

VIRÁG RUDOLF

*Az államigazgatási feladat- és hatáskör-telepítés új rendszere – a járási rendszer kialakítása**

Alapfogalmak, célok

A területi államigazgatásban végbement eddigi változások, valamint a járáások kialakításának áttekintése előtt érdemes az alapvető célokat és néhány *alapfogalmat* tisztázni. Ez utóbbira azért van szükség, mert az elmúlt két évtizedben nem feltétlenül jól használtuk azokat.

Az átalakítás alapvető célja – felfogásunk szerint –, hogy az államigazgatás az ügyfél számára egy *standard, színvonalas szolgáltatást* biztosítson az ország bármely pontján. Cél az is, hogy erre egy olyan államigazgatás legyen képes, amely – az adófizető szempontjából – hosszú távon *fenntartható*. Ez az államigazgatás olyan állam része, alrendszerre legyen, amely képes a globalizálódó világban az *állampolgárok közösségének érdekeit bel- és külföldön eredményesen érvényesíteni*.

Az *állam, önkormányzat, közigazgatás, államigazgatás* fogalmakat az eltelt két évtizedben a szakmai és politikai közbeszédben nem igazán használtuk rendszerszerűen, sokkal inkább az ellentmondásosság volt jellemző fogalomhasználatunkra (miközben a szakirodalom egy része pontosan használta és értelmezte azokat). Nem mindig értünk megfelelő tartalmat az állam, közigazgatás, államigazgatás, önkormányzat fogalmak alatt. Az önkormányzatot és

az államot például szinte külön entitásként kezeljük a szakmapolitikai fogalomhasználatunkban. Azt mondjuk, hogy „az állam és az önkormányzat között csoportosítunk át feladatot”, az állam valamit biztosított az önkormányzatnak, mást meg nem. Úgy tekintünk a kapcsolatra, *mintha az önkormányzat önálló entitás lenne, és ekként jelenne meg az állammal szemben*. Valamennyien tisztában vagyunk azzal, hogy rendszertanilag nem ez a helyzet. *Az államon belüli egyik alrendszer a közigazgatás, és azon belül további alrendszer az államigazgatás, illetve az önkormányzat*. Ne zavarjon meg bennünket, hogy az önkormányzati igazgatás meglehetősen sok és az államigazgatásától eltérő jellegű feladattal, autonómia-jeggyel, sajátos működési renddel rendelkezik. E tekintetben elűt az összes többi állami szervtől, nemcsak az államigazgatástól. E sajátosságok éppen az önkormányzatok helyi közösségekhez kötődéséből adódnak. Mindez azonban nem változtat az önkormányzatok államon, közigazgatáson belüli, rendszertani helyén. Ebből az is következik, hogy az egészért való felelősséget viselő állami szervek nem egy másik entitásról döntenek, amikor az önkormányzati feladatokat és azok ellátásának feltételeit meghatározzák, hanem az állam közigazgatás alrendszerén belül határozzák meg a munkamegosztást.

Amikor azt mondjuk, hogy „az önkormányzattól az államhoz” vagy „az államtól az önkormányzathoz” feladatot, forrást telepítünk át, akkor valójában *az önkormányzat és az államigazgatás között* mozgó feladatokról, forrásokról beszélünk, pontatlanul használva a fogalmakat.

Már 1990–1991-ben megjelent a probléma: mi történjen a feltételrendszerrel, ha a feladat – akár jogszabály, akár megállapodás alapján – egyik alrendszerből a másikhoz kerül át (vagy éppen azokon belül, egyik szervtől a másikhoz). Meglehetősen ellentmondásos módon sikerült a feltételrendszer feladatokkal együtt való mozgását szabályoznunk, amiből akadtak is problémák. Feltehetően ismertek például a megyei és városi önkormányzatok közötti intézmény-

* A Közigazgatási Akadémia konferenciasorozat keretén belül, február 23-án az NKE-n megrendezett *Helyi önkormányzatok 2012* című konferencián elhangzott előadás közlésére szánt változata.

vándorlások és annak finanszírozási hátterével kapcsolatos gondok. Ezért a feladatok közigazgatási alrendszeren belüli – önkormányzati és államigazgatási rendszerek közötti vagy akár azokon belüli – mozgását célszerűen mindig *követnie kell a feltételrendszerek mozgásának*. E nélkül az átadónál felesleges kapacitás keletkezik, míg az átvevőnél kapacitáshiány.

Fejlesztési területek

A területi közigazgatás megújításában olyan lépésekre került, illetve kerül sor, amelyek az elmúlt húsz évben *szándékként vagy kezdeményezésként felmerültek*, de nem valósultak meg. Az átalakítások mindegyike külön-külön is olyan léptékű, amely egy vagy több választási ciklust is erősen megterhelhet volna.

Vázlatosan *áttekintve a változásokat* megállapítható, hogy *a területi államigazgatás integrációja* gyakorlatilag a két évtized mind-egyik választási ciklusában felmerült. A *járás* egy közigazgatási területi alapegységet és egy járási szintű államigazgatási feladat- és szervezetintegrációt hoz létre. Az államigazgatási feladatkör a történelemben hagyományosan a *járás* funkciója volt. A *kormányablakok* egy standard, egyablakos, ügyfélbarát, és az államigazgatási ügyek ügyfelek által kezdeményezhető körére kiterjedő ügyindítást, ügyintézését tesz lehetővé. Feltétlenül megemlítendő e csoportban *a határon átnyúló területi együttműködés* intézménye, az ETT (nemzetközi rövidítése szerint EGTC), mert az Európai Unió 2007-ben egy vadonatúj, önálló jogi személyiséggel és önálló döntési rendszerrel rendelkező együttműködési szervezetmodellt hozott létre, amely egészen új lehetőségeket nyitott meg az eddigi együttműködésekhez képest. A tagállamok közül Magyarország ültette át elsőként a szabályozást a hazai jogrendszerbe és úgy véljük, ez igen sok szempontból kifejezetten előnyös együttműködési lehetőségeket teremt számunkra. Valamennyi szomszédos országunk határ menti területe

és a mi határ menti területeink is depressziós régiók, leszámítva az úgynevezett „Aranyháromszöget” (a Bécs–Pozsony–Győr által határolt területet). Ezért valamennyien érdekeltek vagyunk az új intézmény adta lehetőségek minél jobb kihasználásában.

Az új Ötv. és az annak nyomán *megújuló önkormányzati rendszer* a legnagyobb átalakítások közé tartozik. Ehhez kapcsolódik a *megyei önkormányzatok konszolidációja*, amely a megyei önkormányzatok adósságának állami átvételét és a megyei intézményrendszer működésének hatékonyabbá tételét célozza.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok

A területi államigazgatás integrációját illetően tanulságos lehet némi visszatekintés. 1990 nyarán a Belügyminisztériumban – akkori munkahelyemen, amely jelentős szerepet töltött be a közigazgatás új szerkezetének kialakításában és koordinálta a „hatásköri törvényként” elhíresült 1991. évi XX. törvény előkészítését – az ágazati minisztériumok több szakmai képviselője is megjelent. Jelezték, hogy a megszűnő megyei tanácsok szakigazgatási szervei és háttérszervezetei helyébe területi államigazgatási (azaz dekoncentrált) szerveket kívánnak létrehozni. Kérdésünk, miszerint a Pénzügyminisztériumban jártak-e már, általában meglepetést okozott. Nem merült fel – különösen nem reflexszerűen –, hogy mielőtt bármilyen feladatot, bármilyen módon megkívánunk oldani, körbejárjuk a költségvetési feltételeket. Egyszerűen nem volt nyilvánvaló, hogy *„üzleti tervben” gondolkodjunk*, mert egy szervezetet – még akkor is, ha államigazgatási feladatot lát el – meghatározott költséggel létre kell hozni és évente ismétlődő, meghatározott költséggel fenn kell tartani. És mindez az adófizetőt fogja terhelni.

Az 1990 óta tartó időszak *minden kormány* megpróbálta ezt a gyorsan elindult *szétaprózódási tendenciát megállítani és megfordítani* (amiről számos – egyre óvatosabb

megfogalmazásban elfogadott – kormányhatározat tanúskodik). Ennek első lépéseként 1992-ben született meg – még az Antall-kormány alatt – az első kormányrendelet, amely a kormány területi szervének szerepét (még nem nevesítve) betöltő köztársasági megbízottakat kívánta koordinációs és ellenőrzési hatáskörrel felruházni a többi területi államigazgatási szerv (népszerű és rövid néven „dekó”) felett. Ennek végül nem volt gyakorlati foganatja. Tovább erősödött a teljesen ágazati alapú dekoncentráció. Az ágazati alapon szerveződött „dekók” területi egységeként – megyéenként, netán régióként – nem nagyon voltak beszélő viszonyban egymással.

Az első (koalíciós) kétharmadot maga mögött tudó kormány 1996–1997-ben kísérletet tett a dezintegrációs folyamat megállítására és megfordítására. Végül egy területi államigazgatási szerv (fogyasztóvédelem) integrálódott is az akkor már közigazgatási hivatalnak nevezett rendszerbe (továbbá nem jött létre az önálló „árvaszék”, helyette a gyámügy a közigazgatási hivatal szakigazgatási szerve lett). A közigazgatási hivatal pedig (az 1997. január közepén hatályba lépett kormányrendelettel) megkapta a „kormány területi szerve” státust. A fogyasztóvédelem azonban az első adandó alkalommal távozott is a közigazgatási hivatalból és ismét önálló „dekó” lett. A koordinációs és ellenőrzési hatáskörök pedig (bár intézményesen is létrejöttek, például az államigazgatási kollégiumok formájában), továbbra sem jelentettek komoly befolyást a területi államigazgatási szervekre.

Mindezt 2002 után a *regionalizáció* követte, amely lényegében egy egészében nem koncepcionált, ad hoc jellegű folyamat volt. Ennek végső stádiumában – a 2/3-os törvénykezés „ki nem hordott” módját követően – az Alkotmánybíróság döntése következtében megszűnt a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés.

Az *alapvető fordulat* a 2010. évi választásokat követően következett be: 2010. szeptember 1-jére a közigazgatási hivatalok visszaszerveződtek a megyei szintre, és hely-

reállt a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés. A fővárosi és megyei kormányhivatalok *2011. január 1-jei létrejötte* pedig egy két évtizedes dezintegrációs folyamatnak vetett véget.

A kormányhivatalokban *kettős irányítás* érvényesül: a szervezeti irányítás a közigazgatási és igazságügyi miniszter, a szakmai irányítás pedig az ágazati miniszterek feladata. Az ágazati miniszter felelős a szabályozásért, az ellenőrzésért, a képzésért és minden olyan feladatért, ami nem kifejezetten a szervezeti (funkcionális) irányítás feladatkörébe tartozik.

Az átszervezés meglehetősen gyorsan zajlott le, hiszen 2010. szeptember közepén született meg az alapvető döntéseket tartalmazó és a feladatokat meghatározó kormányhatározat, amelytől mindössze három és fél hónap állt rendelkezésre a koncepciónalás, a szabályozás, a költségvetés, a szervezés feladataira. Ez azért is volt különösen nagy kihívás, mert a magyar területi államigazgatás szervezeti rendszere valójában olyan volt, mint egy autó, amelynek minden alkatrészét más gyárban, más szabvány szerint állították elő. *A területi államigazgatási szervek nem képeztek egymáshoz illeszthető szerkezeteket.* Felépítésük, területi szerkezetük, a központi és területi szervek közötti munkamegosztásuk egyedi, a többitől eltérő volt. Előfordult, hogy az adott dekoncentrált szerv önmagára sem hasonlított: az egyik régióban egészen más felépítéssel rendelkezett, mint a másikban. Egy ilyen nagyságú országban ez sokkal átláthatóbb és hatékonyabb módon is felépülhet.

Az integráció 14 szervezetet, több mint 150 szervet és mintegy 23 000 kormánytisztviselőt érintett. A fejezeti források átcsoportosítása során 124,5 milliárd forint KIM fejezetbe csoportosítására került sor. Ez egy *ún. nullszaldós átcsoportosítás* volt, vagyis az előző év ún. bázisba beépült működési költségeinek átcsoportosítása történt. A nagyságrendhez képest rendkívül gyors változás éles, feltáró képet rajzolt a területi államigazgatás rendszeréről. Villámgyorsan láthatóvá vált, hogy e szervezetek működésében

– a feladatok és a tevékenység hasonlósága ellenére – *igen jelentős eltérések* vannak a szervezeti megoldások, a kapacitások, az illetményrendszer, az elhelyezések, a működési feltételek és a finanszírozás tekintetében.

Az integrált szervek egészét tekintve pedig a korábbi években felhasznált költségvetési forrásokhoz képest *több tízmilliárd forint megtakarítás* állt elő annak következtében, hogy a kormányhivatalok nem kapták meg a korábban elosztott (bázisba be nem épülő) fejezeti kezelésű előirányzatokból származó források jelentős részét. Az elmúlt húsz évben ilyen léptékű átszervezés még nem járt ekkora megtakarítással a költségvetés számára.

Az integráció egyébként – a jelzett források elmaradásától függetlenül – *általános fel fogás szerint megtakarításokhoz* vezet. Hasonló feladatokat hasonlóan integrált szervezetben ellátó hivatalt hoztak létre néhány évvel ezelőtt az egyik német tartományban. Itt – errefelé bevált módszerességgel – akként értek el megtakarítást, hogy a létrehozott hivatalnak feladatul szabták, hogy évente négy százalékkal csökkentse a költségvetését. Ennek következtében öt év múlva a működési költségek (indulási alapjának) húsz százalékát tervezetten megtakarította az adott Land költségvetése.

Az integráció a *működés valamennyi területén* lehetővé teszi a megtakarítások megjelenését. Megtakarítások érhetőek el a nagy összegű beszerzések minden területén a tárgyi eszközöktől az ésszerűbb elhelyezésen át a biztosítási szerződéseikig. Így megtakarítást eredményezett például a szakigazgatási szervek összevontabb elhelyezése, a gépjármű biztosítási szerződések egységes megkötése vagy az egységes vírusvédelem beszerzése. Hasonló, tíz- és százmillió nagyságrendű megtakarítások érhetőek el – ahol erre lehetőség nyílik – a kormányhivatalok koncentráltabb elhelyezésével, amely több, kevésbé előnyös bérleti, használati jogviszony megszüntetését teszi lehetővé.

A megyei önkormányzatok konszolidációja

A megyei önkormányzatok konszolidációja egy évvel követte a kormányhivatalok létrehozását. Az állam – 2011. január 1-jével – átvállalta a megyei önkormányzatok évek alatt felhalmozódott adósságát és átvette a megyei önkormányzat intézményeinek fenntartását, valamint az önkormányzat vagyonát, kivéve a megyei önkormányzat jövőbeni feladatköréhez kapcsolódó feltételeket biztosító vagyoni kört.

Az *egészségügyi intézmények* egy NEFMI által irányított központi hivatal, a GYEMSZI irányítása alá kerültek. A többi intézményt pedig a megyei intézményfenntartó központok, a MIK-ek integrálták. A mintegy 700 intézmény körébe tartoztak a költségvetési szervek, gazdasági társaságok, közalapítványok. Nagy kihívást jelentett, hogy az átvett szervezetek *finanszírozásának feltételrendszere lényegesen megváltozott*: megszűntek a hitelek által biztosított források. Ez a körülmény kikényszeríti a működés hatékonyságának alapvető felülvizsgálatát.

A járás

A járás fogalma az államigazgatási feladatokhoz és a tradicionális területi egységhez kapcsolódik. Az intézmény kialakításához konzultációs folyamat kapcsolódik. A járás intézménye mindenekelőtt *a kormányzati felelősségi körbe tartozó államigazgatási és az önkormányzati felelősségi körbe tartozó helyi, önkormányzati feladatok világos szétválasztásával* függ össze. Már 1990-ben, az önkormányzati törvény parlamenti tárgyalása során vita folyt arról, hogy melyik szerv legyen az államigazgatási feladatok, hatáskörök címzettje. A lehetőségek között szerepelt a polgármester, sőt – egy módosító javaslatral – még az ún. közigazgatási titkár is. Végül a törvényalkotó kikötött a jegyzőnél. A jegyző azonban az önkormányzat szerve,

aki egyúttal kiszolgálja a testületet és vezeti a polgármesterinek nevezett hivatalt.

Így azután állandó probléma volt a *jegyző státusa*: miért az önkormányzat szerve, ha a feladatkörének nagyobb részét államigazgatási – tehát kormányzati felelősségi körbe tartozó – feladatok teszik ki. Gyakran felvetődött, hogy miként lehetne a jegyzőt kormányzati szervhez kapcsolni legalább a fellette gyakorolt alapvető munkáltatói jogok megosztásával. Az önkormányzattól való függés értelmezési hatása odáig ment, hogy az államigazgatási feladatok sokaknak már önkormányzati feladatoknak tűntek. Különösen az építésügyi hatáskörök voltak ennek a félreértésnek kitéve.

Bár a járás alapvetően államigazgatási feladatot ellátó szervezet, amennyiben a törvényhozás úgy dönt, hogy *meghatározott, önkormányzatoktól átvett feladatokat* is ezen a szinten kell ellátni, akkor erre is fel kell készülnie. A járások 2013. január 1-jétől kezdik meg működésüket. Az intézményrendszer kialakításának *alapelveit* az 1299/2011. (II. 23.) Korm. határozat rögzíti.

A *méretgazdaságosság* elve szerint a járás lehetőleg a megfelelő nagyságú területre és népességre épüljön, amely az államigazgatási és egyéb közszolgáltatások teljesítéséhez szükséges igénybevétel és feltételrendszer szempontjából szükséges kereteket biztosítja, az intézményeket igénybe veszi, működteti, az ezzel járó, rá háruló terheket viselni képes.

A *településszerkezet* figyelembevétele azért különösen fontos, mert a magyar településszerkezet vegyes. Az alföldi alapvetően a Hannover-vonaltól északra fekvő terület, míg a Dunántúl, illetve az észak-észak-keleti területek sokkal inkább Franciaország vagy Csehország településszerkezetére hasonlítanak. Franciaországban 36 000 önkormányzat van és – hozzáánk hasonlóan – valamennyi település külön önkormányzattal rendelkezik. Csehországban 6200 önkormányzat van, ugyanígy minden településen önálló önkormányzattal. Nekünk tehát

olyan járásszerkezetet kell alkotni, amely alkalmas a Hajdúságra és az Őrségre egyaránt.

A *térszerkezet* keretében figyelembe kell venni, hogy a települések milyen távolságra vannak egymástól, milyen közlekedési, foglalkoztatási, intézményi kapacitások helyezkednek el az adott térségben, mely települések rendelkeznek olyan adottságokkal, szervezeti képességekkel, amelyek megkönnyítik a feladatok ellátását külön költségvetési források igénybevétele nélkül is. A *megyehatárokat* a járások kialakítása nem metszi át, tehát illeszkedni fognak a megyékbe, nem lépnek túl azok keretein.

A *tudományos előkészítés* 7 modellt dolgozott ki, amelynek során ugyanazon kritériumrendszert alkalmaztak, amikor a székhely és a tőle legmesszebb eső település távolságát vették alapul. A „160+” modell egyike ezeknek. Ebben a székhelytől legtávolabbi település sincs 30 km-nél messzebb. Egyébként ez meglehetősen hasonlít a tradicionális járások szerinti beosztáshoz, ami feltehetően annak is eredménye, hogy a vizsgálat kiemelten kezelte az *identitásalakító tényezőket*.

Azonban a modellt szükséges a *gyakorlattal közvetlenül is ütköztetni*. Erre több körben került, kerül sor. A térkép és a kapcsolódó szakmai anyagok honlapon való közzétételére több száz észrevétel, javaslat érkezett. Ezek többsége egy-egy település területi hovatartozására tett javaslatot, előfordul azonban új járás kezdeményezése is. Az önkormányzati szövetségek szervezésében országos konzultációk folynak polgármesterekkel, jegyzőkkel. Ugyancsak konzultáció zajlott az átszervezésben érintett foglalkoztatottak szakszervezetével. Az észrevételek, javaslatok áttekintése és a döntés-előkészítés a megyei kormány megbízottak közreműködésével folyik.

A *járáások száma* megszűnésükkor – 1983. év végén – 83 volt, ezt azonban megelőzték az 1970-es években végrehajtott összevonások. 1984. január 1-jétől gyakorlatilag semmiféle állami egység nem volt ezen a területi szinten. Az 1990-es évek közepén a KSH el-

nökének közleményében jelentek meg a *statistikai kistérségek*, amelyek száma (137) már magasabb volt, közelítve a tradicionális járássok számához. Aztán a kistérségek száma minden lehetséges alkalommal növekedett (mára elérte a 175-öt).

Városaink száma meghaladja a 300-at, azonban csak mintegy hatvan százaléka rendelkezik valódi vonzással a környezetére nézve. (Településszerkezetünk tarkaságára jellemző, hogy az ország legkisebb városa – egy 1200 lakosú fürdőváros – korábban tradicionális járásszékhely volt.)

A járás megvalósítja az *államigazgatási feladatok külön szervezetben való megjelenítését*. Ez azonban nem jelenti azt, hogy csak a járási hivatalnál lehet államigazgatási ügyet intézni. Mindenütt, ahol ma államigazgatási ügyintézés folyik és lesz igazgatási szervezet, államigazgatási ügyintézés is lesz. Az államigazgatás *elérhetősége tehát nem romolhat*. A járási hivatalok *általános, elsőfokú hatósági jogkörű* szervek, a *fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységei* lesznek. Magukba foglalják a jelenlegi kormányhivatali kirendeltségeket és mindazon *feltételeket* – az elhelyezéstől az irodai felszerelésen át az ügyintéző személyzetig –, amelyek jelen-

leg a települési önkormányzatok polgármesteri hivatalaiban, körjegyzőségeiben (és a leendő közös önkormányzati hivatalokban) az államigazgatási ügyintézt szolgálják.

A kormányablakok

A jelenlegi – 2011 év elején működésbe lépett – 29 kormányablak jelzi törekvéseinket. A kormányablakok kiépítendő hálózata *több mint 300 integrált ügyfélszolgálatot* tartalmaz. Ezek nem csupán a járásszékhelyeken működnek majd, hanem minden településen, ahol jelenleg okmányiroda van. A kormányablakok lehetővé teszik az államigazgatási ügyek indítását és az egyszerűbb ügyek azonnali intézését, továbbá széles körű és hatékony közigazgatási információs szolgáltatást végeznek.

Összefoglalva: az az időnként felbukkanó aggodalom, hogy a változások nehezebbé teszik az államigazgatás elérését, az ügyek intézését, teljességgel megalapozatlan. A cél ennek pontosan az ellenkezője: könnyen elérhető, világos szerkezetű, egyszerűbb és átláthatóbb működésű, fenntartható államigazgatást kívánunk létrehozni.

Az államigazgatási feladat- és hatáskör-telepítés új rendszere – a járási rendszer kialakítása

A Nemzeti Együttműködés Kormányának célja olyan modern kori járássok kialakítása, melyek hozzájárulnak a mai közigazgatásnál alacsonyabb társadalmi költséggel működő, azonban magas szolgáltatási színvonalat biztosító rendszer létrejöttéhez. A járássok kialakítása a közigazgatás átfogó, a közjót szolgáló átalakításának, a Jó Állam kialakításának egyik eleme. A kormány által megfogalmazottak szerint a járássok az államigazgatás legalsóbb területi szintjét jelentő egységek, melyek az államigazgatási tevékenységek, szolgáltatások döntő többségét minden magyarországi állampolgár számára elérhető közelségben és azonos minőségben biztosítják.

A járássok kialakításának koncepcionális elveiről a kormány az 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatával döntött. A járássok kialakítása illeszkedik a területi közigazgatás megújításának rendszerébe. Ennek legfontosabb elemei: a területi államigazgatás integrációja, a megyei önkormányzatok konszolidációja, a járássok kialakítása és a kormányablak-rendszer kiépítése.

Az az időnként felbukkanó aggodalom, hogy a változások nehezebbé teszik az államigazgatás elérését, az ügyek intézését, teljességgel megalapozatlan. A cél ennek pontosan az ellenkezője: könnyen elérhető, világos szerkezetű, egyszerűbb és átláthatóbb működésű, fenntartható államigazgatást kívánunk létrehozni.