendezése.”⁵⁶⁷

3.6. A magyar területi államigazgatás jelenlegi struktúrája és a benne zajló folyamatok illeszkedése az Európában alkalmazott más megoldásokhoz és fejlődési tendenciákhoz

A disszertáció nemzetközi kitekintő részében bemutattam a területi államigazgatás főbb jellemzőit az európai államokban. A nemzetközi és magyar jellemzők összevetése alapján azonosságok és különbségek egyaránt láthatók. Azonosságok:

- megállapítható, hogy a Kormány területi szintű képviseletét a legtöbb európai állam ismeri és alkalmazza. Bár a konkrét megoldások eltérőek lehetnek, a közelmúlt világméretű gazdasági, pénzügyi eseményei és társadalmi válságai miatt általános törekvés az állami szerepkör, és ezzel együtt az állam aktív cselekvéseként megjelenő közigazgatás megerősítése,⁵⁶⁸
- napjainkban egy sajátos átmenetről beszélünk, miután a poszt-NPM korszak még csak formálódóban van, az állam- és közigazgatás-fejlesztést meghatározó új paradigma/paradigmák csak most körvonalazódnak.⁵⁶⁹ Bár a részletek csak ezután formak ki, már most bizonyosnak látszik az állami szerepkör, a végrehajtó hatalmi ág és a végrehajtó funkciók megerősítése, egységességének biztosítása a különböző közigazgatási szinteken működő képviseleti demokrácia sérelme nélkül, valamint a jogszerűség érvényesítése,

⁵⁶⁷ MAGYARY, A magyar közigazgatás racionalizálása..., i.m. 177.

⁵⁶⁸ Lásd még: Európa Tanács MCL-16(2009)6a., valamint OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en (2011. szeptember 19-i letöltés).

⁵⁶⁹ Vö. POLLIT, Christopher - BUCKAERT, Geert, *Public Management Reform. A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

- a fentiekbe beleilleszhető a területi szint, azon belül a Kormány képviselőjét el-
látó szerv megerősítése, valamint a rendészeti, hatósági szerepkör koordinációs
jogosítványokkal való kiegészülése. *Az erős közigazgatás ugyanis integráltabb
szervezettel és hatékonyabb működéssel szolgálja az új állami szerepfelfogást,*
- a területi kormányhivatalok azonosságaként könyvelhető el a törvényességi
kontroll funkció, mint ahogy az is, hogy *számos országban a szerv élén politikus
áll.*⁵⁷⁰ Utóbbi azzal magyarázható, hogy a meggyengült közhatalmi eszközök
miatt a központi beavatkozás csak a közigazgatás átpolitizálásával biztosítható,
ami hosszabb távon ugyan veszélyes lehet, de valószínűleg csupán időszakos
megoldást jelent,
- a gazdasági események nyomán több ország (pl.: Ausztria, Ciprus, Olaszország,
Lengyelország, Svédország) nemzeti, esetenként Európai Unió *források fölötti
rendelkezést* tesz lehetővé a Kormány a területi képviselője számára.⁵⁷¹

A fenti jellemzőket a hazai szabályozással összevetve azt mondom, hogy a *főbb elemek
tekintetében a vonatkozó magyar közjogi szabályozás korrelál* a nemzetközi megoldá-
sokkal. 2010 óta a kormányzó erők egyik alapvető törekvésének látszik a jó állam ideá-
jának jegyében az állami szerepkör megerősítése, a végrehajtó hatalom, ezen belül a
területi államigazgatás diszfunkcióinak kezelése.⁵⁷² Ennek egyik kulcslépése volt a poli-
tikus vezetése alatt álló területi kormányhivatalok felállítása 2011 elején, majd az ön-
kormányzatok irányába gyakorolt törvényességi kontroll intézményének korrekciója
2012-ben,⁵⁷³ valamint a kormányhivatalok járási kirendeltségekkel való kiegészítése
2013-ban. Összefoglalóan egy horizontális és vertikális integráció játszódott le alig 3 év
leforgása alatt.

A részleteket közelebbről vizsgálva mégis különbségeket fedeztem fel, amelyek a sajátos
magyar (bizonyos szempontból extravagáns) fejlesztésekből fakadnak:

⁵⁷⁰ Pl.: Németország, Ausztria, Belgium, Finnország, Lengyelország, Szlovákia, Svédország. Vö.
http://www.european-days.org/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=100005
(2011. május 30-i letöltés).

⁵⁷¹ CHARBIT, Claire, *Which role for the STR in the dialogue between the state et region?* www.journees-europeennes.org (2011. május 30-i letöltés).

⁵⁷² Lásd még a 62/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet Magyarország Kormánya és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) közötti közigazgatás-fejlesztési keretmegállapodás kihirdetéséről.

⁵⁷³ Magyarország Alaptörvénye, Az Állam, A helyi önkormányzatok, 32. cikk (4)-(5) bek., valamint 34. cikk (5) bek.

- amíg ugyanis a fejlett polgári demokráciákban a feladatok- és hatáskörök vándorlásának jellemző iránya az utóbbi években a központi szintről a területi szint felé mutatott, addig nálunk ez a rendszerváltás óta vagy egyáltalán nem valósult meg, vagy ellentétes irányú volt. A 2010 óta zajló területi átalakítások pedig egyértelműen *recentralizációs tendenciát rajzolnak ki*, ami a legutóbbi pénzügyi-gazdasági krízisek fényében szükségszerűnek, míg volumenét tekintve túlzónak tűnik,
- pontosan emiatt nem állíthatom azt sem, hogy a Kormányt területi szinten képviselő intézmény a kooperáció irányába mozdul el, mivel az önkormányzatok szerepe ezt nem támasztja alá (*nincs kivel kooperálni*). Az olyan állami attitűd, ami a válsághelyzetek kezelésére (valamint a magyar centralizációs hagyományokra) is tekintettel kizárólagos jelenlétet vindikál a középszinten, egyenes úton vezet oda, hogy a feladatok ellátásában olyan mértékű recentralizációba kezd, ami az állami apparátust minden korábbinál jobban kibővíti,
- példa van arra, hogy területi államigazgatási szerveket vonnak össze (lásd Finnország, Olaszország), ez jellemzően költségcsökkentő, hatékonyság növelő, ügyfélcentrikus céllal történik. Azonban ezekben az államokban a területi államigazgatás a hazainál eleve kevesebb szervet, kisebb struktúrát jelentett már korábban is és *ennek ellenére sem mutatkozott törekvés az abszolút szervezeti integrációra*, a működési integráció negligálására,
- eltérés tapasztalható abban is, hogy a Kormány területi képviselőjét ellátó szerv vezetője politikus, mivel a töretlen közigazgatási fejlődéssel bíró államokban a tisztséget hiába látja el egy politikai szférához kötött és emiatt posztjában változónak tekinthető személy, *megbízatásának időtartamát tudatosan elválasztják a kormányciklustól*.⁵⁷⁴ Ez a megoldás egyébként ott is elterjedt, ahol a tisztséget betöltő köztisztviselőnek minősül. A kelet-európai országok közigazgatása viszont szinte kivétel nélkül a Kormány mandátumához kapcsolja a posztot, ami részben a friss demokráciák tanulási folyamatával hozható összefüggésbe. Ugyanakkor a magyar megoldás érdekességét az adja, hogy a KMBT posztjának szakmaivá alakítása mellett a 2013-tól felállításra kerülő járások élén is politikai lojalitás alapján megszerezhető posztot kreál,

⁵⁷⁴ Például Ausztriában a 4 mellett lehet 5, vagy 6 év is, Belgiumban gyakorlatilag a nyugdíjba vonulásig tart, Finnországban 5 év, Svédországban 6+3 év a nem EU tag Norvégiában pedig akár 6+6 év.

- hazánkban *a kormány megbízott eleddig sem a nemzeti, sem az Unió források fölött nem rendelkezett semmilyen jogosítvánnyal*, ami előreláthatólag ezután sem fog változni. Ugyanakkor a kormányhivatalok a jövő kihívásainak megfelelően gazdasági funkciókkal rendelkeznek, például a nemzetgazdaságilag kiemelt beruházásokkal kapcsolatos eljárás, az államigazgatási kollégium krízishelyzetekre vonatkozó jogköre, vagy az önkormányzatok fölötti hitelfelvételi korlát kapcsán.

A fenti jellemzők összevetése alapján úgy vélem, hogy *a magyar példa a megkezdődött változásoknak egy sajátos variánsa, ami kétségtelenül illeszkedő, azonban nem mentes a kilengésektől sem*. Az erős közigazgatás egyik új eleme annak átpolitizálódása, ami viszont veszély a hagyományos weberi értékekhez képest. Ez azonban nem tendencia, csupán *útkeresés* (és valószínűleg ideiglenes megoldás), mivel a válságokba való központi beavatkozás gyorsasága az elgyengített közhatalmi eszközök miatt kézivezérést igényelt. A magyar megoldás más eszközöket alkalmaz, emiatt nem állítható, hogy a változtatások 100%-ban azonos mederben folynának a nemzetközi téren tapasztalt folyamatokkal.

A *New Public Management* elemeket áttemelő állam helyébe egy *Neo-Weberiánus* állam koncepciója lép, ami kihatással van az állam adminisztrációjára, ezen keresztül pedig a Kormány területi képviselőire. Az intézmény funkciói a jövőben attól függően alakulnak, hogy az újfajta államfilozófia nyomán megerősödött recentralizációs törekvések milyen eredményre vezetnek.⁵⁷⁵

⁵⁷⁵ G. FODOR – STUMPF, *i.m.* 15, valamint RANDMA-LIIV, Tiina, *New Public Management versus Neo-Weberian State...*, *i.m.*

IV. KÖVETKEZTETÉSEK

A nemzetközi kitekintésből, valamint a történeti áttekintésből kiolvasható, hogy a területi államigazgatás fejlődése nem ragadható ki, nem vonatkoztatható el a közigazgatás egészének alakulásától. *A történelmi meghatározottság pedig különösen hangsúlyos közigazgatásunk ezen szegmensére.* Magyarországon a vizsgált korszakokban a területi államigazgatás a rendszerkeretek biztosította lehetőségek között működött:

- a dualizmusban osztott középszint funkcionált, aminek a területi államigazgatási oldala egységes kormányzati szemlélet hiányában jelentősen dezintegrált volt, a Kormány területi képviselője viszont a törvényhatóságok irányába gyakorolt jogosítványok miatt erős,
- ezen a képleten a szocializmus annyiban korrigál, hogy a középszintet monistává alakítja, az államigazgatás pedig szervezetében integrált. A központi akarat képviselője ebben a rendszerben is biztosított,
- a rendszerváltás nyomán kialakult duális civil igazgatási struktúra középszinten mintegy 50 év múltán újfent egy széttagolt államigazgatás kialakulásához vezetett, ugyanakkor a Kormány területi képviselője nem vált hangsúlyossá, sőt, egyes időszakokban nem is volt biztosítva,
- a 2010 utáni időszak bizonyos szempontból újat hoz, felfokozza a szervezeti integráció mértékét, valamint minden korábbinál nagyobb hangsúlyt helyez a Kormány területi szerveire, a szervezeten belül horizontálisan és vertikálisan kibővült megyei (fővárosi) kormányhivatalokra.

1. KÖVETKEZTETÉSEK A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS KAPCSÁN A KIEGYEZÉSTŐL A TANÁCSRENDSZERIG

A dualizmus nyugalmi periódusában (lényegében az I. Világháborúig) a magyar közigazgatás és területi államigazgatás különösebb külső behatástól mentesen *fejlődhetett, alapvetően a hazai igényeknek és lehetőségeknek a mentén.* Külső mintához nem volt kötve, bizonyos igazgatási elemeket átvett ugyan, de összességében generikusan fejlődött. *A centralizációra való hajlandóság* kedvezett a területi államigazgatás terebélyesedésének - a dekoncentrált szervek létrejöttét a polgári állam látványosan bővülő feladatai kétségtelenül alátámasztották - ami megállíthatatlannak tűnt egészen az első vi-

lágégiség. És bár a vesztes háború az ország határait újraszabta, a megmaradt területen a szervezetalkotási láz nem enyhült. *Ez a szervezeti burjánzás azonban már több mint 100 évvel ezelőtt sem pusztán a feladattömegnek, hanem inkább annak volt köszönhető, hogy a közigazgatás nem tudatos szervezés eredményeként formálódott, hanem eseti jelleggel.*

1.1. Spontán fejlődéstől a szisztematikus megújítás koncepciójáig

A tárcákat összefogó egységes szemlélet hiányában a közigazgatás és a területi államigazgatás is nemesgyökerű ötletszerűen alakult, a tárcák a nekik alárendelt szervek kapcsán sem törekedtek egységes megoldások alkalmazására. *Az államigazgatás végrehajtói szintje elérte azt a színvonalat, amit a kor megkívánt, azonban a tudományosan alátámasztott és kimunkált fejlesztés hiányában számos hiányossággal küzdött. Az integratív pontok megvoltak ugyan közigazgatásunk középszintjén, ezek kiteljesítésére azonban nem került sor.* Kétségtelen, hogy a főispán és a közigazgatási bizottság egyaránt alkalmasnak mutatkozott arra, hogy a területi államigazgatást működésében integráltabbá tegye, elsődleges funkciójuk mégsem ez, hanem a törvényhatóságokkal való összhang megteremtése volt, mely utóbbi a korszak sajátos hatalmpolitikai viszonyai miatt sokszor az önkormányzatok keretek között tartásában fulladt ki. Mindkét megoldás ráadásul vertikálisan is igen behatárolt volt, miután a főispán tevékenysége, valamint a KB intézménye is az előbbieket miatt elsődlegesen a törvényhatóságokra és nem az államigazgatási karakterű alsó-középszint működésének a befolyásolására irányult.

A területi államigazgatás szisztematikus végrehajtói szintté alakítása csak viszonylag későn, a két világháború között, a gazdasági világválság nyomozó terhe alatt Magyary Zoltán munkásságának köszönhetően kap tudományos igényű megközelítést és impulzusokat. A mintegy 80 évig tartó koncepciótlan fejlődést azonban a legjobb szándék ellenére sem lehetett egyik pillanatról a másikra felülről. Magyary a területi államigazgatás kapcsán külön programot nem dolgozott ki, mivel annak megújítását a közigazgatás egészének racionalizálása során látta elvégezhetőnek. Sokkal fontosabb, hogy rámutatott az 1930-as évekre kialakult kaotikus helyzet okára. Ez pedig nem más, mint az integrációs pontok hiánya. *Magyary tudta, hogy a területi államigazgatás csak akkor újítható meg sikerrel, ha:*

- egyfelől a szakmailag kiérlelt strukturális átalakítást *egységes kormányzati vezérlés* támasztja alá. Ezzel ugyanis elébe lehet menni a tárcaérdekek destruktív hatásainak, annak, hogy a megvalósítás során a kivételek felülírják a főszabályt,
- másrésről *a középszintű közigazgatást (és nem csak az államigazgatást) mindenképpen integráltabbá kell tenni.* Magyary azonban - még az oly' kiterjedt szervezeti létszám ellenére sem, mint amilyen a XX. század '30-as éveinek területi államigazgatása volt – nem tekintett a szervezeti integrációra csodaszerként.

1.2. A dualista területi szint lehetséges integrációs pontjai

Utóbbi amiatt különösen elgondolkodtató, mert a korabeli magyar középszintű igazgatási megoldások közül számos intézmény lehetőséget nyújtott volna olyan irányú továbbfejlesztésre, amely eredményeként a teljes középszint integráltsága fokozódott volna. A racionalizálás elkerülhetetlen szükségesség volt, ugyanakkor a területi államigazgatási szervek működési területének és számának ésszerű redukciója mellett *a továbblépésnek meglátásom szerint többféle útja kínálkozott. Benne rejlett a főispáni posztban éppúgy, mint a közigazgatási bizottságban, valamint a vármegyei szakigazgatás újbóli meghonosításában.* Ez a sorrend egyben a lehetséges alternatívák erőssorrendjét is kijelöli:

- *a főispán, mint a Kormány területi képviselője, a dekoncentrált szervek irányába is rendelkezett jogosítványokkal* (lásd állások betöltése során, valamint előléptéseknél személy szerint javaslatot tehetett), azonban a korszakból mégsem ezt szokás kiemelni, hanem a törvényhatóságok irányába gyakorolt ellenőrzési és felügyeleti jogkörét. Ez a fajta megközelítés idővel akár egy sajátosan magyar, de a prefektusi intézményhez hasonló megoldást is eredményezhetett volna a területi államigazgatásban, amennyiben feladatain belül az államigazgatásiak kerülnek túlsúlyba,
- *a KB sokoldalú intézménye, mint vegyes összetételű testület több funkcióval is rendelkezett.* Nem csupán koordinációs fórum volt, de maga is eljárta számos ügyben, sőt miniszteri rendeletet is közvetlenül végrehajthatott. Emiatt idővel egyre változatosabb albizottsági struktúrára tett szert. A közigazgatási bizottság továbbfejlesztésével egy olyan testülethez juthatott volna el a korabeli jogalkotó,

amely képes szervezeti egységein keresztül a több ágazatot érintő feladatok hatékony összefogására mind a középszinten, idővel pedig az alsó-középszinten,

- *a törvényhatóságok szervezetébe integrált szakigazgatási feladatellátás sem volt ismeretlen, hiszen a korszak elején, a dekoncentrált szervek számának szaporodását megelőzően eleve ez a módozat volt elterjedt. Később ugyan a tárcák ezeket a feladatokat saját szervezetrendszerük útján oldották meg, de a lehetőség elvileg továbbra is adott volt erre a megoldásra, valamint az osztott irányítás konstrukciójára, amit a korabeli közigazgatás minden bizonnyal képes lett volna a gyakorlatban alkalmazni.*

A fenti megoldások elvileg adottak voltak, gyakorlatban viszont ezek sajátos kombinációja működött, amelyen belül a főispáni poszt fokozatos megerősítése és a KB gyengülése mellett a vármegyei szakigazgatási feladatok marginalizálódása valósult meg. Miután pedig a főispán elsődleges funkciója a törvényhatóságok kontroll alatt tartása volt, központi szinten pedig nem érvényesült a Magyary által szorgalmazott egységes szemlélet, a területi államigazgatás különösebb szorítás nélkül, dezintegrált módon fejlődött.

2. A TANÁCSRENDSZER KÖZÉPSZINTŰ MEGOLDÁSAIVAL ÖSSZEFÜGGŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK

Bizonyos szempontból a tanácsrendszer végezte el azt a munkát, amit közigazgatásunk nagy gondolkodója 20 évvel korábban, már a két világháború között szorgalmazott. A Magyar Népköztársaság a burzsoá állam- és jogfejlődés meghaladása jegyében szakít a '45 előtti adminisztratív struktúrával és egy erősen homogenizált szisztémát, a tanácsok rendszerét állítja helyébe. A megoldás merőben új eleme, hogy nem csupán működési, de valós szervezeti integrációt hajt végre, csak államigazgatás van, a korábbi dekoncentrált államigazgatási szervek pedig szakigazgatási szervekként integrálódnak a tanácsokba. Ez a fajta konstrukció lehetővé tette továbbá, hogy a szakmai kérdéseken kívül eső szervi, törzskari kérdésekben a tanács egységesen járjon el.

A konstrukció bizonyos fokú hasonlóságot mutat a dualista közigazgatás azon megoldásával, amikor a főhatóságok a vármegyék szervezetébe integrálva hozták létre egyes területi szerveiket. A folyamat iránya azonban ellentétes, mivel a dualizmusban a szakigazgatási feladatok fokozatos önállósodása, a szocializmus idején viszont önállóságuk elvesztése következett be, ami feleslegessé tette a működési integrációt, a koordinációt,

így a KB elkülönült intézményét is. Helyette *a tevékenység összehangolását az irányításba ágyazva a VB feladatává tette.*

A tanácsigazgatás sem szakított ugyanakkor a Kormány területi képviselőinek intézményével, viszont azt a saját kereteihez igazította. A tanácselnök, valamint a VB titkár voltak azok, akik ebben a feladatkörben eljárak (lényegében ahogy a főispán eljárhatott a KB helyett, úgy a VB helyett is eljárhatott a tanácselnök). A tanácsrendszer bár eredetileg külső mintán alapult, később sajátos magyar karakterre tett szert, viszont a '80-as években eljutott arra a szintre, hogy a rendszerkeretek megváltoztatása nélkül érdemben továbbfejleszteni nem lehetett.

A tanácsrendszer több mint 40 éves fejlődése alatt eljutott oda, hogy középszinten maga is egy kellően differenciált és komplex struktúrát hozzon létre a területi feladatok ellátására. *A kötődési pontok bizonyos mértékig itt is fellazultak azután, hogy a szakigazgatási szervek mellett az ágazatok egyre komolyabb szakigazgatási intézménykört munkáltak ki, valamint szűk körben, de elszaporodott a tanácsok szervezetén kívüli speciális hatáskörű szakigazgatási szervek száma.* A demokratikus átalakulás menetében véleményem szerint ezek is katalizálták a tanácsok gyors felbomlását és a dekoncentrált szervek felduzzadását.

3. ALAPVETŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK A RENDSZERVÁLTÁS ÉS AZ AZT KÖVETŐ KÉT ÉVTIZEDES FEJLŐDÉS, VALAMINT ANNAK KÖZPONTI SZINT ALATTI ÁLLAMIGAZGATÁSRA GYAKOROLT HATÁSAI KAPCSÁN

A rendszerváltás tiszta lapot hozhatott volna a középszinten, a kérdések rendezése azonban a kellőképpen kimunkált szakmai előkészítés ellenére negatív politikai logika által vezérelve valósult meg, a korábbi igazgatási elemek kizárása mentén. *A szelekciós szempont valójában nem az volt, hogy mit szeretnénk megvalósítani, hanem az, hogy mit akarunk elkerülni. Emiatt alakult úgy, hogy a Magyar Köztársaság területi szintje elvesztette a korábbi integrációs pontjait.* A cél ugyanis az volt, hogy a negatív történeti tapasztalatok miatt ne a korábban mindig hangsúlyos megyei önkormányzat legyen erős (lásd dualista vármegye, illetve megyei tanács), hanem a települési szint, de ezzel párhuzamosan a Kormány területi képviselője is legyen gyenge (dualista főispáni posztra, valamint megyei tanácselnöki posztra adott ellenreakció).

Miután pedig az elvetett intézmények helyébe a rendszerváltás mást nem állított, a légtérbe megindult a dekoncentrált szakigazgatási szervek benyomakodása. *Mivel a rész határozta meg az egészet, a szervezet építése nem mellőzhette a kontrahatásokat, valamint a szinergia és a kellő integráció hiányát.* Ezek voltak azok az alapvető deficiensek, amelyeket a területi államigazgatás a rendszerváltástól fogva hordozott.

Az elmúlt 22 évben nemcsak a területi államigazgatásban, hanem az egész területi szinten hiányoztak azok a kapcsolódási pontok, amelyek fokozhatták volna a magyar közigazgatás végrehajtói szintjének a koherenciáját és ezen keresztül a teljes közigazgatásnak a hatékonyságát, teljesítőképességét. Ez annak az értékválasztásnak az eredménye, amely előbb a települési, majd az ágazati önállóságot az - esetleg azt csorbító - integratív megoldások felé helyezte.

Márpedig bármelyik történelmi időszakot, vagy szinte bármelyik nemzetközi megoldást ismertettem, látható, hogy középszinten integratív intézményeket működtek/működnek. A dualizmusban ez alapvetően a főispán és a KB által kifejtett működési integráció volt, bár a megyék bázisán szakigazgatási szervek is működtek, míg a tanácsigazgatásban az arány megfordult, a hatalom egysége, a demokratikus centralizmus, valamint az államigazgatás egységességének elve egyenes úton vezetett a szervezeti integráció maximalizálásához (pl.: szakigazgatási szervek betagozása a megyei tanácsba, közös tanácsok intézménye).

A rendszerváltás után a középszint egészét sújtó kiegyensúlyozatlanság az államigazgatásból is mellőzte az integratív pontokat. Ahonnan pedig ezek hiányoznak, ott a rendszer elkerülhetetlenül széthullik. Az alábbiakban sorra veszem, hogy milyen tényezők járulhattak volna hozzá a központi szint alatti államigazgatás összetettségének fokozásához 1990 és 2010 közötti időszakban.

3.1. A feladat- és a szervezetrendszer kapcsolata az elmúlt 20 évben

A közigazgatásban általános összefüggésként írható le a feladat, szervezet, működés és személyzet közötti azon kapcsolat, miszerint a közigazgatásban először mindig a feladatok jelentkeznek (módosulnak, vagy szűnnek meg), és a többi elem ehhez igazodik. A rendszerváltás során azonban ezt a logikai sorrendet nem sikerült maradéktalanul érvényre juttatni. Hiába mutattak rá szakírók, hogy *„nem azért kell a feladatokat helyi*

területi-szintre helyezni, hogy az önkormányzatok erősek legyenek,⁵⁷⁶ hanem azért, mert a feladatok meghatározott csoportja ott jobban megvalósítható, a demokratikus átalakulás során ez nem így történt, hanem pont fordítva.

Emiatt az elmúlt 20 évben folyamatosan napirenden szerepelt a feladatrendszer felülvizsgálata. Az ugyanis a dezintegrált területi államigazgatásnak csak az egyik problémája volt, hogy a dekoncentrált államigazgatási szervek elszaporodtak. Legalább ilyen gondot jelentett az, hogy nem került sor az általuk ellátott feladatok felülvizsgálatára és ezt követő újraosztására. Ezért ahhoz, hogy elérhető legyen a területi államigazgatás struktúrájának rendezése, mindenképpen szükségesnek mutatkozott a feladatköri profil-tisztítás. Mindez természetesen csak alapos, körültekintő munkával valósítható meg, ahogy azt Magyary Zoltán is tette az 1930-as években 17 hónapnyi részletes vizsgálódás után.⁵⁷⁷ Bár ezzel a szakma tisztában volt és lépéseit kellő részletességgel kimunkálta, *2012-ig a kormányzat részéről érdemi feladatátrendezésre – és ennek hiányában a területi szint feladatainak konszolidálására - nem került sor.*⁵⁷⁸

A feladatrendszer mozdulatlansága ellenére leszögezhető, hogy területi államigazgatásunk az elmúlt 20 évben szinte végig mozgásban, átalakulásban volt. Azonban így sem tudta ledolgozni a születésének időpontjában kialakult deficiteket. Az elmúlt majdnem negyed századot hullámzó sikerességgel ugyan, de a feladatrendszer helyett a struktúra – az integráció és a dezintegráció váltakozó sikerrel folytatott küzdelme mentén megvalósuló - folyamatos korrekciós kísérletei övezik, melyek nem mentesek a látványos irányváltásoktól sem.

3.2. A szervezeti átalakítások közös elemei, mozgatórugói

A közigazgatási struktúra átalakítását megcélzó elképzelések az érintett szerveket mindig valamilyen szempont, valamilyen rendezőelv alapján csoportosítják. Magyary például különbséget tesz „főcél, szakmák illetve eljárások, személyek vagy tárgyak, illetve földrajzi hely szerint.”⁵⁷⁹ A főcél lényegében azokat a szerveket rendezi egybe, amelyek ugyanazon feladat megvalósításán dolgoznak (pl.: közoktatás, közegészségügy). A

⁵⁷⁶ Vö. PÁLNÉ, *Európaizáció...*, i.m. 194.

⁵⁷⁷ Lásd erre vonatkozólag MAGYARY Zoltán (szerk.), *A magyar közigazgatás tükre. Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei*, Magyar Királyi Állami Nyomda, Budapest, 1932.

⁵⁷⁸ BÉRCESI Ferenc – IVANCSICS Imre, *A közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezésének lehetőségei. A területi államigazgatás reformja*, MKI, Budapest, 2006, 12, valamint VADÁL, *A területi államigazgatás rendszere...*, i.m. 19.

⁵⁷⁹ MAGYARY, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában...*, i.m. 12.

szakma szerinti tagolás az egy foglalkozáshoz, vagy eljáráshoz tartozókat fogja össze (pl.: közoktatáson belül pedagógusok, jogászok, mérnökök). Lehet persze csak az alapján is tagolni, hogy személyek, vagy tárgyak milyen közös vonásokkal rendelkeznek, pl.: külön fiú-/lányiskolák lehetnek, de a legelterjedtebb a földrajzi alapú tagolás. Azonban nem szabad elfelejteni, hogy egyik szempont sem abszolutizálható, mivel ezek önmagukban nem állnak meg. Valamennyit folyamatosan, és egymásra tekintettel kell alkalmazni, persze – ahogy Magyary is kiemelte – a hangsúlyok időszakonként változhatnak.

A fentiekből három fontos megállapítást vezetek le:

- meglátásom szerint az elmúlt két évtizedben a négy szempont közül a *földrajzi tagolás egyértelmű elsőbbséggel bírt* a területi államigazgatás alakításában, háttérbe szorítva a többi három szempontot,
- másfelől *az összevonást/szétválasztást/átalakítást legkönnyebben azok között a szervezetek között lehet megoldani, amelyek egyébként a fenti négy pontból a legtöbb elemben egyeznek*. A modern államoknak nem véletlenül törekvése az, hogy olyan szervek kerüljenek egységbe, amelyek egyazon személyi, illetve tárgykörhöz igazodóan látnak el feladatokat. Ezzel ugyanis megvalósítható az élethelyzetekhez (komplex hatósági ügycsoportokhoz) igazodó feladatellátás. Ez az, ami valóban ügyfél-centrikussá teheti a közigazgatás végrehajtói szintjét,
- végül tekintettel arra, hogy a *funkcionális egységek* (pl.: informatika, pénzügy, humán erőforrás) a fentiekől eltérő jellemzőkkel bírnak szinte minden további nélkül összevonhatók, akár egy szervhez is telepíthetők.

A fenti gondolatmenetnek jelentette egy sajátos kifutását az elmúlt évtizedben az *egy tárca egy dekoncentrált szerv koncepciója*. Ennek középpontjában az a nem előzmények nélküli elképzelés állt, hogy a főhatóságok területi szinten egy-egy ágazati dekoncentrált államigazgatási szervbe, mondhatni ágazati gyűjtőszervezetbe integrálják a különálló dekoncentrált szervek között szétosztott feladataikat. Ez biztosítaná számukra a szakmai (és strukturális) önállóságot, egyszersmind a szervei kör redukcióját és az átláthatóság fokozását (8-10 gyűjtőszerv kialakulását) jelentené. Ugyanakkor *a teljes dezintegráció és abszolút szervezeti integráció között félúton további szervezeti és fel-*

*adatköri racionalizációt is lehetővé tett volna, nem beszélve arról, hogy nagymértékben megkönnyítette volna a területi koordinációt.*⁵⁸⁰

Számos komplex reform-elképzelés született, ezek azonban valamennyien ugyanabban a hibában szenvedtek. Egységes kormányzati vezénylet híján teljes terjedelmükben nem mehettek át a gyakorlatba. A gyakori modellváltások, amiket javarészt a megkésett külső megfelelési kényszer (pl.: NPM, regionalizáció) inspirált, instabillá tették területi államigazgatásunkat. A mögöttünk álló két évtized átalakítási törekvéseit összevetve úgy tapasztaltam, hogy azok *számos közös elemmel bírnak*, amelyek mindegyike az integráció (és nem a szétagoltság) fokozását célozta a középszintű államigazgatásban. A cél valamennyi esetben az volt, hogy:

- a feladat- és hatáskörök, valamint a szervezetrendszer *revízióját* követően ésszerű keretek között, egy megfelelő szelekció után csökkenjen a dekoncentrált államigazgatási szervek száma,
- a *törzskari funkciókat* ahol csak lehet közös kiszolgáló-szervezetek biztosítsák,
- és valamennyi *új területi államigazgatási feladatot* a Kormány területi hivatalába kell integrálni,
- ezzel párhuzamosan a területi kormányhivataloknak *erős koordinációs és ellenőrzési jogosítványokat* kell biztosítani a nem integrált területi államigazgatási szervek működésének összehangolására.⁵⁸¹

A működési integráció helyett a politika számára a területi államigazgatás megújításának vonzóbb, egyszersmind látványosabb (és gyorsabb) eredményekkel kecsegtető iránya a szervezeti összevonás volt. Olyan csodaszer, ami gyógyírt jelent a területi államigazgatás akut problémáira és látványos javulással kecsegtet, holott a két módozat korszakonként és államonként is eltérő mértékben ugyan, de egyszerre van jelen. Sajnos a kitűzött célok az esetek jelentős részében az idő rövidege (1994) és/vagy a politikai szándék hiánya (1996) miatt csupán felszíni reformok voltak, érdemi kihatással nem bírtak, a fennálló helyzet megbolygatásával azonban a közigazgatás működését átmenetileg megakasztották.

⁵⁸⁰ Lásd például a közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. rendelet Mellékletének III. 16 pontját.

⁵⁸¹ Vö. BALÁZS István, *A közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig*. In: LAMM Vanda (szerk.), *Rendszerváltás a jogban, Műhelytanulmányok*, MTA Jogtudományi Intézet – MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2009, 81.

3.3. Az átalakítások időbeli ütemezése

A politika számára rövid időn belül kellett kézzel fogható eredményeket produkálni, ami kényszerű módon vezetett oda, hogy közigazgatási rendszerünk működésbeli, strukturális, valamint személyzeti problémáit gyors lefolyású és intenzív reformokkal igyekeztek orvosolni a kormányzó erők. *Az elmúlt két évtizedben sajnos annak nem volt realitása, hogy egy alapos elemzést követően, szakmailag és politikailag kiérlelt koncepció alapján lépcsőzetesen – akár több cikluson átívelve - végrehajtott modernizáció eredményeként újuljon meg közigazgatásunk és annak területi államigazgatási szegmense.* Pedig a területi államigazgatás kapcsán is tekintettel kell lenni arra, hogy az ilyen, szükségképpen összetett és nagy volumenű beavatkozások az előkészítéstől a megvalósításig 5-10 éves átfutási időt igényelnek, tehát semmiképpen nem nevezhetők rövidtávúnak, nem sűrítethetők be egyetlen kormányzati ciklusba.

*„Általános jelenségről van szó, amit nevezhetünk a hatalomgyakorlás deficitének, vagy a modern jogállami hatalomgyakorlás rendszerhibájának [mivel] nem képes kezelni a társadalom egészséges működéséhez szükséges, hosszú távon megvalósítható reformléptékű változtatásokat.”*⁵⁸² El kell kerülni azt, hogy külön pályán fusson a reform retorikája és tényleges gyakorlata.⁵⁸³ *„A sikeres közigazgatási reformhoz feltétlenül szükséges, hogy a reformtörekvések mögött szilárd politikai akarat húzódjon [...] a reformfolyamatot konzisztens módon tervezzék meg [valamint] az innovációk átvétele ne legyen mechanikus.”*⁵⁸⁴ A fenti követelmények azonban nem jutott maradéktalanul érvényre.

3.4. A jogi szabályozás hiányosságai

Bár a Kormány területi szerveiről (igaz elsődlegesen a törvényességi kontroll funkció miatt, de) az elmúlt 20 évben mindig rendelkezett törvény, valójában a központi szint alatti államigazgatás *szabályozása kusza volt.* A területi államigazgatási szervek statuálását, jogállását tekintve nem alakult ki következetes rendszer. Az integráció fokozása érdekében nélkülözhetetlennek mutatkozott a dekoncentrált államigazgatási szervek

⁵⁸² KISS, *Az ország kielégítő kormányzásának akadályai...*, i.m. 97.

⁵⁸³ Ezzel kapcsolatban lásd részletesebben, JÓZSA Zoltán, *Adalékok a közigazgatási, közszolgáltatási reform fogalmához*, Magyar Közigazgatás, 2005/7, 405–417.

⁵⁸⁴ PÁLNÉ, *Európaizáció...*, i.m. 185.

kérdéskörének pontosabb szabályozása, egy, a központi közigazgatásról rendelkező jogszabályhoz hasonló, egységes területi államigazgatási szervezeti törvény létrehozása.

Kétségtelen eredménye volt a 2010-es jogalkotásnak a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint a kialakításukkal és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló törvény megalkotása, ennek részeként pedig a területi államigazgatási szervek legális definíciójának megteremtése. A hatályos szabályozás azonban szükségképpen egyoldalú, hiszen a területi államigazgatást kizárólag a területi kormányhivatalok irányából közelíti meg.

Az államigazgatás területi szintje továbbra is jogilag alulreprezentált, nehezen áttekinthető terület. Koherens (keret)jogszabályi alap hiányában – még a közelmúlt szervezeti integrációi ellenére is – az egymástól többé-kevésbé divergáló eseti szabályozások dominálnak. A területi államigazgatási szervek definíciója kapcsán fontos lenne annak szó szerinti kihangsúlyozása, hogy a nem integrált dekoncentrált szervek olyan területi szervek, amelyek kötelesek a területi kormányhivatallal együttműködni, és csak kivételesen kerülhetnek ki annak koordinációs és ellenőrzési jogköréből. A Kormány területi szerve kapcsán pedig mindenképpen rögzíteni kellene, hogy bizonyos körben összkormányzati, tehát ágazatokat meghaladó funkcióval bír, azaz nem kizárólag egy tárca, hanem valamennyi szakág területi szerveként funkcionálhat.

3.4. A területi kormányhivatal státuszával összefüggő kérdések

A Kormány területi szerve hosszabb ideig (1990 és 1996 között, majd 2008 és 2010 szeptembere között) nem volt státuszának megfelelően kezelve. Az 1990-2010 közötti intervallumot vizsgálva ennek magyarázatát a következőkben látom. A területi kormányhivatalok a rájuk vonatkozó szabályok értelmében a Kormány területi államigazgatási szerveinek minősültek. A Kormány azonban testületi szerv, melynek tagságát az ágazatok élén álló miniszterek adják. *Vagyis ha tágan értelmezem, akkor a területi kormányhivatalok valamennyi ágazatnak a centrális alárendeltségű szervei, és nem csak a mindenkori belügyi tárcának a területi szervei.* Ennek a státusznak a kihangsúlyozása, tudatosítása (elsődlegesen egy komplex területi államigazgatási szervezeti törvény keretében) kétségtelenül erősítette volna a közigazgatási hivatalok helyzetét, elfogadottságát a középszinten. Általában a tárcák csak addig a szintig voltak hajlandók a területi együttműködésben részt venni, amíg nem tekintették azt a belügyeikbe való beavatko-

zásnak. Éppen ezért fontos lett volna tudatosítani bennük, hogy a területi kormányhivatalok hatékony működése valamennyi főhatóság érdekében áll, illetve a szakigazgatási feladatok ellátásában (az integrált szakigazgatási szerv konstrukcióján keresztül) támaszkodhatnak rájuk.

Véleményem szerint *célszerű lett volna a hivatalok státuszának megfelelően expliciten rögzíteni, hogy a kormányhivatalok bizonyos esetekben az ágazati érdekeknél magasabb, kormányzati érdeket hordozhatnak.* Ezt egyébként napjainkban is indokoltnak vélem, mert a Kormánynak nincs más szerve, amire területi szinten támaszkodhatna. A Kormánynak elveket (illetve korlátokat) kellene megfogalmaznia a területi államigazgatás számára, amelyek mentén a kormányhivatalok olyan több éves programot tudnának kidolgozni, amely pontosan tartalmazná az elvárt feladatokat, továbbá a pénzügyi stabilitást is biztosítaná. A teljesség igénye nélkül ebbe a körbe sorolnám a stabilitás-elvét (ami a hosszabb távon kiszámítható struktúra és költségvetés megteremtésére irányulna), az új szerv létesítésének kivételességét (tehát a feladatokat első körben a meglévő szervezetrendszer útján kellene ellátni, és csak amennyiben ez nem lehetséges, akkor kerülhetne sor újabb dekoncentrált szerv létrehozására), végül az együttműködési kötelezettséget (ami nem csak a dekoncentrált szervek között, de a területi államigazgatást érintő kérdésekben a főhatóságok között is alapvető kívánalom lenne).

Közigazgatásunk nagy alrendszerei az elmúlt két évtizedben nem egymásra tekintettel, nem egymással összhangban, hanem aszimmetrikusan „*jórészt spontán, eseti alkalmazkodások formájában fejlődtek, és rögtönzött reformirányok mentén sodródtak.*”⁵⁸⁵ Hiába fordult hát a demokratikus transzformáció nyomán közigazgatásunk iránytűje nyugat felé,⁵⁸⁶ ezt az iránytűt számos tényező hol erre, hol arra térítette el. Pedig a területi államigazgatást csak önmagában, a többi alrendszerre tekintet nélkül eredményesen megreformálni nem lehet, különösen igaz ez amiatt, mert a középszinten egymás mellett működik az államigazgatás és a megyei önkormányzat.

Mégis, *az elmúlt 20 évben nem történt meg az arányok helyreállítása,* a feladatok újragondolása nyomán egy valós jogkörrel rendelkező középszintű önkormányzat mellett egy erős működési integrációt kifejtő területi kormányhivatal intézményesítése, amely a szervezetében csökkentett dekoncentrált szervei kört egy koordinációs testületen keresz-

⁵⁸⁵ PÁLNÉ, *Európaizáció...*, i.m. 193.

⁵⁸⁶ Lásd TORMA, *Közigazgatási struktúraváltás...*, i.m. 713.

tül összefogja. A szakmai koncepciók ehhez időről-időre rendelkezésre álltak, a megvalósítás fogyatékosai azonban nem kölcsönöztek ezeknek kellő átütő erőt.

4. KÖVETKEZTETÉSEK, ÉSZREVÉTELEK A 2010 ÓTA ZAJLÓ TERÜLETI REFORM KAPCSÁN

A közigazgatás egységessége, integráltságának és hatékonyságának fokozása nem csak 20 évvel ezelőtt volt elkerülhetetlen szükségesség, hanem a XXI. században is annak számít, amit a jövőbeli átalakításoknál feltétlenül érvényre kell juttatni. Hazánkban jelenleg a korábbi NPM irányvonal ellenhatásaként egyre hangsúlyosabbá válik az a nézet, amely az állam megerősítését szorgalmazza olyan módon, hogy a klasszikus weberi megközelítést helyezi középpontba, de azt a kor kihívásaihoz kívánja igazítani. Ez azt jelenti, hogy *az állam nem mond le területi képviseléről*, sőt, szabályozása erősödést mutat, amit nem csupán a tisztség politikai karaktere, de a nagyléptékű szervezeti integráció is bizonyít.

A középszint államigazgatási oldalának kétségtelen, hogy integráltan kell működnie, hiszen ez nem csupán belső fejlődési szükséglet, de a világjelenségek kényszere is. Ennek azonban – Magyary gondolataival egyezően – meglátásom szerint két konjunktív előfeltétele van:

- egyrészt az egységes, *integrált államigazgatás csak akkor valósulhat meg, ha a reformok, reformlépések képesek a tárcák érdekein túlmutató pánminiszteriális, azaz összkormányzati szemlélet megvalósítására, a tárcák összefogására, érdekeik összehangolására*. Ennek hiányában (ahogy az már korábban többször is előfordult) a meglévő feszültségpontok sikerrel nem kezelhetők, esetleg újabbak jöhetnek létre, míg a hiányzó integrációs pontok nem erősíthetők meg, illetve ahol hiányoznak nem alakíthatók ki,
- a másik nagyon fontos követelmény, hogy *a korszerűsítés mindenképpen rendszerszemléletű megközelítéssel bírjon*. Az államigazgatás modernizációja túlmutat a reformált terület határain, miután az államigazgatás mérete, differenciáltsága és tagoltsága folytán többszintű és sokrétű kapcsolatban áll más közigazgatási elemekkel. A közigazgatást nem lehet szelvényeiben átalakítani. Mindezekre tekintettel az átalakításokat mélyreható felkészülésnek kell megelőznie, és modellezésnek kell végigkísérnie (lásd pl.: Dánia, avagy Svédország esetében).

Amennyiben a fenti követelmények nem érvényesülnek, a reformok feloldódása, illetve szétaprózódása miatt – ahogy az az elmúlt két évtizedben többször is bekövetkezett – az intézkedések ellentétes hatásúvá válnak. *A közigazgatással kapcsolatos permanens reformációs igény ugyanis időről-időre megakasztja annak működését.* A külföldi példák jól mutatják, hogy a közigazgatás fejlődése azokban az államokban volt egyenes ívű és eredményes, ahol annak szervezetét, működését és személyzetét nem a sorozatos drasztikus átalakítások jellemezték, hanem a klasszikus weberi elveknek megfelelően alakult, és csupán részkorrekciókat végeztek rajta.⁵⁸⁷

Annak ellenére, hogy az állam és közigazgatás megújításának belső szükségszerűségét és külső kényszerét a kétezres évek első évtizedének végén a kormányzat helyesen ismerte fel, a válságtünetek kezelésére választott strukturális megoldások megítélése kérdéses.⁵⁸⁸ Tekintettel arra, hogy *az aktuális helyzetből nem lehet egyértelmű és messze-menő következtéseket levonni*, az általam felvetett szakmai észrevételek a 2012. augusztus közepéig megismert és feldolgozott tényeken alapulnak.

4.1. A legutóbbi átalakítások szempontjai

A legutóbbi közigazgatási reform intézményeit, adminisztratív konstrukcióit megvizsgálva úgy tapasztaltam, hogy azok tudatosan *ellenpontozzák a közigazgatási rendszer-váltás főbb elemeit.* Az önkormányzatok helyett az államigazgatás kerül középpontba, a települési szint helyett pedig a középszintet priorálja. Érdekes továbbá, hogy a legutóbbi strukturális reform sajátos módon ötvözi a nagy közigazgatás-történeti korszakok középszintű konfigurációit, illetve azok egyes jellemzőit:

- a dualista kormányok területi képviseletét megvalósító *főispán által inspirált KMBT intézménye* azonban az önkormányzatok mellett a középszintű államigazgatás irányába is érdemi jogosítványokkal rendelkezik. Ennek megvalósítására ugyanakkor egy, *a tanácsrendszer szakigazgatási szerveivel rokonítható konstrukcióhoz folyamodik,*
- mindebbe *beleolvasztja a rendszerváltás utáni komplex közigazgatás-fejlesztési elképzelések egyes elemeit,* de úgy szelektálva, hogy a középszint önkormányzati

⁵⁸⁷ HEADY, *Public Administration...*, i.m. 185 és 214.

⁵⁸⁸ A végrehajtó hatalom gyengeségei és azok orvoslása kapcsán Dr. Lőrincz Lajosnak a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar VI. Doktorandusz Konferenciáján tartott nyitóelőadása is jelentős megállapításokat tartalmazott.

oldalát ezek az átalakítások nem erősítik, ami miatt a konstrukció elkerülhetetlenül felemás, csak az államigazgatásra épít,

- a központi szint alatti államigazgatás ilyen irányú fejlesztése a működési integráció helyett *az NPM által szorgalmazott minél teljesebb szervezeti integrációra épít*, ami azonban minden korábbinál felfokozottabb méreteket ölt, hiszen a tanácsigazgatás és a rendszerváltás óta az államigazgatás ezen része is jelentősen megnövekedett.

Bár szerintem *nem volt cél, mégis ezeknek a következménye az, hogy a súlypont kibilenni látszik az államigazgatás irányába*. A területi államigazgatásban az integrációs szempont az elmúlt két évtizedben alig érvényesült. 2010-ben a szervezeti integráció messzire jutott, de ekkor is, mint azelőtt máskor, *egy lépés kimaradt*, az ágazati dekoncentrált szerveket nem vonták össze, helyette differenciálatlanul megkezdték azok területi kormányhivatalokba olvasztását, a struktúra monopolizálását. Ez azonban maradéktalanul nem valósult meg, egy sajátos rendszer alakult ki, ahol az integrált szakigazgatási szervek mellett parallel módon egy továbbra is önálló dekoncentrált államigazgatási szervcsoport funkcionál, ráadásul ezt a kisebb léptéket jelentő járási igazgatás is lemásolja az alsó-középszinten.

4.2. A működési integráció egyes kérdései

A strukturális összevonás mellett különböző mértékben ugyan, de mindig szükség volt és ezután is szükség lesz a működés összefogására. Az államigazgatási szervek koordinációja és ellenőrzése nélkülözhetetlen, hiszen a területi államigazgatás sokszereplős jellegét a legutóbbi reform sem szüntette meg, hanem csupán csökkentette a szervek számát. Szilárd *meggyőződésem, hogy önmagában a területi koordináció sem képes pótolni a minisztériumok közötti együttműködés hiányosságait*.

A területi koordináció hatékonysága ugyanis behatárolt, annak sikeressége nem pusztán a kormányhivatal erőfeszítésein múlik, hanem a koordinált alanyi kör együttműködési hajlandóságán is. Az önálló dekoncentrált szervek koordinálása, valamint az integrált szakigazgatási szervek működési kérdéseinek összehangolása azokon a területeken hatékony, amelyeknél jogszabály írja elő az együttműködést, vagy az ágazati minisztériumok igénylik a koordinációt (korábban tipikusan ilyen terület volt például a parlagrafül elleni védekezés, vagy a közös ellenőrzések megszervezése).

Jelentősen fokozná a területi koordináció, a működési integráció eredményességét, ha azt a centrumban elhelyezkedő főhatóságok koordinációja előzné meg, tekintettel arra, hogy a területi koordinációval érintett dekoncentrált szervek lényegében a központi államigazgatási szervek területi „nyúlványai”. Ezáltal a végrehajtást a koordináció mellett az ágazati irányítási-felügyeleti rendszer is biztosítaná. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium felruházása ilyen és ehhez hasonló jogosítványokkal képes biztosítani a minisztériumok közötti összhangot területi kérdésekben.

Úgy vélem, hogy *a koordináció és ellenőrzés alanyi körének jogi szabályozásában tapasztalható pontatlanságok negatívan hatottak a működési integrációra*. Ennek rendezésére kétféle út tűnik lehetségesnek, mindegyik az államigazgatási kollégiumhoz kötődik:

- az első variáció a jelenlegi és korábbi szabályozás alapulvétele mellett az alanyi körön történő finomítás. Azaz a szervei megközelítés fenntartása mellett a korábbi statuáló rendelet fordulatát kellene alapul venni és kimondani, hogy *az államigazgatási kollégiumnak tagjai a hivatal tisztségviselőin túl a központi közigazgatási (és nem kizárólag államigazgatási) szervek bármely jogállású területi szerveinek vezetői*. Ezáltal az olyan speciális jogállású szervek is, mint amilyenek az NMHH, vagy PSZÁF területi egységei, tagjaivá válnának a kollégiumnak,
- a másik lehetőség lényege, hogy a koordináció alanyi körét nem a szervek típusa (államigazgatási/önkormányzati/civil) alapján kellene meghatározni, hanem az ellátott feladatok szerint. Azaz ahelyett, hogy a koordináció alá tartozó szervek körét szűkítjük, vagy bővítjük, a feladatokat kellene sorra venni, hogy melyikhez ki kapcsolódik. Ebben az esetben a szervei megközelítés helyett *funkcionális megközelítéssel* élnénk. Mindamelllett ez utóbbi elképzelés nem előzmények nélküli, hiszen a kollégiumok bizottságai már régóta ezen elv szerint alakítják ki tagságukat.

4.3. A feladatok átrendezése és annak következményei

Az erős, intelligens és aktív állam koncepciójának megkerülhetetlen szereplőivé váltak a területi kormányhivatalok, melyek a kormányzat szándéka szerint bázisul szolgálnak a feladat- és hatásköri rendszerhez, valamint további strukturális átalakításokhoz fűződő

lépéseknek. Az immár két éve zajló átalakítások ismeretében meglátásom szerint ez három irányba folytatódik majd tovább:

- egyfelől a *valamennyi területi államigazgatási szervnél egyaránt felmerülő funkcionális feladatok* (pl.: gazdasági, műszaki, informatikai és egyéb kiszolgáló teendők) kormányhivatalokhoz koncentrálása terén, hiszen ezzel elkerülhetővé válnak az indokolatlan párhuzamosságok, nő az átláthatóság és az elektronikai rendszereket ma még kevésbé jellemző interoperabilitást is fokozza,
- másfelől *minden olyan esetben, amikor az államigazgatásban újabb feladat adódik*, azok vagy a tárcák már meglévő szervezeteihez, vagy a területi kormányhivatalokhoz lesznek telepítve, mégpedig ebben a sorrendben. Ezzel elkerülhetővé válik az újabb dekoncentrált szervek létrehozása,
- *a szakigazgatási szervek intézménye véleményem szerint a jövőben lehetővé teszi, hogy a feladatok, illetve hatáskörök akár „házon belül”, horizontálisan, az integrált szakigazgatási szervek között vándoroljanak*, nem úgy, mint korábban. Precedens erre már most is van, hiszen a rehabilitációs szakigazgatási szerv ezen az elven jött létre.

A területi államigazgatás megújítását többé-kevésbé párhuzamosan, bár némi fáziskéséssel követte a helyi önkormányzati alrendszer átalakítása. A két szál 2013-ban ér össze. Az új önkormányzati törvény (Mötv.), mely elemeiben már hatályos, mélyreható átalakítást hajt végre a korábbi helyhatósági rendszeren (pl.: feladatrendszer és finanszírozási rendszer újraszabása, törvényességi felügyelet intézményének bevezetése). Amennyiben egymás mellé helyezem a 2010-es területi államigazgatásra vonatkozó jogszabályokat, valamint az Mötv-t, akkor a rendelkezésekből egyértelműen kiolvasható, hogy a feladatok és hatáskörök újraosztása során az államigazgatásra nagyobb hangsúly helyeződik.

Az állami szerepkör újragondolása miatt általános iránnyá vált a feladatok és hatáskörök államigazgatásba áramlása. Ez középszinten oda vezetett, hogy a megyei önkormányzatok elvesztették korábbi intézményfenntartó szerepkörüket és helyette (bizonytalan tartalmú és eredményességgel bíró) területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat kaptak.⁵⁸⁹ A 2011 végéig megvalósult megyei közintézet-átmozgatás (pl.: megyei levéltárak, múzeumok, könyvtárak) nyomán létrejöttek az

⁵⁸⁹ 2011. évi CLXXXIX. törvény 27. § (1) bek.

Intézményfenntartó Központok, azonban ezek sem maradtak stabilak, mivel 2013-tól az oktatási feladatok önálló, megyei-járási illetékességű dekoncentrált szervekhez vándorolnak tovább.

Távolabbról szemlélve az eseményeket megállapítható, hogy a középszintű feladatok illetően átstrukturálódása az *intézményfenntartás és szolgáltatásszervezés miatt nemcsak korábban idegen elemeket jelenít meg nagy arányban a területi államigazgatásban, de a megyei önkormányzatokat speciális hatáskörű szervekké alakítja*, melyek kizárólagos tevékenysége a fenti (egyelőre bizonytalan tartalmú) feladatcsoporton belül alakulhat. A folyamat ugyanakkor még lezáratlan.

4.4. A legutóbbi reform által nyitva hagyott kérdések

Úgy vélem, hogy az adminisztratív reform irányában egybeesik az állam megerősítését szorgalmazó legújabb nézetekkel, mértékében azonban túllép azokon. A kiegyensúlyozatlanság – ami mindezidáig jellemző volt közigazgatásunkra – nem hogy nem mérséklődött, helyette egy *másik végletbe fordult át*. A közigazgatás középszintjén *államigazgatási hegemonia* körvonalazódik. Ez viszont nem a partneri viszonyokat előtérben részesítő állam ismertetőjegye. A jelenkor államai nem engedhetik meg maguknak, hogy közigazgatásuk végrehajtó szintje dezintegrált legyen. Az állami szerepkör Európaszerte újraerősödik, de ezzel párhuzamosan az állam nem szorítja ki a többi szereplőt a feladatellátásból, hanem számukra újfajta *partnerséget ajánl*. Az államigazgatási és önkormányzati feladat- és hatáskörök újragondolásával feltétlenül egyetértek, azonban úgy vélem, hogy a területi államigazgatást előzetes modellálás és alkalmazható külföldi példák nélkül átalakítani meglehetősen kockázatos lépés, mind a költségvetés, mind a humán erőforrás-menedzsment szempontjából.

A 2010 óta zajló folyamat eredményei teljes bizonyossággal nem ítéltelők még meg, mivel annak csak a bemeneti oldalát látni, de az átalakítások egyértelműen a következő – egyelőre még nyitott – kérdések mentén dőlnek el:

- *kétségtelen, hogy erős államra van szükség, de vajon a megvalósításához vezető útnak valóban ez a helyes iránya?*
- *nem jelenti-e a jelenlegi megoldások megkérdőjelezését, hogy más EU tagállamban nem találunk még csak közelítő megoldást sem?*

- *a hazai koncentráció, recentralizáció és integráció ezek alapján nem lehet, hogy inkább helyi jelenség, magyar kuriózum?*
- *valóban zsákutcának minősülnek a középszintű igazgatásban alkalmazott/koncepcionalizált korábbi megoldások és nem állíthatók az új állam szolgálatába?*

A célok tehát értékelendők, hiszen a hatékony, gyors, ügyfélbarát, szolgáltató közigazgatás XXI. századi elvárás. Azonban a megvalósítás eszközei már kritika alá esnek. Meglátásom szerint nem szabad környezetéből kiragadva adaptálni elemeket, mivel a *peremfeltételek az elmúlt két évtizedben jelentősen átalakultak*. Meggyőződésem, hogy a rendszerváltás után 22 évvel az arányaiban eltolódott közigazgatásunk még mindig igényli az egyes intézmények helyének és szerepének pontos meghatározását.

5. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az államigazgatás középszintű alrendszerének véleményem szerint egy alapvetően homogén, szisztematikusan felépített közeget kell képeznie. Ennek az elvárásnak csak egy strukturálisan és feladatait tekintve is megtisztított és megerősített, működésében és részben szervezetében is integrált állami adminisztráció felelhet meg. Minderre nem pusztán azért van szükség, hogy átláthatóbbá tegyük az államigazgatást, valamint a kor kihívásainak megfelelő végrehajtó szint működjön az országban, hanem azért is, mert az államszervezet kötőelemeiről van szó, amelyek az ügyfelek széles körével állnak napi kapcsolatban. A fentiek elérése érdekében a hibák, és hiányosságok feltárásának, valamint azok megoldásának folyamatosan kell megtörténnie.

Államigazgatásunk területi szintje komoly tradíciókkal rendelkezik. Meggyőződésem, hogy az elmúlt évtizedek eredményeit nem szabad veszni hagyni, a már megszerzett tapasztalatokat felhasználva kell továbbvinni a megkezdett közigazgatás korszerűsítési folyamatot. Általában nem szoktak erre utalni, de úgy vélem, hogy a területi államigazgatás elmúlt – és igen mozgalmas – 20 éve alatt nagyon komoly tapasztalat és ismeretanyag halmozódott fel területi szinten strukturális kérdésekben (*lásd a 2006-os regionalizációnál írtakat*). Ezt a tudásbázist az esetek többségében nem vette figyelembe sem a jogalkotó, sem a tárcák, holott a kisebb és nagyobb léptékbe szervezés, a feladat- és hatáskörök átrendezése, a beolvasztások és kiválások, a belső munkamegosztás

metódusai kétségtelenül szakmai érvek és ellenérvek sokaságát biztosítanák egy újabb átszervezés során.

Valóban *stabil előrelépés csak arányos fejlődéssel, minden szerkezeti elem megerősítésével lehetséges.*⁵⁹⁰ Mindez amiatt is nélkülözhetetlen, mert Magyarország versenyképessége nagymértékben függ közszektorának hatékony működésétől. Javaslom, legyünk tekintettel az írás elején elhelyezett idézetre és fogadjuk meg közigazgatástudományunk ikonikus alakjának, Magyary Zoltánnak a tanácsait! „[A szervezet] *nem éri el célját, ha ötletszerű rögtönzés, vagy kapkodás, mert a szervezetnek állandónak kell lennie, [ennek hiánya] értelemszerűen ront a közigazgatás teljesítőkéességén!*”⁵⁹¹ A közigazgatás szervezete olyan racionálisan elrendezett instrumentumok összességét kell jelentse, melyek rendeltetése az állami célok eredményes megvalósítása.

Területi államigazgatásunkat annak az igénynek kell meghatározni, hogy a közigazgatás minden elemének helyét és szerepét megfelelően, a szerzett tapasztalatok alapján gondoljuk újra. A közigazgatást érintő átalakítási lépéseknél támaszkodjunk a korábbi (kellő kritikával akár a 100 évvel ezelőtti) eredményekre, és legyünk tekintettel a hiányosságokra, hiszen csak ezek birtokában leszünk képesek az eredményes átalakításhoz nélkülözhetetlen irányok kijelölésére, és a célok eléréséhez szükséges adekvát eszközök kiválasztására.

⁵⁹⁰ STUMPF, *A középszintű közigazgatás helye és szerepe...*, i.m. 65.

⁵⁹¹ MAGYARY, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában...*, i.m. 4.

ÁBRÁK ÉS TÁBLÁZATOK LISTÁJA

1. ábra: A finn területi államigazgatás struktúrája 2010 óta.....	35
2. ábra: A magyar tanácsai szervezet felépítése a járások kivezetése után	96
3. ábra: A magyar polgári közigazgatás rendszerváltás után kialakult szervezete.....	118
4. ábra: A területi államigazgatási szervek számának fajták szerinti alakulása 1990 és 2011 között (az adatokban az államigazgatási feladatokat is ellátó rendészeti szervek nem szerepelnek.....	145
5. ábra: Az Észak-alföldi Regionális Államigazgatási Hivatal organogramja 2009-ben	165
6. ábra: A magyar közigazgatás szervezete a területi államigazgatás szervezeti integrációja után, a megyei (fővárosi) kormányhivatalok helye.....	180
7. ábra: A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal organogramja 2011 végén	192
8. ábra: A magyar területi kormányhivatalok intézmény-történetének főbb szakaszai	197

FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE

- 1) A. GERGELY András, *Területi uralmi folyamatok (I. rész)*, Magyar Közigazgatás, 1990/3, 251-258.
- 2) AGG Zoltán, *A megyei tanácsoktól a köztársasági megbízottig*, In: AGG Zoltán (szerk.), *A lebegő megye*, Comitatus, Veszprém, 1994.
- 3) *A közigazgatás reformjának programja*, Magyar Közigazgatás, 1996/11, 641-671.
- 4) *A meg nem valósult reformok nyomában. Elemzés a magyar közigazgatás korszerűsítésének problémáiról*, Századvég Közigazgatási Akadémia, Budapest, 2006.
- 5) ÁRVA Zsuzsanna, *Generatio Regenerationis. Ünnepi tanulmányok a debreceni jogi kar újraalapításának 15. évfordulójára*, Debrecen University Press, Debrecen, 2011.
- 6) BADÓ Attila – BENCZE Mátyás (szerk.), *Betekintés a jogrendszerek világába*, Studio Batiq, Budapest, 2007.
- 7) BALÁZS István, *A közigazgatás az állami szervek rendszerében és a közigazgatás szervezete*, Debrecen, 2001.
- 8) BALÁZS István, *A közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig*. In: LAMM Vanda (szerk.), *Rendszerváltás a jogban, Műhelytanulmányok*, MTA Jogtudományi Intézet – MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2009.
- 9) BALÁZS István, *A közigazgatás modernizálása Közép- és Kelet Európában*, Magyar Közigazgatás, 1991/7, 644-659.
- 10) BALÁZS István, *A közigazgatás továbbfejlesztésének időszerű feladatai, különös tekintettel a területi államigazgatásra (Kézirat)*, Budapest, 2001.
- 11) BALÁZS István, *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011.

- 12) BALÁZS István, *A központi szint alatti közigazgatás egyes EU-tagállamokban*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.), *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*, UNIÓ, Budapest, 2006.
- 13) BALÁZS István, *A központi szint alatti közigazgatás helyzete és változásai az EU-országokban I.*, Magyar Közigazgatás, 2003/9, 513-520.
- 14) BALÁZS István, *A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás átalakítása tükrében*. In: BALÁZS István - BÉRCESI Ferenc (szerk.), *A területi államigazgatás reformja*, MKI, Budapest, 2006.
- 15) BALÁZS István, *A területi államigazgatás reformjáról*. In: FOGARASI József (szerk.), *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*, Unió, Budapest, 1996.
- 16) BALÁZS István, *Az állam változó szerepkörének hatása a közigazgatási intézményekre*, Magyar Közigazgatás, 1992/5, 257-265.
- 17) BALÁZS István, *Belgium közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István, GAJDUSCHEK György – KOI Gyula, *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.
- 18) BALÁZS István, *Magyarország közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.
- 19) BALÁZS István - BÉKEFI Ottó - JAKAB András - LŐRINCZ Lajos - NAGY Mariann - RIXER Ádám - SZALAI Éva, *Államigazgatás*, Budapest, 2003.
- 20) BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc (szerk.), *A területi államigazgatás reformja. Az IDEA területi államigazgatás reformja munkacsoport 2004-2006. évben készült szakértői tanulmányai*. MKI, Budapest, 2006.
- 21) BALOGH József, *A főispánság története hazánkban és annak mai helyzete*. (Közigazgatási értekezés), Debrecen, 1944.
- 22) BALOGH László, *Gondolatok a középszintről*, In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.), *Ünnepi kötet, Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, Kódex, Pécs, 2008.

- 23) BARTA Attila, *A területi államigazgatás változásai az elmúlt húsz évben*, Új Magyar Közigazgatás, 2012/2, 3-10.
- 24) BÁLINT Tibor, *A magyar tanácsrendszer fejlődése*, Kossuth, 1984.
- 25) BÁNLAKI Péter – KÁDÁR Krisztián, *A területi államigazgatás reformja*. In: ÁGH Attila – SOMOGYVÁRI István (szerk.), *A közigazgatási reform új perspektívái*, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006.
- 26) BEKSICS Gusztáv, *A magyar doctrinairek*, Budapest, 1882.
- 27) BÉKEFI Ottó, *Az újabb megye vitához. (Kézirat)*, MKI, Budapest, 1992.
- 28) BÉRCESI Ferenc, *A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításának és működésének tapasztalatai, különös tekintettel a közigazgatási hivatalokra*, Közigazgatási Szemle, 2007/3, 67-86.
- 29) BÉRCESI Ferenc, *A területi államigazgatási rendszer tíz éve (reformok, ellentmondások)*, Magyar Közigazgatás, 2002/3, 139-142.
- 30) BÉRCESI Ferenc, *Ellentmondások a területi államigazgatási szervek rendszerében – a területi szinten működő, államigazgatási feladatot ellátó szervek katalógusa*, Magyar Közigazgatás, 2006/7, 412-425.
- 31) BÉRCESI Ferenc – IVANCSICS Imre, *A közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezése*. In: BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc (szerk.), *A területi államigazgatás reformja, Az IDEA területi államigazgatás reformja munkacsoport 2004-2006. évben készült szakértői tanulmányai*, MKI, Budapest, 2006.
- 32) BORDÁS Mária – KRISTÓ Katalin, *Finnország közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.
- 33) BOZSÓ Péter, *A középszintű közigazgatás múltja, jelene, jövője*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.), *Ünnepi kötet, Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, Kódex, Pécs, 2008.
- 34) BUJDOSÓ Sándor, *Tizenöt bekezdés a területi államigazgatás 15 évéről (közszöntő)*. Magyar Közigazgatás, 2006/2, 65-66.

- 35) CSIZMADIA Andor, *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976.
- 36) CSÜRÖS Gabriella, *Kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok a területfejlesztés rendszerében*, Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciája, Miskolc, 2010.
- 37) DAVID, René, *A jelenkor nagy jogrendszerei*, KJK Kerszöv, Budapest, 1977.
- 38) DEZSŐ Márta – RÁCZ Lajos, *A helyi szovjetek rendszere*, MTA-ÁJI Kiadó, Budapest, 1977.
- 39) DRECHSLER, Wolfgang, *The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management, The Central and Eastern European Perspective*, Halduskultuur, 2005/6.
- 40) EDELÉNYI Szabó Dénes, *Magyarország közigazgatási alkotmányrészeinek és törvényhatóságainak területváltozásai*, Magyar Statisztikai Szemle, 1928/6.
- 41) EGYED István - HORVÁTH Béla –LADIK Gusztáv - TÉRFY Gyula, *Magyar törvények és egyéb jogszabályok mutatója*, Váci Kir. Orsz. Fegyintézet Könyvnyomdája, Budapest, 1928.
- 42) EREKY István, *Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből*, Budapest, 1908.
- 43) FALLENBÜCHL Zoltán, *Magyarország főispánjai 1526-1848*, Argumentum, Budapest, 1994.
- 44) FARKAS Gábor, *Törvényhatósági és községi önkormányzatok I. 1945-1950*. Fejér Megyei Levéltár Közleményei, 8. sz., Székesfehérvár, 1989.
- 45) FÁBIÁN Zsolt, *Gondolatok „A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól” című vitairatról*, Közigazgatási Szemle, 2007/2, 87-96.
- 46) GAJDUSCHEK György, *Ciprus közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.
- 47) G. FODOR Gábor – STUMPF István, *Neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti Érdek, 2008/7.

- 48) GELENCSÉR Gábor, *A dekoncentrált államigazgatási szervek tevékenységének összehangolása I.*, Magyar Közigazgatás, 2001/4, 252-256.
- 49) GÖTZ, H Klaus, *Making Sense of Post-Communist Central Administration, Modernisation, Europeanization or Latinization*, Journal of European Public Policy 8, 6 December.
- 50) GRÜNWARD Béla, *A régi Magyarország*, Budapest, 1888.
- 51) HALÁSZ Iván, *A Cseh Köztársaság közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.
- 52) HALÁSZ Iván, *Lengyelország közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.
- 53) HALÁSZ Iván, *Olaszország közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.
- 54) HALÁSZ Iván, *Szlovákia közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.
- 55) HALÁSZ Iván, *Szlovénia közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.
- 56) HAMVAI Lajos, *A közigazgatás szervezéséről a vármegyékben és járásokban*, Huszti Nyomda, Huszt, 1902.
- 57) HANTOS Gyula, *A magyar közigazgatás területi alapjai*, Atheaneum, Budapest, 1931.
- 58) HEADY, Ferrel, *Public Administration, A comparative perspective*, Taylor & Francis Group, 2001.
- 59) HEGYMEGI Kiss Pál, *A magyar közigazgatás demokratikus átszervezéséről*, Hegedűs és Sándor Irodalmi és Nyomdai Rt. Debrecen, 1924.

- 60) HOFFMAN István, *Németország közigazgatása*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.), *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*, Unió, Budapest, 2006.
- 61) HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*, KSzK 3.1.1. Programigazgatóság, Akadémiai Nyomda, Budapest, 2007.
- 62) HOVANYECZ László, *Változások előtt. Beszélgetés Kádár Béla akadémikussal az állami szerepvállalásról*. Európai Tükör, 2009/2, 3-9.
- 63) HUSZÁR Tibor, *Bibó István. Beszélgetések, politikai, életrajzi dokumentumok*. Budapest, 1989.
- 64) IMRE Miklós – KOI Gyula, *Az Egyesült Királyság közigazgatása*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.), *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Unió, Budapest, 2006.
- 65) IMRE Miklós – KRISTÓ Katalin, *Az Egyesült Királyság közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.
- 66) IVANCSICS Imre, *Hatáskörmegosztás elméleti és gyakorlati problémái*, Magyar Közigazgatás, 1994/3, 169-172.
- 67) IVANCSICS Imre, *Közigazgatás és területi reform*, Comitatus, 2005/3.
- 68) IVANCSICS Imre – VIRÁG Rudolf, *Javaslat a jelenleg működő területi államigazgatási szervek szervezeti átalakítására, feladat- és hatáskör felülvizsgálatára*. In: BALÁZS István - BÉRCESI Ferenc (szerk.), *A területi államigazgatás reformja*, MKI, Budapest 2006.
- 69) JAKAB András - TAKÁCS Péter (szerk.), *A magyar jogrendszer átalakulása. 1985/1990-2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás. I. kötet*, Gondolat, Budapest, 2007.
- 70) JÓZSA Zoltán, *Adalékok a közigazgatási, közszolgáltatási reform fogalmához*, Magyar Közigazgatás, 2005/7, 405-417.

- 71) JÓZSA Zoltán, *Reformer, útkereső, visszaeső vagy javíthatatlan (Felvetések és javaslatok az önkormányzati rendszer jövője kapcsán)*, Közigazgatási Szemle, 2008/3-4, 64-69.
- 72) JÓZSA Zoltán, *Változó közigazgatás*, JATEPress, Szeged, 2011.
- 73) JREISAT, Jamil, *Globalism and Comparative Public Administration*, CRC Press, Boca Raton, 2012.
- 74) KAJTÁR István, *Joghistóriai mozaikkövek a kormányzatról és a közszolgálatról*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.), *Ünnepi kötet, Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, Kódex, Pécs, 2008.
- 75) KARA Pál, *Gondolatok a kétszintű tanácsigazgatásról*. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.), *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*, Budapest, ÁSZI, 1987.
- 76) KÉKI Zoltán, *A kistérségi és a körzeti igazgatás*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.), *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, Kódex, Pécs, 2008.
- 77) KILÉNYI Géza, *A tanácsi szakigazgatási szervezet továbbfejlesztésének tudományos vizsgálata*. In: *A közigazgatás fejlesztése*, MTA-ÁJTI, Budapest, 1976.
- 78) KILÉNYI Géza, *Gondolatok a magyar közigazgatásról*, Közigazgatástudományi Közlöny 2009/1-2.
- 79) KISS Elemér, *Az ország kielégítő kormányzásának akadályai*, Közigazgatástudományi Közlöny, 2009/1-2.
- 80) KOI Gyula, *Litvánia közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.
- 81) KOVÁCS Tibor, *A helyi, területi igazgatás szabályozása a felszabadulás óta I.*, Állam és Igazgatás, 1985/2, 97-108.
- 82) KOVÁCS Tibor, *A helyi, területi igazgatás szabályozása a felszabadulás óta II.*, Állam és Igazgatás, 1985/3, 193-209.

- 83) KOZMA Gábor, *A dekoncentrált (területi) államigazgatási szervezetek központjának változása 1990 után*, Tér és Társadalom 2008/2, 71-85.
- 84) KÖKÉNYESI József, *A Végrehajtó Bizottság helyének és szerepének perspektívája*. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.), *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*, Budapest, ÁSZI, 1987.
- 85) LADIK Gusztáv, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*, Attila Nyomda, Budapest, 1941.
- 86) LŐRINCZ Lajos, *A kormányzás modernizációja*, In: KALTENBACH Jenő (szerk.), *A közigazgatás egyes alapproblémái. Emlékkötet Martonyi János halálának 25. évfordulója alkalmából*, Kiadó dr. Kaltenbach Jenő tanszékvezető, egyetemi docens, Szeged, 2007.
- 87) LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*, Hvg-Orac, Budapest, 2007.
- 88) LŐRINCZ Lajos, *Közigazgatás: tegnap, ma, holnap*, Tér és Társadalom, 1999/3, 3-18.
- 89) LŐRINCZ Lajos, *Összehasonlítás a közigazgatásban*, In: LŐRINCZ Lajos (szerk.), *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft, Budapest, 2006.
- 90) MAGYARY Zoltán, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működési rendje és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
- 91) MAGYARY Zoltán, *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása*, Athenaeum, Budapest, 1931.
- 92) MAGYARY Zoltán, *A magyar közigazgatás racionalizálása*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930.
- 93) MAGYARY Zoltán (szerk.), *A magyar közigazgatás tükre. Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei*. Magyar Királyi Állami Nyomda, Budapest, 1932.
- 94) MAGYARY Zoltán, *Államéletünk válsága*, Különlenyomat Az 1939. „Egyedül vagyunk” 6. számából. Budapest, 1939.
- 95) MAGYARY Zoltán, *Magyar közigazgatás*, Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

- 96) MARTONYI János, *A magyar közigazgatás reformjának szervezeti kérdései*, Kolozsvár, 1942.
- 97) MARTONYI János, *Közigazgatási reformeszmék 1848-ban és ma*, Különnyomat a Városi Szemle XXXIV. Évfolyamából, Budapest Székesfőváros Házinyomdája, Budapest, 1948.
- 98) MÁRKUS Dezső (szerk.), *Magyar Törvénytár 1884-1886. évi törvénycikkek*, Budapest, Franklin-társulat, 1897.
- 99) MESZLÉNYI Artúr (szerk.), *A közigazgatás reformja*, Magyar Jogászegylet Értekezések, Franklin-társulat Bizománya, Budapest, 1914.
- 100) MEZNERICS Iván – TORDAI Lajos, *A magyar közigazgatás szervei 1867-1937*, Budapest Székesfőváros Házinyomdája, Budapest, 1937.
- 101) MÜLLER Veronika – BORECZKY Beatrix – G. VASS István (szerk.), *A magyar állam szervei, A tanácsigazgatás szervei 1950-1970*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988.
- 102) OSBORNE, David – GAEBLER, Ted, *Új utak a közigazgatásban (Vállalkozó szellem a közösségi szektorban)*, Kossuth, Budapest, 1994.
- 103) OLÁH Miklós, *A megye helye*, Comitatus, 1991/1, 37-41.
- 104) PALUGYAY Imre, *Megye-rendszer hajdan és most*. Pest, 1844.
- 105) PAPP László, *The Concept of Autonomous Local Governments and their Different Forms of Appearances in the Traditions of our National Public Law*, Journal on European History of Law 2012/1, 62-64.
- 106) PÁLNÉ Kovács Ilona, *A középszint reformjának nehézségei*. Magyar Közigazgatás, 2006/3-4, 223-231.
- 107) PÁLNÉ Kovács Ilona, *Európaizáció és a magyar területi közigazgatás*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.), *Ünnepi kötet, Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, Kódex, Pécs, 2008.
- 108) PÁLNÉ Kovács Ilona, *Regionális politika és közigazgatás*, Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 1999.
- 109) PÁLNÉ Kovács Ilona (szerk.), *Regionális reformok Európában*, TIMP, Budapest, 2005.

- 110) PITTI Zoltán, *Magyarország gazdasági és társadalmi élete. Főbb jellemzők és folyamatok (1989-2002)*, In: ÁGH Attila (szerk.), *Magyar hozomány. Magyarország az EU-s csatlakozás küszöbén*, BM Kiadó, Budapest, 2004.
- 111) POLLIT, Christopher - BUCKAERT, Geert, *Public Management Reform. A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- 112) RAFT Miklós, *A korszerűsítés igazgatáspolitikai indítékai, A Tanácsi igazgatásszervezők országos tanácskozása, Tanácsigazgatás a gyakorlatban*, ÁSZI, Budapest, 1978.
- 113) RÉVAI József, *Kossuth Lajos (1944) 48 útján*, Budapest, 1948.
- 114) ROZGONYI Tamás – TÖRÖK L. Gábor, *A közigazgatási reformhoz kapcsolódó átszervezések megítélése minisztériumi és háttérintézményi munkatársak körében*, Társadalomkutatás, 2008/2, 143-165.
- 115) SARLÓS Béla, *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976.
- 116) SÁRKÖZY Tamás, *Államszervezetünk potenciazavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására*, HVG-ORAC, Budapest, 2006.
- 117) SIPOS Katalin, *Románia közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.
- 118) SIVÁK József, *Helyben járás vagy lépésváltás?! (Trendek és kényszerek a közigazgatás korszerűsítésében)*, Magyar Közigazgatás, 2005/1, 1-15.
- 119) STIPTA István, *A vármegyei szervezet átalakítása Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején*, Acta Juridica et Politica, Tomus XLVI., Fasciculus 5, Szeged, 1995.
- 120) STIPTA István, *Intézménytörténeti adalékok az 1870: XLII. tc. végrehajtásához*. In: Acta Juridica et Politica Tomus XLI. Fasciculus 32., Szeged, 1992.
- 121) STIPTA István, *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására*, Osiris, Budapest, 1995.

- 122) STUMPF István, *A középszintű közigazgatás helye és szerepe*. Magyar Közigazgatás, 2001/2, 65-67.
- 123) SZABÓ Gábor, *Szétponosítás: Elméleti megközelítések és fejlődéstörténet*. Magyar Közigazgatás, 1992/8, 468-484.
- 124) SZABÓ Gábor – VADÁL Ildikó (szerk.), *Érvek és ellenérvek; Adalékok a területi államigazgatás reformjához*, ÖN-KOR-KÉP Kiadó, Budapest, 1997.
- 125) SZABÓ Lajos, *A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének tapasztalatai*. In: SZIGETI Ernő (szerk.), *Az önkormányzati közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében*, MKI, Budapest, 2004.
- 126) SZABÓ Lajos, *Megjegyzések a közigazgatási középszint megítéléséhez*, Magyar Közigazgatás, 1992/10, 625-631.
- 127) SZAMEL Katalin, *A megyerendszer fejlődésének története Magyarországon*, ÁSZI, Budapest, 1981.
- 128) SZAMEL Katalin, *Dánia közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.
- 129) SZAMEL Katalin, *Hollandia közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.
- 130) SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.
- 131) SZIGETI Ernő, *Az állami közigazgatás területi szervezetrendszeri térszerkeztének változásai*. Közigazgatási Szemle, 2008/2, 43-55.
- 132) SZOBOSZLAI György, *A középszintű (járási-városi) területi igazgatás és társadalmi környezet*, MTA-ÁJTI, Budapest, 1973.
- 133) SZOLGABÍRÓ (szerk.): *A közigazgatás szervezete és működése. A gyakorlati közigazgatási vizsga kompendiumai IX.*, Vörösváry László Sokszorosítóipari és Kiadóvállalat, Budapest, 1937.

- 134) TEMESI István, *A közigazgatás területi beosztásának általános kérdései*, In: Lőrincz Lajos (szerk.), *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*, Budapest, 2009.
- 135) TEMESI István, *Spanyolország közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011.
- 136) TORMA András, *Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon*. Magyar Közigazgatás 2004/12, 713-725.
- 137) TÓTH Zoltán, *Akarjuk-e és képesek vagyunk-e a közigazgatás reformjára?!* (vitaanyag), Magyar Közigazgatás, 2003/7, 385-390.
- 138) VADÁL Ildikó, *A dekoncentrált szervekre vonatkozó jogi szabályozás "sokszínűsége"*. In: *Európába megy-e a megye?* Pécs, 1994.
- 139) VADÁL Ildikó, *A közigazgatási jog kodifikációja*, Pécs-Budapest, Dialóg-Campus Kiadó, 2006.
- 140) VADÁL Ildikó, *A területi államigazgatás rendszere a közigazgatáskorszerűsítési kísérletek szemszögéből*, Új Magyar Közigazgatás, 2012/2, 11-20.
- 141) VADÁL Ildikó, *Dekoncentrált szervek a mai magyar közigazgatásban. A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és reformjának alternatívái*, Budapest, 1994.
- 142) VARGA Norbert, *A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvény-hatósági törvény alapján*. In: MEZEY Barna – RÉVÉSZ T Mihály (szerk.), *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*, Gondolat, Budapest, 2006.
- 143) VEREBÉLYI Imre: *A magyar tanácsok önkormányzati fejlődésének ellentmondásai és ösztönző erői*. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.), *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*, Budapest, ÁSZI, 1987.
- 144) VEREBÉLYI Imre, *A nemzetközi közigazgatási tendenciák és a magyar közigazgatás*. In: SZIGETI Ernő (szerk.), *A magyar közigazgatás és az Európai Unió*. Konferencia-kiadvány, MKI, Budapest, 2005.

- 145) VEREBÉLYI Imre, *A tanácsönkormányzat kibontakozásának irányai*, In: VEREBÉLYI Imre (szerk.), *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*, Budapest, ÁSZI, 1987.
- 146) VEREBÉLYI Imre (szerk.), *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.
- 147) VEREBÉLYI Imre, *Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra II*. Magyar Közigazgatás, 2001/8, 455-469.
- 148) VEREBÉLYI Imre: *Válságban a magyar középszintű igazgatás, quo vadis?* (I.) Új Magyar Közigazgatás, 2008/2, 1-5.
- 149) VEREBÉLYI Imre: *Válságban a magyar középszintű igazgatás, quo vadis?* (II.) Új Magyar Közigazgatás, 2009/1, 44-58.
- 150) VEREBÉLYI Imre, *Válságban a magyar középszintű közigazgatás – hogyan tovább?* In: VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk.), *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*, Századvég, Budapest, 2009.
- 151) VERHEIJEN, Tony, *Public Administration Reform, A Mixed Picture*. In: *Diversity in Action*. Edited by, Anna Mária, BÍRÓ – Petra, KOVÁCS, LIGOSI, 2001.
- 152) VIRÁG Rudolf, *A dekoncentrált szervek fogalma, helye a közigazgatás feladat- és szervezetrendszerében*, In: BALÁZS István - JANCSOVICS Andrea (szerk.), *A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és reformjának alternatívái*, MKI, Budapest, 1994.
- 153) VIRÁG Rudolf, *A dekoncentrált szervek szabályozásának jellemzői*, Magyar Közigazgatás, 1994/1, 12-20.
- 154) WALTER Tibor, *A területi közigazgatás továbbfejlesztésének lehetőségei*, Gondolat, Budapest, 2004.
- 155) WEIS István, *Bevezetés a közigazgatás alaptanaiba, A korszerű közszolgálat útja*, Budapest, 1936.
- 156) WIENER György, *A közigazgatási rendszer*. In: ÁGH Attila (szerk.), *Magyar hozomány. Magyarország az EU-s csatlakozás küszöbén*, BM Kiadó, Budapest, 2004.

- 157) ZWEIGERT, Konrad - KÖTZ, Hein, *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts I. (Grundlagen)*, J.C.B Mohr, Tübingen, 1971.

FONTOSABB JOGFORRÁSOK JEGYZÉKE

AZ EURÓPAI UNIÓ ELSŐDLEGES JOGFORRÁSAI

<i>Római Szerződés</i>	Szerződés az Európai Közösség létrehozásáról (Konszolidált változat) (<i>Hivatalos Lap C 325, 2002. december 24.</i>)
<i>Lisszaboni Szerződés</i>	Az Európai Közösség létrehozásáról szóló és az Európai Unióról szóló szerződéseket kiegészítő szerződés (<i>Hivatalos Lap C 06 2007. december 17.</i>)

MAGYARORSZÁG ÉS JOGELŐDJEINEK JOGFORRÁSAI

Törvények

Magyarország Alaptörvénye

<i>1949. évi XX. törvény</i>	a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
<i>2012. évi XXXVI. törvény</i>	az Országgyűlésről
<i>2012. évi XCIII. törvény</i>	a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról
<i>2011. évi CLXXXIX. törvény</i>	Magyarország helyi önkormányzatairól
<i>2010. évi CLXXXV. törvény</i>	a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról
<i>2010. évi CXXVI. törvény</i>	a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról
<i>2010. évi CXXII. törvény</i>	a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
<i>2010. évi XLIII. törvény</i>	a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

<i>2008. évi LXXXII. törvény</i>	a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról
<i>2006. évi CIX. törvény</i>	a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról
<i>2006. évi LVII. törvény</i>	a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
<i>2004. évi CXL. törvény</i>	a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
<i>1997. évi XV. törvény</i>	a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
<i>1996. évi LXXII. törvény</i>	a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról
<i>1996. évi XXI. törvény</i>	a területfejlesztésről és területrendezésről
<i>1994. évi LXIII. törvény</i>	a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról
<i>1992. évi XXIII. törvény</i>	a köztisztviselők jogállásáról
<i>1991. évi XX. törvény</i>	a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről
<i>1990. évi XC. törvény</i>	a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól
<i>1990. évi LXV. törvény</i>	a helyi önkormányzatokról
<i>1989. évi XXXI. törvény</i>	az Alkotmány módosításáról
<i>1971. évi I. törvény</i>	a tanácsokról
<i>1970. évi III. törvény</i>	az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról szóló 1966. évi III. törvény módosításáról
<i>1965. évi 8. törvényerejű rendelet</i>	a tanácsszervek továbbfejlesztéséről
<i>1954. évi X. törvény</i>	a tanácsokról

<i>1950. évi I. törvény</i>	a helyi tanácsokról
<i>1929. évi XXX. törvénycikk</i>	a közigazgatás rendezéséről
<i>1927. évi V. törvénycikk</i>	az egyes adók és illetékek mérsékléséről és a pengőértékben való számítással kapcsolatos rendelkezésekről, továbbá az önkormányzati testületek háztartásának hatályosabb ellenőrzéséről
<i>1912. évi LXIII. törvénycikk</i>	a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről
<i>1891. évi XXXIII. törvénycikk</i>	a vármegyei közigazgatás rendezéséről
<i>1886. évi XXII. törvénycikk</i>	a községekről
<i>1886. évi XXI. törvénycikk</i>	a törvényhatóságokról
<i>1876. évi VI. törvénycikk</i>	a közigazgatási bizottságról
<i>1871. évi XVIII. törvénycikk</i>	a községek rendezéséről
<i>1870. évi XLII. törvénycikk</i>	a köztörvényhatóságok rendezéséről
<i>1848. évi XVI. törvénycikk</i>	a megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról
<i>1848. évi III. törvénycikk</i>	független magyar felelős ministerium alakításáról

Rendeletek

<i>218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet</i>	a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
<i>202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet</i>	a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtról
<i>174/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet</i>	a járási (fővárosi kerületi) hivatalok kialakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról
<i>119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet</i>	a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól
<i>62/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet</i>	Magyarország Kormánya és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

	(OECD) közötti közigazgatás-fejlesztési keretmegállapodás kihirdetéséről
258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet	a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról
330/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet	a Nemzeti Államigazgatási Központról
288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet	a fővárosi és megyei kormányhivatalokról
214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet	a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról
318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet	a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről
177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet	a közigazgatási hivatalról
297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet	a közigazgatási hivatalokról
142/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet	a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet módosításáról
191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet	a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról
161/1994. (XII. 2.) Korm. rendelet	a fővárosi és a megyei közigazgatási hivatalokról
77/1992. (IV. 30.) Korm. rendelet	a köztársasági megbízott egyes feladatairól
255/1950. (X. 21.) MT. sz. r.	a községi tanácsokról
196/1950. (VII. 25.) MT sz. r.	a járási és városi tanácsokról
143/1950. (V. 18.) MT sz. r.	a megyei tanácsokról és a budapesti városi tanácsról

Országgyűlési határozatok

- 66/1990. (VIII. 14.) OGY határozat a köztársasági megbízottak működési területét meghatározó régiókról
- 35/1998. (III. 20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról (a tervezési-statisztikai régiók beosztásáról)

Kormányhatározatok

- 1311/2012. (VIII. 23.) Korm. határozat a megyei múzeumok, könyvtárak és közművelődési intézmények fenntartásáról
- 1107/2012. (IV. 11.) Korm. határozat a megyei levéltáraknak a Magyar Országos Levéltárba történő beolvadásáról
- 1106/2012. (IV. 11.) Korm. határozat a megyei intézményfenntartó központok által átvett a szociális intézményekkel kapcsolatos egyes feladatok ellátásáról
- 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról
- 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról
- 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről
- 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről
- 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat az Új Magyarország Fejlesztési Terv elfogadásáról
- 1052/2005. (V. 23.) Korm. határozat a közigazgatás teljesítményének növelését szolgáló rövid távú intézkedésekről és átalakításának középtávú feladatairól

<i>1075/2004. (VII. 21.) Korm. határozat</i>	a regionális és kistérségi szervezést igénylő államigazgatási feladat- és hatáskörök, valamint a területi államigazgatási szervek átalakítására vonatkozó intézkedésekről
<i>2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozat</i>	a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról,
<i>1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat</i>	a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról
<i>1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat</i>	a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről
<i>1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat</i>	a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999–2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről
<i>1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat</i>	a közigazgatás reformjáról
<i>1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozat</i>	a területi államigazgatási szervek reformjának főbb irányairól
<i>1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat</i>	a közigazgatás korszerűsítéséről
<i>2007/1967. (I. 31.) Korm. sz. hat.</i>	a községi végrehajtó bizottságok működésének átmeneti szüneteltetéséről
<i>1027/1965. (XI. 28.) Korm. sz. hat.</i>	a községi végrehajtó bizottságok működésének átmeneti szüneteltetéséről
<i>1099/1954. (XI. 28.) MT. sz. hat.</i>	a tanács működésével, saját működésével, a szakigazgatási szervek munkájával, valamint az alárendelt végrehajtó bizottság munkájának irányításával összefüggő teendőkről

Alkotmánybírósági határozatok

31/2010. (III. 25.) AB határozat

mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról, mert az Országgyűlés nem szabályozta a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben a közigazgatási hivatalok jogállását

131/2008. (XI. 3.) AB határozat

a közigazgatási hivatalról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet alkotmányellenességéről, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a tekintetben, hogy az Országgyűlés a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben nem szabályozta a helyi önkormányzatok felett törvényességi ellenőrzést gyakorló közigazgatási hivatalok jogállását

90/2007. (XI. 14.) AB határozat

a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 98. § (1) bekezdésének első mondata, valamint a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, továbbá a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény 13/A. §-a, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 100. § (1) bekezdés a) pontjának "vagy kormányrendelet" szövegrésze, és 174/A. § b) pontja alkotmányellenességéről

VONATKOZÓ VILÁGHÁLÓS OLDALAK ÉS HIVATKOZÁSOK LISTÁJA

- 1) A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztéséről szóló vitaanyag megtalálható:
<http://www.toosz.hu/digitalcity/documentsWithFullMenu.jsp?dok=AAAAZBVV&dom=AAAAGRQS&prt=AAAAYFAP&fmn=AAAAYFAY&men=AAAAYWQY>.
- 2) A járások beosztásáról rendelkező jogszabály tervezete fellelhető a:
<http://www.orientpress.hu/101590> oldalon.
- 3) A kormányablakokkal összefüggésben hasznos információkkal szolgál a:
<https://kormanyablak.hu/web/v/19>.
- 4) A Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési Program első, illetve második változata letölthető az alábbi oldalról:
<http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf>.
- 5) A Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet 2011-es konferenciájának hivatalos honlapja: <http://ias-congress2011.org>.
- 6) A területi kormányhivatalok fontosabb jellemzőit tartalmazza:
http://www.european-days.org/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=100005, valamint az oldal átnevezése óta az alábbi elérhetőség:
http://www.eastr-asso.org/index.php?option=com_rubberdoc&view=category&id=64&Itemid=100041.
- 7) A területi kormányhivatalok hatásköreinek összegző anyaga 2003-ból:
(*Answers to the questionary « Formation »*) <http://www.european-days.org/records-2003.pdf>.
- 8) A területi kormányhivatalok nemzetközi honlapja 2012-ig a <http://www.european-days.org> címen volt elérhető. 2012-től az oldal neve változatlan tartalommal <http://www.eastr-asso.org>-ra változott.

- 9) Az Európa Tanács által készített idegen nyelvű összegző anyagok megtalálhatóak itt: *Structure and Operation of Local and Regional Authorities* - Series 3,
http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/Structure_Operation_Series_3_en.asp#.
- 10) Az Európa Tanács MCL-16(2009)6a., valamint OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing anyagok elérhetősége:
http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.
- 11) A szlovák területi államigazgatás kapcsán hasznos adatokkal szolgál az alábbi oldal:
http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_der_Slowakei.
- 12) CHARBIT, Claire, *Which role for the STR in the dialogue between the state et region?* Anyaga elérhető ezen a honlapon: www.journees-europeennes.org.
- 13) Csehország területi közigazgatása kapcsán hasznos adatokkal szolgál az alábbi oldal:
http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_Tschechiens.
- 14) Észtország közigazgatása kapcsán hasznos adatokkal szolgál az alábbi oldal:
http://en.wikipedia.org/wiki/Estonia#Administrative_divisions.
- 15) Finnország középszintű közigazgatása kapcsán hasznos adatokkal szolgál az alábbi két oldal: http://www.european-days.org/docpays/07022011-150921-FINLANDE_pdfGB.pdf, valamint
<http://de.wikipedia.org/wiki/Finnland#Verwaltungsgliederung>.
- 16) Görögország közigazgatása kapcsán hasznos adatokkal szolgál az alábbi oldal: http://de.wikipedia.org/wiki/Politische_Gliederung_Griechenlands.
- 17) Luxemburg közigazgatása kapcsán hasznos adatokkal szolgál az alábbi oldal: http://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_divisions_of_Luxembourg.
- 18) Románia közigazgatása kapcsán hasznos adatokkal szolgál az alábbi oldal:
http://en.wikipedia.org/wiki/Romania#Administrative_divisions.

MELLÉKLET

A területi államigazgatási szervek összefoglaló táblázata 2006 és 2010 között⁵⁹²

SSZ.	SZERV NEVE	STATUÁLÓ JOGSZABÁLY	SZERV JOGSZABÁLYI MEGNEVEZÉSE	SZERV (SZERVEZETI EGYSÉG) MŰKÖDÉSI TERÜLETE				KÖZPONTI SZERV	ÁGAZATI IRÁNYÍTÁS
				RÉGIÓ	MEGYE	KISTÉRSÉG	SPECIÁLIS		
1.	Regionális Államigazgatási Hivatalok szociális és gyámhivatal területi főépítész iroda építésfelügyelő	318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet	"a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve"	7	12 kirendeltség	-	-	Kormány a belügyi tárcán keresztül	ÖM+MeH SZMM NFGM NFGM
				7	12 területi osztály	-	-		
				7	-	-	1 aliroda		
				7	-	-	-		
2.	APEH Regionális Igazgatóságok illetékhivatali ügyintézés szerencsejáték felügyelet	273/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet és 2006. évi LXI. törvény 248. § (1) bek.	"területi szerv"	7	22 központi ügyfélszolgálat	95 kihelyezett ügyfélszolgálat	-	Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (központi hivatal)	PM
				-	20 ügyfélszolgálat	-	-		
8	-	-	-						
3.	MÁK Regionális Igazgatóságok	311/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet	"önálló jogi személyiséggel nem rendelkező területi szerv, részjogkörű költségvetési egység"	7	18 iroda	-	2 kirendeltség	Magyar Államkincstár (központi hivatal)	PM
4.	Egészségbiztosítási Pénztárak	297/2008. (XII. 11.) Korm. rendelet	"az OEP területi igazgatási szervei, önállóan gazdálkodó, az előirányzatok felett részjogkörrel rendelkező költségvetési szervek"	7	20 megyei (fővárosi) kirendeltség	54 kistérségi ügyfélszolgálati iroda	-	Országos Egészségbiztosítási Pénztár (központi hivatal)	EüM

⁵⁹² A szerző által készített táblázat. A táblázat elkészítéséhez BÉRCESI Ferenc, valamint SZIGETI Ernő több munkája is forrásként szolgált.

5.	Regionális Nyugdíj-biztosítási Igazgatóságok	289/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet	"az ONYF igazgatási szerve, önállóan gazdálkodó költségvetési szerv"	7	-	-	33 ügyfélszolgálat	Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (központi hivatal)	SZMM
6.	Regionális Munkaügyi Központok	291/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet	"jogi személy, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv"	7	19 kirendeltség és szolgáltató központ	150 kirendeltség	-	Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (központi hivatal)	SZMM
7.	OMMF Regionális Munkaügyi Felügyelőségei	295/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet	"jogalanyisággal nem rendelkező területi szerv"	7	-	-	3 megyei részleg	OMMF (központi hivatal)	SZMM
8.	OMMF Regionális Munkavédelmi Felügyelőségei	295/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet	"jogalanyisággal nem rendelkező területi szerv"	7	12 iroda	-	-	OMMF (központi hivatal)	SZMM
9.	Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Felügyelőségei	225/2007. (VIII. 31.) Korm. rendelet	"területi szerv"	7	12 kirendeltség	-	-	Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (központi hivatal)	SZMM
10.	BÁH Regionális Igazgatóságai	162/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet	"területi szerv, a BÁH ellátási körébe tartozó hivatali egység"	7	24 ügyfélszolgálati iroda	-	3 befogadó állomás, 2 közösségi szállás	Bevándorlási Állampolgársági Hivatal (központi hivatal)	IRM
11.	Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Regionális Irodái	308/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet	"önálló jogi személyiséggel nem rendelkező területi szerv"	7	-	-	14 iroda	Kulturális Örökségvédelmi Hivatal (központi hivatal)	OKM
12.	ÁNTSZ Regionális Intézetei	362/2006. (XII. 28.) Korm. rendelet	"területi szerv, részjogkörrel rendelkező, részben önállóan gazdálkodó költségvetési szerv"	7	-	81 kistérségi intézet	32 kirendeltség, 8 ügyfélszolgálat	Állami Népegészségügyi Tisztiorvosi Szolgálat (központi hivatal)	EÜM
13.	MKEH Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóságai	260/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet	"jogi személyiséggel nem rendelkező területi szerv"	-	-	-	-	Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal (központi hivatal)	NFGM
14.	NKH Regionális Igazgatóságai	263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet	"jogi személyiséggel nem rendelkező területi szerv"	7	-	-	-	Nemzeti Közlekedési Hatóság (központi hivatal)	KHEM
15.	víziközeledési igazgatóság			5 speciális	-	-	-		

16.	Oktatási Hivatal Regionális Igazgatóságai	307/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet	"jogalanyisággal nem rendelkező regionális szervezeti egység"	7	-	-	-	Oktatási Hivatal (központi hivatal)	OKM
17.	KSH Regionális Igazgatóságai	1993. évi XLVI. törvény (Az igazgatóságok feladataikat országos illetékességgel látják el)	"területi szervezeti egység"	6	12 képviselő	-	-	Központi Statisztikai Hivatal (kormányhivatal)	NFGM
18.	Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok	347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet	"államigazgatási szerv, önállóan gazdálkodó költségvetési szerv"	12 speciális	-	-	szakaszmérnökségek	Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság (központi hivatal)	KVM
19.	Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek	347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet	"államigazgatási szerv, önállóan gazdálkodó költségvetési szerv"	10 speciális	-	-	2 kirendeltség	Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (központi hivatal)	KVM
20.	Nemzeti Park Igazgatóságok	347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet	"államigazgatási szerv, önállóan gazdálkodó költségvetési szerv"	10 speciális	-	-	-	-	KVM
21.	Országos Meteorológiai Szolgálat Regionális Központjai	277/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet + 15/2009. (X. 9.) KvVM utasítás az OMSZ SZMSZ-e	-	-	-	-	OMSZ Központ és 4 szakmai regionális központ, valamint főállomások, állomások, radarállomások, mérőállomások	Országos Meteorológiai Szolgálat (központi hivatal)	KVM
22.	MBFH Bányakapitányságok	267/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet	"jogi személyiséggel nem rendelkező területi szerv"	5 speciális	-	-	4 ügyfélszolgálati iroda	Magyar Bányászati és Földtani Hivatal (központi hivatal)	KHEM
23.	Nemzeti Hírközlési Hatóság Igazgatóságai	38/2009. (IX. 18.) KHEM utasítás	Az Igazgatóságok az SzMSz alapján kihelyezett főosztályokként működnek	5 speciális	-	-	-	Nemzeti Hírközlési Hatóság (kormányhivatal)	KHEM
24.	Igazságügyi Hivatal	303/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet	"jogalanyisággal nem rendelkező területi szerv"	-	20 megye (főváros)	-	-	-	IRM

25.	Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal			1	18 megye	-	-		FVM
	földművelésügyi igazgatóság		"területi szerv, részben önállóan gazdálkodó részjogkörű területi államigazgatási szerv"	1	18 megye	133 falugazdász területi iroda	-		
	növény- és talajvédelmi igazgatóság	274/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet		1	18 megye	felügyelői körzetek	9 határkirendeltség	Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal (központi hivatal)	
	élelmiszer-biztonsági és állategészségügyi igazgatóság			1	18 megye	97 kerületi ellenőrző hivatal	7 határkirendeltség		
	erdészeti igazgatóság			10 speciális	-	-	-		
26.	Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Hivatal	256/2007. (X. 4.) Korm. rendelet (<i>egyes támogatások kifizetésénél a megyei szervek régiós illetékességgel járnak el</i>)	"jogi személyiséggel nem rendelkező területi szerv"	1	18 megye	-	16 ügyfélszolgálat	-	FVM
27.	Földhivatalok	338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet	"jogi személy, önálló gazdálkodási jogkörű, a miniszter irányítása alatt működő központi költségvetési szerv"	-	20 megye (főváros)	112 körzeti földhivatal, 7 kirendeltség	-	-	FVM

IDEGEN NYELVŰ ÖSSZEFOGLALÓ

The reasons for choosing this topic for research are manifold. The first is that the Hungarian territorial administrative subsystem is constantly changing. This, however, is not the only reason of the research. We need to realize that although dynamism and adaptation is a natural phenomenon of public administration, its core institutions still aspire for stabilization. This is the kind of stability what was missing from the territorial public administration after the Democratic Transformation, while the territorial stage is supposed to be the most stable point in the public administration.

Based on the information above, it should come as no surprise that numerous proposals and concepts have been made regarding territorial public administration in the last two decades. These works are also worthy of examination. Finally, the dissertation inspects the recent changes of public administration (ongoing since 2010), also affecting mid-level administration. The reason of this is the mere fact that these changes are just as questionable, as (possibly) advantageous. Since the ongoing developments are rather long-term (expected to conclude only around the end of 2014), the topic has constant actuality.

Up until the democratic transformation, state administration proved to be the dominant subsystem of public administration. This is rooted in the country's history, which (due to both national and imperial interests) always aspired towards centralization. The social-economical environment of the dualism (also paving the way to the rising middle-class), served as a great incentive to the development of Hungarian public administration. The middle level of the turn-of-the-century Hungarian public administration was a relatively powerful sub-governmental (territorial) level, where the effective predominance of governmental intentions was guaranteed by several administrative and municipal institutions. Between 1867 and 1949/50, the development of Hungarian public administration is characterized by a spontaneous and asymmetric evolution instead of systematic improvements.

The development of Hungarian public administration continued with a new approach after 1949. Due to this different approach, the People's Republic aspired for democratic centralism and the unity of state administration, resulting in a pyramid-like monolithic system of state administration. However, despite this paradigm shift, the importance of

middle-level public administration did not change at all. To build the new socialist order, it was essential to influence the economy effectively – and the best way to achieve that was the complete control of the counties. Thus, save for some exceptions, the role of the municipal level was marginal at best.

In terms of this topic, the democratic transformation of 1989-1990 is considered a watershed; after all, it had pivotal role in laying the foundations of the modern, two-pillared civil public administration. However, the transformation did not only renew our administrative system – it also resulted in notable disorder. This stemmed from a pendulum effect, originating in the distrust toward the former middle-level of public administration. This distrust was the result of the constant weakening of the local level, a tendency characteristic to both the dualist and the soviet system. However, the new political and self-government system was based exactly on this long-neglected level – this resulted in the strive for weakening the higher levels of territorial administration: the counties, and the government-controlled actors of state administration. Therefore, the reform of territorial state administration started from a defensive position, and followed a series of reintegration attempts over the next two decades.

Since the counties were removed from the system, mid-level public administration faced with disproportionate developments, followed by multiple compensatory attempts. The vacuum resulting from the counties losing their duties led to a special evolution of mid-level public administration. The end result of this turmoil was a clearly overgrown territorial administrative subsystem – its rate of growth is well represented by the fact that it became twice as big as the former soviet apparatus by 1994. For completeness' sake it shall be mentioned that these branches could become self-mobile only because of the absence of unified governmental control.

Despite of progressive conceptions consolidation of territorial level did not happen in the past 20 years. I came to the conclusion that between 1990 and 2010 more effects, that were close connection with one another, formed the executive stage of state administration (in my opinion the three main inspirations were the regionalism, the New Public Management, as well as the idea of European Administrative Space). Sometimes the aforesaid inspirations slipped on one another and formulated opposite goals. Due to the above process, there was no linear evolution, and no unbroken course of development – what we got was a series improvements plagued by excursions and great paradigm shifts.

In addition to the specialized territorial state administrative organs, every state needs an institution which fulfills the territorial representation of the government (cabinet). However, due to the lack of a global governmental attitude that would have been able to counter-check the particularism of the system, the institutions fulfilling the territorial representation of the government was rather unregulated in the last two decades. By the end of 2010, the County (and Capital) Government Offices have been established. With the support of the capital and county government offices, the government aims to reinforce its presence in the middle level of public administration.

Since the establishment of government offices (heralding the organizational integration of local administration) has happened very recently, it is hard to reach anything conclusive from the process – we can only discuss the input of the transformation at the moment. In my opinion, the most recent changes completely inversed the logic of legislation compared to the approach in effect during the times of the democratic transformation. It preferred state administration instead of local self-governments, and supported the territorial level instead of municipal actors. This resulted in another extremity: instead of bringing this disproportionateness to an end, the process rather led to the beginning of the hegemony of state administration.

By examining the sub-central level of state administration in several member states of the EU, it is safe to state that there is no generic European solution to the topic. Although full of national specialties, the future development of the executive branch is based on the re-evaluation of the state role due to New Public Management. The global economic and political megacrises of the last 4-5 years made it clear that only countries with a powerful government and public administration can make it through the critical stages.

In my opinion, the Hungarian regulations more or less correlate with the international solutions in its basics. However, despite the abundant number of similarities, I still discovered fundamental differences, resulting in a special course of development in Hungary. My professional stance is that the Hungarian situation is a special variant of the on-going changes – a course of development which unquestionably tries to adapt to local conditions, but also plagued by excursions. In a nutshell, it is an overreacted counter-reaction aimed toward the failures of the last 20 years, and the remnants of the soviet system.

In my opinion, the administrative reform is in line with the new approaches insisting on the reinforcement of the state role; however, it tries to achieve that with overly excessive methods. The unbalanced nature of our public administration (characterizing it ever since its inception) did not lessen – instead, it turned into another extremity, which is definitely not characteristic to a state preferring partnership. Today's governments simply cannot let the executive institutions of their administration disintegrate.

The course of the remaining developments will be carried out along the following considerations:

- The strong state is a must – but do we follow the right course to achieve it?
- Should not we question the current approach, if there are no (even vaguely) similar solutions anywhere in Europe?
- Based on the above, should not we treat the local tendencies of concentration, re-centralization and integration as a Hungarian rarity?
- Should we really treat the earlier (rejected) approaches of organizing mid-level public administration as dead ends, with no use to the current government?

I believe that our public administration (becoming substantially disproportionate in the 22 years following the democratic transformation) still requires the proper designation of institution roles and positions.