

A kormányhivatalok (a Somogy Megyei Kormányhivatal) helye és szerepe a magyar közigazgatás fejlődéstörténetében

H. Varga Katalin* – Neszményi Zsolt**

Abstract **The role of Government Offices (the Government Office of Somogy County) in the developmental history of the Hungarian public administration.** The formation of Public Administration in Hungary and the country's historical development are interconnected. Stephen I. was the founder of the Hungarian state. He set up the county system of the kingdom, grounded the church and organised the royal council. After the Turkish occupation a significant development started in Public Administration during the reign of Maria Theresa and Joseph II. The Austro-Hungarian Compromise of 1867 gave several autonomous scopes to Hungary and it also had an effect on the structure of the Public Administration system. The Monarchy fell apart after WW 1. and the newborn countries organised their on Public Administration systems. In the Inter-War Period (1919-1939) it was 'hyper central', however the central, ministerial authorities did not have any decision making power. During the Socialist era the Theory of State and Theory of Law vindicated the principle of the authority's unity. After 1989 State and Public Administration renewed. The first democratically elected government were open towards the Western systems and founded the general institutions of the legal state. Capital and County Government Offices were set into action as a next step in the standardized regional polity in January 2011.

The tasks of the Government Offices: execute the governmental tasks in the region. Their aim is to standardise regional polity. 17 decentralised polity bodies integrated into capital and county government offices 1st January 2011 as a result of the 288/2010. (XII. 21.) Government Order.

The Government hopes more standard operation, the elimination of parallel operations, and therefore the decrease of costs as an effect of integration. Recent results have shown that several procedures can be managed easier especially the important investments or the authority procedures.

Keywords public administration, government office, Government Office of Somogy County

* Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar
E-mail: hajdicsne.varga.katalin@uni-nke.hu

** Somogy Megyei Kormányhivatal
E-mail: hivatal@somogy.gov.hu

1. Bevezetés

A közigazgatás történetével, fejlődésével számos szakember foglalkozott, eredményeik nyomán megállapíthatjuk, hogy Magyarország közigazgatásának változásai történelmi, politikai, társadalmi fejlődésünk következményei. Ilyen fejlődésnek az eredménye a 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról, amit „Az Országgyűlés a jó állam kialakítása keretében, a területi államigazgatási szervrendszer működésének egységessé és hatékonyabbá tétele, ezáltal a területi államigazgatási feladatellátás fejlődése és színvonalának növelése, valamint az ügyfél-centrikus területi államigazgatás megvalósítása érdekében”¹ alkotott.

2. A magyar közigazgatás fejlődéstörténete a kezdetektől napjainkig

A közigazgatás strukturáját, funkcióját, területi és hierarchikus tagolását mindig meghatározta a gazdasági, társadalmi, politikai környezet. Hazánk közigazgatásának alakulása szorosan kapcsolódik történelmi fejlődésünkhöz. Meghatározó jelentőséggel bírt a megye és a megyerendszer, míg a járási, regionális felosztás inkább esetleges jellegű volt. Mivel területileg minden a megyébe, a megyére épült, azért lehetett a történeti-területi folyamatok meghatározó kerete hosszú évszázadokon át. A regionális igazgatás a magyar közigazgatás-történetnek problémás része, mert bár a szakigazgatásban viszonylag korán létjogosultságot kapott, az általános igazgatásban főképpen ideiglenes jelleggel érvényesült, elsősorban diktatórikus időszakokban.²

2.1. Az államalapítástól Mária Terézia rendszeréig

A magyarság törzsi és nemzeti szervezeteiben élt az államalapítás előtt, „erre utal Kézai Simon krónikája, amely szerint i. sz. 370-ben 108 magyar nemzetség volt, akik rektort és kapitányokat választottak, és akik felett a *communitas*, vagyis a közösség állott.”³

Az államalapítással vette kezdetét a magyar közigazgatás története, I. István államszervezeti intézkedései nyomán jött létre a magyar állam. Területi alapon szervezte meg az államberendezkedést, miután a törzsfőktől elkobozta a területeket. Kialakította a vármegyérrendszert, kiépítette az egyházakat, királyi tanácsot hozott létre. Ezek eredményeként létrejött és megerősödött a királyi hatalom, egyben az államhatalom, amely erős központi államszervezetként funkcionált.

Az összefüggő területeket alkotó vármegyék feladatkörébe elsősorban nem katonai, hanem közigazgatási feladatok tartoztak, élükön a megyésispán (*comes*) állt, akinek az egyik legfontosabb feladata volt, hogy a királyi rendeleteket közvetítse a megyékhez (szervezte a hadsereget a haza védelmére, a megye legfőbb bírja volt, beszedte az adókat).⁴

Az Árpád-házi királyokat követően feudális anarchiába torkollott a királyi hatalom, aminek az újbóli megszilárdítására a hivatalnoki réteget megerősítették azzal, hogy országos méltóságokat hoztak létre.

¹ 2010. évi CXXVI. törvény.

² Hajdú 1996, 5.

³ Közigazgatási Jog I. 2011, 24.

⁴ Csatári é.n.

A török uralom után Mária Terézia és II. József uralkodása alatt következett be a közigazgatás jelentős fejlődése. A hivatalnoki apparátust tovább bővítették, létrehozták a pénzügyek intézésére az udvari kamarát, az igazgatási ügyek intézésére az udvari kancelláriát, az ellenőrzés ellátására a számvevőszéket. Ebben a korszakban alakult ki, hogy a hivatalnokok állandó fizetést kaptak. Több reformot is bevezettek, például 1769-től a jegyzőkönyvezést, 1782-től az iktatást, a fellebbvitelt, amiknek a későbbi korok közigazgatására nagy hatásuk lett.⁵

2.2. A kiegyezés után

1867 után az Osztrák-Magyar Monarchiában Magyarország számos önálló hatáskört kapott, és a kiegyezés a közigazgatás tagozódására is hatással volt, „ugyanis attól kezdve beszélhetünk a közigazgatás kettős tagozódásáról: nevezetesen az államigazgatásról és az önkormányzati igazgatásról [...] a közigazgatási szervezetrendszer felépítését nem szabályozták egységesen, törvényi szinten [...] A közigazgatási pozíciókat nagyon sokáig a nemesi családok leszármazottai töltötték be, ám a XX. század legelején a minisztériumi struktúra felállásával megalkotnak bizonyos részletszabályokat és kialakul a köztisztviselői és közalkalmazotti kar.”⁶

2.3. A két világháború között

1918 után felbomlott a monarchia, a létrejövő államok újjászervezték közigazgatási struktúrájukat. Az utódállamok közül Ausztriában 1925-ben elkészült az *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, s ez a közigazgatási eljárási kódex a Magyar Királyság első közigazgatási törvényének elfogadását is determinálta.⁷

A két világháború közötti időszak közigazgatása "hipercentrális jellegű", amit bizonyos mértékben ellensúlyozott, hogy a központi, miniszteriális hatóságoknak nem volt ügydöntő jogkörük, miután a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk és az azt módosító 1933. évi XVI. törvénycikk egyszerűsítette a jogorvoslati rendszert. Az 1930-as évek elejétől szemléletváltozás következett be, ami a közigazgatás hatékonyságát célozta meg, ennek hivatalos megfogalmazását Magyar Zoltán készítette el a közigazgatást racionalizáló kormányprogramban. Az osztrák és a belőle sarkadó közép-európai eljárásjogi törvények hatására programcélként szerepelt az eljárás és az eljárásjog korszerűsítése (a hatékonyság emelésére hozott szervezeti változásokat az 1. számú ábra szemlélteti).

2.4. A szocializmus időszakában

A szocializmus időszakában az állami és önkormányzati igazgatás a demokratikus centralizmus jegyében épült ki. A szocialista állam- és jogelmélet a hatalom egységének elvét érvényesítette az államszervezet felépítésében. Ez az elv egyenesen következett az egypárti irányításból. Az állami szervek a képviselői szerv alatt helyezkedtek el. Az államszervezet működésében a területi-helyi szervek fontos szerepet játszottak, amit a szovjet mintára felépült tanácsrendszer testesített meg. Az önállóság-
nak a bizonyítéka volt, hogy a felettes ágazati szervek a szakigazgatási apparátust nem utasíthatták, csak a végrehajtó bizottságokon keresztül tudták a befolyásukat

⁵ http://www.uni-miskolc.hu/~wwwwallin/kozig/hirek/altalanos_resz/kozig_tortenet.pdf 24-25.

⁶ Boros 2011, 118–120.

⁷ Boros i.m., 120.

2.5. Úton a kormányhivatalok felé – avagy a területi közigazgatás reformra szorul

1989 után az állam- és a közigazgatás megújult polgárosodásáról beszélhetünk. Az első szabad kormány nyitott a nyugati rendszerek felé és megteremtette a jogállam alapintézményeit (Alkotmánybíróság, helyi önkormányzatokról szóló törvény, 1997-es bírósági reform, ombudsman stb.). A közigazgatási szervezetrendszer a kormány és a kormánynak alárendelt szervek alkotják, élén a kormány áll a végrehajtó hatalom fejeként. Új központi szervtípusként alakultak ki a közigazgatási hivatalok, amelyek általános államigazgatási hatósági jogkörrel rendelkeztek, a helyi önkormányzatok fölött törvényességi ellenőrzést gyakoroltak.⁸

A regionalitás, a területi államigazgatás, a területi szintű közigazgatás témaköre számos közigazgatással foglalkozó szakember, tudós tanulmányának témája lett, amely a modernizáció folyamatosságának és fontosságának gondolatát támasztja alá, mintegy igazolva Magyar Zoltán, a közigazgatás kimagasló alakjának gondolatát: „Közigazgatásunk racionalizálása nemcsak egyszerű munka, hanem állandó célt és speciális módszert igényel. Nem egyszerű empirikus reform, egypár bürokratikus tapasztalatnak vagy ötletnek bravúros érvényesítése, hanem a magyar állam szervezetének elvszerű vizsgálata és üzemének a tudományos eredményeit figyelembe vevő elrendezése.”⁹

Az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán a regionalizmus, a regionális fejlesztés és közigazgatás újonnan aktualitássá vált. Ennek kapcsán is a 2000-es évek első éveiben a magyar közigazgatás reformja egyaránt foglalkoztatta az államigazgatást és a politika iránt érdeklődő közvéleményt is.¹⁰

A területi széttagoltság jellemezte területi államigazgatásban helyi szinten egy 2004-es tanulmány szerint 33 különböző államigazgatási szerv működött, amelyek közül 15 különböző ágazati szerv a megyénél nagyobb, azaz regionális szinten, 16 megyei szinten, 2 szervezet pedig települési szinten működött. Az általuk ellátott feladatok nagyon változatosak (hatósági, felügyeleti, szolgáltató, gazdálkodási). A területi államigazgatás integrációja és kormány általi összehangolása, ellenőrzése céljából 1996-ban létrehozott kormányhivatalok, megyei és fővárosi közigazgatási hivatalok eredeti célja az volt, hogy egységes szervezeti keretet nyújtsanak a területi államigazgatási feladatok ellátásának. A független államigazgatási szervek létrehozása ellen tilalmat állítottak fel, amit nem sikerült betartani, hiszen 1996–2004 között 10 új szerv is létrejött.¹¹

A területi szervek jogállása nem volt tisztázott, amit a fogalmi sokszínűség is mutat. Számos típusba sorolhatók, ezeknek a kategóriái a következők:

1. táblázat. Területi szervek kategóriái

<i>Szervtípusok</i>	<i>Jogsabályi körülírások</i>
Felügyelőség	Minisztérium területi szerve
Felügyelet	Területi közigazgatási szerv
Igazgatóság	Területi szerv
Hivatal	Igazgatási szerv
Iroda	Területi igazgatási szerv
Kirendeltség	Szervezeti egység
Szolgálat	Hivatali egység
Központ	Kirendeltség
	Önálló jogi személy

Forrás: Gellén 2007, 5–6

⁸ Boros 2011, 126.

⁹ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 2011.

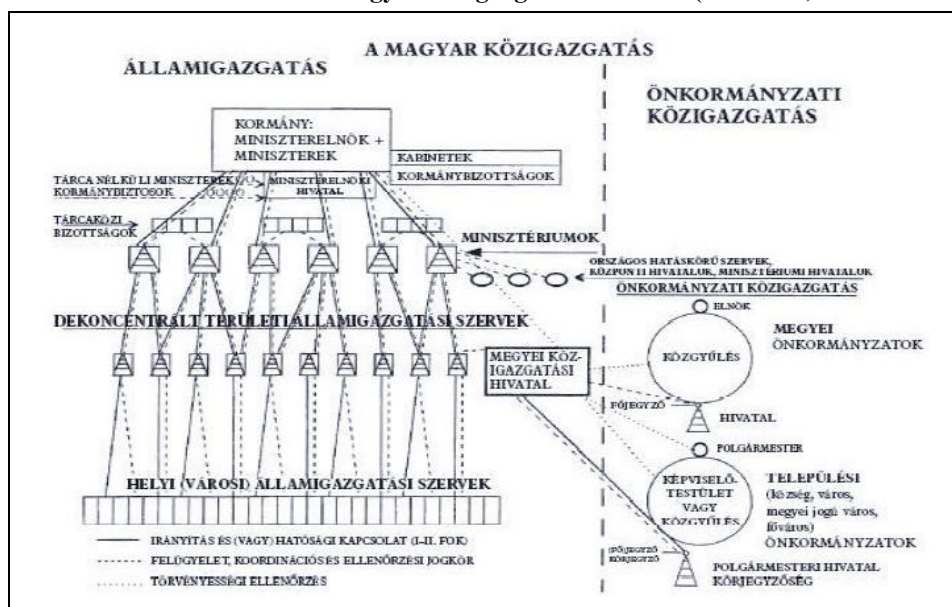
¹⁰ Agg é.n.

¹¹ Balázs 2004, 6.

„A fogalmi sokszínűség mellett napi problémát okoznak a nem világos jogosulti-kötelezeti kapcsolatok, sok az osztott felelősség, a »közreműködő szervezet«. Ezekon kívül végeláthatatlan a »jog alatti«, különböző formákban megtestesült szokásjogi megoldások sora.” – szögezi le a 2007-ben napvilágot látott tanulmány szerzője.¹²

A 2006. évi CIX. törvény megteremtette az átalakítások törvényi alapjait, megkezdődött a struktúra modernizálása. Az újonnan létrejött szervek 2007. január elsején megkezdték munkájukat. Az átalakítások átfogó jellegét mutatja, hogy a 2006-os esztendő 48 területi államigazgatási és rendvédelmi szervével szemben 2008. január elsejétől már csak 33 működött. Ezek két csoportot alkotnak, a regionális szinten szervezett, illetve a megyei szinten szervezett közigazgatási szervek csoportját (lásd a 3. számú ábrát).

3. ábra. A magyar közigazgatási rendszer (2009-ben)



Forrás: Barta 2009

Regionális szinten szervezett közigazgatási szervek: közigazgatási hivatalok, APEH igazgatóságok, MÁK igazgatóságok, egészségbiztosítási pénztárak, nyugdíj-biztosítási igazgatóságok, munkaügyi központok, OMMF munkaügyi felügyelőségei, OMMF munkavédelmi felügyelőségei, NFH felügyelőségei, BAH igazgatóságai, KÖH irodái, ÁNTSZ intézetei, MKEH mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságai, NKH igazgatóságai, OH igazgatóságai, KSH igazgatóságai, VPOP parancsnokságai, RFT, Környezetvédelmi és Vízügyi igazgatóságok, Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi felügyelőségek, Nemzeti Park igazgatóságok, Országos Meteorológiai Szolgálat központjai, MBFH bányakapitányságok, NHHH igazgatóságai, MH hadkiegészítő parancsnokságai, BV intézetek.

¹² Gellén 2007, 6.

Megyei szinten szervezett közigazgatási szervek: Igazságügyi Hivatal, Egészségbiztosítási Pénztár,¹³ Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal, Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Hivatal, Földhivatalok, Védelmi Bizottságok, Katasztrófavédelmi Igazgatóságok, Megyei Rendőr-főkapitányságok, Nemzetbiztonsági Hivatal kirendeltségei.¹⁴

„A 2006. évi LVII. szerint a kormányhivatal olyan központi államigazgatási szerv volt, amelyet törvény hozott létre, a Kormány irányított és a miniszterelnök által kijelölt miniszter felügyelt. [...] fejezeti jogosítványokkal felruházott költségvetési szerv volt, amelynek költségvetése a felügyeletét ellátó minisztérium költségvetési fejezetében önálló címet képezett. Ezt a szabályozást fenntartotta a fenti törvény hatályon kívül helyező 2010. évi XLIII. törvény azzal, hogy hat szervet sorolt e körbe: a KSH, a Nemzeti Hírközlési Hatóság, a Magyar Energia Hivatal, az Országos Atomenergia Hivatal, a Magyar Szabadalmi Hivatal és az Egészségbiztosítási Felügyelet. Az e törvény módosításának eredményeként létrejött új helyzetben csupán öt központi szerv került [...] e jogállásba: a KSH, a Magyar Energia Hivatal, az Országos Energia Hivatal, a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatal, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal.”¹⁵

„Az 1990-től létrejött önkormányzati rendszerben a helyi önkormányzatok függetlenek lettek a központi hatalomtól, ezért az államnak szüksége volt helyi-területi szinten olyan szervekre, amelyek a központi szervek helyi-területi szerveként ellátják az államigazgatási ügyek intézését. Fokozatosan kiépültek ezért a minisztériumoknak és más központi közigazgatási szerveknek a dekoncentrált szervei. Általában megyei szinten épültek ki, de regionális vagy városi szintű dekoncentrált szervek is működtek, illetve működnek. A dekoncentrált államigazgatási szervek jellemzői a következők:

- különös hatáskörrel rendelkeznek (kivétel a fővárosi és a megyei kormányhivatalok),
- valamilyen központi államigazgatási szerv területi (esetleg helyi) szinten működő szervei,
- hatósági jogkörük van, tehát engedélyeznek, tilthatnak, bírságozhatnak,
- személyi állományuk kormánytisztviselőkből áll.”¹⁶

3. Kormányhivatalok a mai közigazgatási rendszerben

„Az egységes területi államigazgatás kialakításának következő lépéseként 2011. január elsejétől megkezdték működésüket a fővárosi, megyei kormányhivatalok. Kialakításukkal a területi államigazgatás szervezeti integrációjára került sor, hiszen 17, korábban önállóan működő ágazati dekoncentrált szerv került szakigazgatási szervként a fővárosi és megyei kormányhivatal szervezetébe. A kormányhivatalok létrejöttével a funkcionális feladatok területi szintű integrációja valósult meg, de a szakigazgatási szervek szakmai autonómiája megmaradt. A fővárosi és megyei kormányhivatalok a közigazgatási hivatalok bázisán jöttek létre, és az új hivatal mind a közigazgatási hivatalnak, mind az integrálásra kerülő területi államigazgatási szerveknek általános

¹³ Az Országos Egészségbiztosítási Pénztárról szóló 317/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 297/2008. (XII. 11.) Korm. rendelet szerint a korábban megyei szinten működő egészségbiztosítási pénztárakat 2009. január 1. napjától regionalizálták.

¹⁴ Barta 2009.

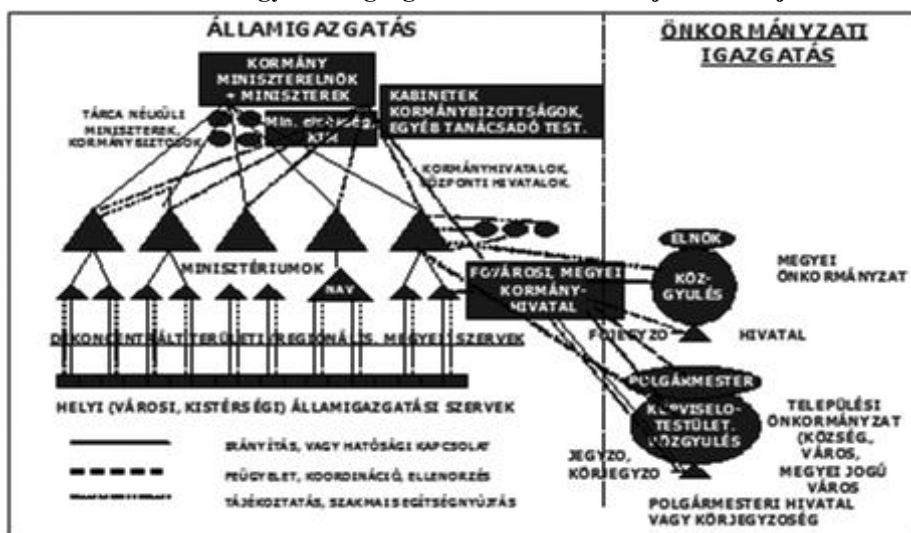
¹⁵ Közigazgatási Jog 1. 2011, 194.

¹⁶ Kis 2012, 55.

jogutódja. Csakúgy, mint a közigazgatási hivatal, a fővárosi és a megyei kormányhivatal is a Kormány általános hatáskörű erős területi szerve lett. A kormányhivatalok egységes, önálló költségvetési szervek, működési költségvetésük a költségvetési törvényben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium fejezetén belül szerepel, és az egyes integrált területi államigazgatási szervek működési költségére szánt források átcsoportosításával alakult ki.¹⁷

A magyar közigazgatási szervek rendszerében a területi kormányhivatalok elhelyezkedését a 4. számú ábra mutatja.

4. ábra. A magyar közigazgatás rendszere 2011. január elsejétől



Forrás: Temesi 2011

„A közigazgatás hatékonyságának növelése, ezáltal a Kormány területi feladatellátása hatékonyságának és eredményességének megvalósítása érdekében a széttagoltan működő területi államigazgatás szervezetrendszerének átalakításához, valamint az ügyfél-centrikus területi államigazgatás megvalósításához teremt jogszabályi alapot a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. CXXVI. törvény.¹⁸”

3.1. A területi kormányhivatalok szervezeti felépítése, irányítása

Az Alaptörvény megfogalmazása szerint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal. Területüket tekintve a fővárosban, illetve 19 megyében működnek. Létrehozásuk indoka volt többek között, hogy a területi államigazgatásnak egységesebb kereteket adjon. A megyei kormányhivatal székhelye a megyeszékhelyen, a fővárosi kormányhivatal és a Pest megyei kormányhivatal székhelye Budapesten van.

A fővárosi és megyei kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett törzshivatalból, valamint ágazati szakigazgatási szervekből áll. A szakigazgatási

¹⁷ Szabó 2011.

¹⁸ Rózsás 2011, 138.

szervek törvény vagy kormányrendelet rendelkezése alapján önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységekkel rendelkezhetnek.

A 2011. január 1-jei változással 17 dekoncentrált államigazgatási szerv integrálódott a fővárosi és megyei kormányhivatalba, a 288/2010. (XII. 21.) Kormányrendelet alapján fővárosi és megyei kormányhivatal szervezeti egységeként működnek.

A szakigazgatási szerv, továbbá a törvény vagy kormányrendelet alapján a szakigazgatási szerv önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége a jogszabályban megállapított hatáskörét önállóan gyakorolja. A fővárosi és megyei kormányhivatal szervezeti egységeként működő ágazati szakigazgatási szervek a következők:

1. a szociális és gyámhivatal a szociális, gyermekvédelmi, gyermekjóléti és gyámügyi feladatok ellátására,
2. az építésügyi hivatal az állami főépítési feladatok és az építés-felügyeleti hatósági feladatok ellátására,
3. az igazságügyi szolgálat a pártfogó felügyelői, jogi segítségnyújtási és áldozatsegítési feladatok ellátására,
4. a növény- és talajvédelmi igazgatóság a növényvédelmi, talajvédelmi, növénytermesztési és növényi termékek esetében élelmiszer-biztonsági hatósági és zöldség-gyümölcs ellenőrzési feladatok ellátására,
5. az erdészeti igazgatóság az erdészeti igazgatási feladatok ellátására,
6. a földművelésügyi igazgatóság a mezőgazdasági igazgatási, vadászati és halászati hatósági feladatok ellátására,
7. élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóság az élelmiszerbiztonsági, élelmiszerminőség-ellenőrzési, takarmányellenőrzési élelmiszerlánc-felügyeleti és állategészségügyi, illetve egyes állattenyésztési és borászati feladatok ellátására,
8. a földhivatal az ingatlanügyi feladatok ellátására,
9. az egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerv az egészségbiztosítási pénztári feladatok ellátására,
10. a nyugdíjbiztosítási igazgatóság a nyugdíjbiztosítási és a hatáskörébe tartozó más pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos feladatok ellátására,
11. a munkaügyi központ a foglalkoztatási, munkaügyi, munkaerő-piaci feladatok ellátására,
12. a munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv a munkaügyi ellenőrzési és a munkavédelmi feladatok ellátására,
13. a fogyasztóvédelmi felügyelőség a fogyasztóvédelmi feladatok ellátására,
14. a kulturális örökségvédelmi iroda a kulturális örökségvédelmi feladatok ellátására,
15. a népegészségügyi szakigazgatási szerv a népegészségügyi feladatok ellátására,
16. a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóság mérésügyi és műszaki biztonsági feladatok ellátására,
17. a közlekedési felügyelőség a közlekedési hatósági feladatok ellátására.¹⁹

A törzshivatal irányításában osztott irányítás érvényesül, így a szervezet működésével összefüggő és bizonyos szakmai kérdések (pl.: törvényességi ellenőrzés) a közigazgatási és igazságügyi miniszternél, míg a szakmai feladat tekintetében a szakmai irányítás az érintett ágazati miniszternél maradt.

¹⁹<https://kozigazgatas.magyarorszag.hu/intezmenyek/450021/450023/450206>

A szakigazgatási szervek tekintetében is úgynevezett osztott irányítás valósul meg, ennek lényege, hogy a korábban az ágazati központi hivatalokhoz tartozó szervek feletti szakmai irányítás közvetlenül az ágazati központi szervnél, és ezen keresztül közvetetten az ágazati feladatkörrel rendelkező miniszternél maradt, míg különösen a költségvetési, a funkcionális (például bérszámfejtés, eszközbeszerzés, napi működés feltételeinek biztosítása) feladatokkal kapcsolatos jogkörök a területi kormányhivatalokhoz kerültek. Ennek megfelelően például hatósági jogkörök tekintetében a felügyeleti és a fellebbezés elbírálására vonatkozó jogosultságok az ágazati központi szerveknél maradtak.²⁰

3.2. A kormányhivatal vezetése

„A kormányhivatal vezetése egy [...] »háromszintű« modellt valósít meg. A hivatal élén [...] a kormány megbízott áll, akit a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevez ki és ment fel, az egyéb munkáltatói jogokat pedig a miniszter gyakorolja. [...] A szakmai tevékenység folyamatosságának érdekében a kormányhivatal hivatali szervezetét a határozatlan idejű kormánytisztviselői jogviszonnyal rendelkező főigazgató vezeti, aki egyébként – a kormány megbízott távolléte, illetve akadályoztatása esetén – a helyettesítésre is jogosult. A főigazgatót a kormány megbízott javaslatára a közigazgatás-szervezéséért felelős miniszter nevezi ki és menti fel, az egyéb munkáltatói jogokat a kormány megbízott gyakorolja. [...] A főigazgató munkáját – általános helyettesként – igazgató segíti, akit a főigazgató javaslatára a kormány megbízott nevez ki és ment fel, az egyéb munkáltatói jogokat pedig a főigazgató gyakorolja. [...] A kormányhivatal kormánytisztviselői és munkavállalói feletti munkáltatói jogkörgyakorlás is kettős, a törzshivatal tekintetében a kormány megbízott, míg a szakigazgatási szervek tisztviselői és munkavállalói felett a szakigazgatási szerv vezetője – a kormány megbízott egyetértési joga mellett – gyakorolja a munkáltatói jogokat.”²¹

A kormány megbízott vezeti a kormányhivatalt, gyakorolja annak feladat- és hatásköreit; biztosítja a szakigazgatási szervek feladatellátásnak feltételeit; elkészíti a szervezeti és működési szabályzatra vonatkozó javaslatát és a jogszabályban előírt belső szabályzatokat; éves összegző beszámolót készít; véleményezi a Kormánynak alárendelt területi szerveknél a vezetők kinevezését és felmentését, a szerv létrehozására, átszervezésére, jogállására, illetve a foglalkoztatottak létszámára és költségvetésének megállapítására vonatkozó előterjesztéseket.²²

3.3. A kormányhivatalok feladat- és hatáskörei

Alapvető feladatuk gondoskodni a Kormány feladatainak területi végrehajtásáról. A koordinációs jogkörök minden területi államigazgatási szerv felett érvényesülnek, ennek fóruma az államigazgatási kollégium. A kormány megbízott azokat az ellenőrzési jogköröket gyakorolhatja minden területi államigazgatási szerv felett, amelyeket a közigazgatási hivatalnak is már a működési integráció keretében 2010. szeptember elsejétől biztosítottak, kivéve a rendvédelmi szerveket és a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt.

A megyei kormányhivatal *illetékessége* a székhelye szerinti megyére terjed ki. A fővárosi kormányhivatal *illetékessége* Budapest főváros területére, a Pest Megyei

²⁰ Uo.

²¹ Rózsás i.m., 139–140.

²² Uo. 140.

Kormányhivatal illetékességi területe Pest megyére terjed ki. Kormányrendelet a fővárosi és megyei kormányhivatal illetékességi területét egyes államigazgatási feladatok tekintetében a megyétől (fővárostól) eltérően is megállapíthatja. Amennyiben kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a szakigazgatási szerv illetékessége megegyezik a fővárosi és megyei kormányhivatal illetékességével.²³

A helyi önkormányzatok és így a megyei önkormányzatok tekintetében is fontos, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése (2012. január 1. napjától felügyelete) is a kormányhivatal feladata. A kormányhivatal továbbá ellenőrizheti a helyi önkormányzat szerveinek államigazgatási feladatellátását is, a közszolgálati döntések jogszerűségét.

A fővárosi, megyei kormányhivatal koordinációs feladatainak végrehajtását elősegítő szervezet a megyei államigazgatási kollégium, amelynek ülésén a kormány megbízott meghívása alapján a megyei közgyűlés elnöke is részt vehet.²⁴

A hivatalok koordinációs és ellenőrzési jogkörében ellátandó feladatait a 2. számú táblázatba foglaltan szemléltetem.

2. táblázat. A megyei kormányhivatalok koordinációs és ellenőrzési feladatai

Koordinációs jogkörében	Ellenőrzési jogkörében
<ul style="list-style-type: none"> gondoskodik a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának területi összehangolásáról, közreműködik a közszolgálati nyilvántartás működtetésével kapcsolatos feladatok ellátásában, közreműködik a közigazgatás korszerűsítésével, az e-közigazgatás kialakításával kapcsolatos feladatok területi összehangolásában, szervezésében, kezdeményezi a központi államigazgatási szervek területi szervei ügyfélfogadási ügyfélszolgálati rendszerének összehangolását, ehhez szakmai segítséget nyújt, gondoskodik a területi elektronikus ügyfél-tájékoztatási rendszer koordinálásáról.²⁵ 	<p>- ellenőrzi</p> <ul style="list-style-type: none"> a vezetők munkáltatói intézkedéseinek törvényességét, a Közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól törvény (Ket.) végrehajtását, az ügyiratkezeléssel összefüggésben a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló jogszabály végrehajtását, az infokommunikációs rendszerek üzemeltetését, a működtetéshez szükséges személyi és szakmai feltételek meglétét, <ul style="list-style-type: none"> - gondoskodik a területi államigazgatási szervek ellenőrzési terveinek összehangolásáról, az egymást kiegészítő ellenőrzési módok kialakításáról, alkalmazásáról.²⁶

„A kormányhivatal az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének jogkörében azt vizsgálja, hogy a helyi önkormányzat, a kisebbségi önkormányzat, valamint helyi önkormányzatok társulásainak szervezete, működése, döntéshozatali eljárása és döntései megfelelnek-e a jogszabályoknak. Nem terjed ki a törvényességi ellenőrzési jogkör azokra az önkormányzati határozatokra, amelyekben munkaügyi, illetve köz-

²³ <https://kozigazgatas.magyarorszag.hu/intezmenyek/450021/450023/450206>

²⁴ Szabó 2011.

²⁵ V.ö. Korm. r. 12. §

²⁶ Rózsás 2011, 142.

szolgálati viszonyból származó vitának, továbbá külön jogszabályban meghatározott bírósági, államigazgatási eljárásnak van helye.”²⁷

További feladatok csoportjai:²⁸

- az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet (A közszolgálati ellenőrzés, valamint a közérdekű adatokról szóló törvény, illetve a Ket. végrehajtása joga a helyi önkormányzatok vonatkozásában is megilleti a kormányhivatalt),
- ügyfélszolgálati,
- hatósági,
- informatikai,
- képzéssel, továbbképzéssel összefüggő,
- egyéb feladatok.

Ügyfélszolgálat működtetése: az integrált ügyfélszolgálati irodán (személyes megjelenés útján) az alábbi ügyekben nyújt segítséget:

- kezdeményezhető ügyfél kapu létesítése,
- lehetőséget biztosít, hogy az ügyfél az egészségügyi szolgáltatásra jogosultak nyilvántartásában róla nyilvántartott adatokat megismerje,
- az ingatlan-nyilvántartásból az ingatlanok adatait nem hiteles és elektronikus hitelesített tulajdoni lap másolat lekérdezésével, valamint térképmásolat lekérdezésével külön jogszabályban megállapított igazgatási szolgáltatási díj megfizetése ellenében megismerje,
- a Korm. rendeletben meghatározott 38 tárgykörben (pl. TAJ kártya, Európai Egészségbiztosítási kártya igénylés befogadása, családi gazdaság nyilvántartásba vétele, ill. annak törlése iránti kérelem benyújtása) kérelmek terjeszthetők elő, bejelentések tehetők, az azokkal összefüggő ügyekben tájékoztatja az ügyfelet az eljárás menetéről, valamint az eljárással kapcsolatos jogairól és kötelezettségeiről, segítséget nyújt az ügyfélnek a kérelem kitöltésében,
- a Korm. rendeletben meghatározott ügyben (pl. gyermekgondozási díj igénylésével kapcsolatos eljárás, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának igénylése, a Magyar igazolvány és a Magyar hozzátartozói igazolvány kiadásával összefüggő eljárás) tájékoztatást nyújt az ügyfélnek az eljárás menetéről, valamint az eljárással kapcsolatos ügyféli jogokról és kötelezettségekről,
- a Korm. rendeletben meghatározott esetben (pl. egyéni vállalkozói tevékenység, ill. adatváltozás elektronikus bejelentése) az ügyfelek számára az ügyintézéshez internetes kapcsolati lehetőséget, szakmai és informatikai segítséget nyújt.

Hatósági feladatkörében jogosult a kormányhivatal törzshivatala, valamint a szakigazgatási szerv vezetője az államigazgatási feladatokat ellátó, államigazgatási hatósági jogkörben eljáró helyi önkormányzati szervek vonatkozásában szakmai-koordinációs értekezletet összehívni. Ezen túlmenően az államigazgatási hatósági jogkörben eljáró a polgármesteri hivatalnál, a körjegyzőségénél, a megyei közgyűlés hivatalánál, a főpolgármesteri hivatalnál, a hatósági igazgatási társulásnál felügyeleti szervként ellenőrzést tarthat. Az ellenőrzés során feltárt, vagy más módon tudomására jutott jogszabálysértés esetén intézkedést kezdeményez.

Informatikai feladatok körében a kormányhivatal – az e-közigazgatásért felelős miniszter irányítása alatt – közreműködik a közigazgatási informatikai tevékenység területi összehangolásában, valamint ellátja a választásokkal és a népszavazásokkal összefüggő informatikai feladatokat.

²⁷ Rózsás i.m.

²⁸ Uo. 142–144.

Képzés és továbbképzés keretében többek között

- éves terv alapján szervezi a fővárosban, megyében az államigazgatási feladatokat ellátó helyi önkormányzati szervek köztisztviselőinek képzését, továbbképzését,
- gondoskodik szakvizsgák, anyakönyvi szakvizsgák, állampolgársági vizsgák, továbbá jogszabály által meghatározott egyéb vizsgák, valamint az ezek előkészítésére szolgáló tanfolyamok megszervezéséről és lebonyolításáról,
- közreműködik a helyi önkormányzatok, valamint a nemzetiségi önkormányzatok tisztségviselőinek, képviselőinek képzésében,
- elemzi a képzés, továbbképzés színvonalát és eredményességét, az érintett szerveknél szükség esetén intézkedéseket kezdeményez.

Egyéb feladatai körében a Kormány a kormányhivatalt jelöli ki intézkedésre jogosult szervként külföldi hatósági határozat végrehajtására irányuló megkereséssel kapcsolatban, illetve kisajátítási ügyekben (1. fokú) kisajátítási hatóságként.

4. A Somogy Megyei Kormányhivatal

2011. január 1-jével Somogy megyében is – az ország többi megyéjéhez és a főváros-hoz hasonlóan – megalakult a Megyei Kormányhivatal. A Magyar Kormány célja a társadalmi igények figyelembevételével az összehangolt, koordinált és nem utolsósorban átlátható területi közigazgatás kialakítása. A Somogy Megyei Kormányhivatal két nagyobb egységből áll: a korábbi közigazgatási hivatal bázisán létrejött törzshivatalból, ahol a hagyományos hatósági és törvényességi feladatok mellett funkcionális feladatokat látnak el, illetve 15 korábbi államigazgatási szerv integrációjából, amelyek ezután a kormányhivatal szakigazgatási szerveiként működnek. 2012. július 1-jén a megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszerének átalakítása érdekében hozott újabb fontos kormánydöntés lépett hatályba; a megyei és fővárosi kormányhivatalok önálló szakigazgatási szerveiként, elsőfokú közigazgatási hatósági jogkörrel felruházott rehabilitációs szakigazgatási szervek kezdték meg működésüket (a kormányhivatal szakigazgatási szerveit a 3. számú táblázat mutatja be).

3. táblázat. Somogy Megyei Kormányhivatal szakigazgatási szervei

Szociális-és Gyámhivatal	Építésügyi Hivatal
Igazságügyi Szolgálat	Növény- és Talajvédelmi Igazgatóság
Erdészeti Igazgatóság	Földművelésügyi Igazgatóság
Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatóság	Földhivatal
Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerv	Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság
Munkaügyi Központ	Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerv
Fogyasztóvédelmi Felügyelőség	Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv
Közlekedési Felügyelőség	Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv

2011. január 3-án megkezdte működését a Somogy Megyei Kormányablak is, ahol az integrált kormányzati ügyfélszolgálat keretében munkanapokon 8.00-20.00 óra között intézhetik ügyeiket a legkülönbébb, folyamatosan bővülő ügykörökben az állampolgárok. A Kormány célja e területen, hogy a kormányablakok valóban egyablakos ügyintézkést tegyenek lehetővé, ahol minden polgár a lakóhelyéhez legközelebb tudja intézni ügyeit. A Somogy Megyei Kormányhivatal a kormányzati célok mara-

déktalan megvalósítását tűzte ki célul, a minél eredményesebb és hatékonyabb köz-igazgatás, az ún. „Jó állam” megvalósítása érdekében.²⁹

4.1. Szervezet és létszám

A Kormányhivatal létszámadatait a 2012. október 10-i állapotnak megfelelően közöljük.

4. táblázat. A Somogy Megyei Kormányhivatal szervezeti egységei, valamint létszámkerete

<i>Vezető/Szakigazgatási szerv</i>	<i>Szervezeti egység</i>	<i>Létszám (fő)</i>
1. Kormány megbízott		1
	1.1. Főigazgató	1
	1.2. Igazgató	1
	1.3. Belső Ellenőrzési Osztály	3
	1.4. Kormány megbízotti Kabinet	5
	1.5. Törvényességi Felügyeleti Főosztály	12
	1.6. Hatósági Főosztály	37
	1.7. Oktatási Főosztály	6
	1.8. Koordinációs és Szervezési Főosztály	12
	1.9. Humánpolitikai Főosztály	7
	1.10. Pénzügyi Főosztály	73
	1.11. Informatikai Főosztály	17
	1.12. Jogi és Perképviseleti Osztály	3
	1.13. Védelmi Bizottság Titkársága	2
2. Szociális és Gyámhivatal		14
3. Építésügyi Hivatal		9
4. Igazságügyi Szolgálat		21
5. Növény- és Talajvédelmi Igazgatóság		19
6. Erdészeti Igazgatóság		23
7. Földművelésügyi Igazgatóság		12
8. Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatóság		73
9. Földhivatal		129
10. Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerv		48
11. Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság		56
12. Munkaügyi Központ		119
13. Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerv		25
14. Fogyasztóvédelmi Felügyelőség		15
15. Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv		74
16. Közlekedési Felügyelőség		35
17. Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv		24
Összesen		876

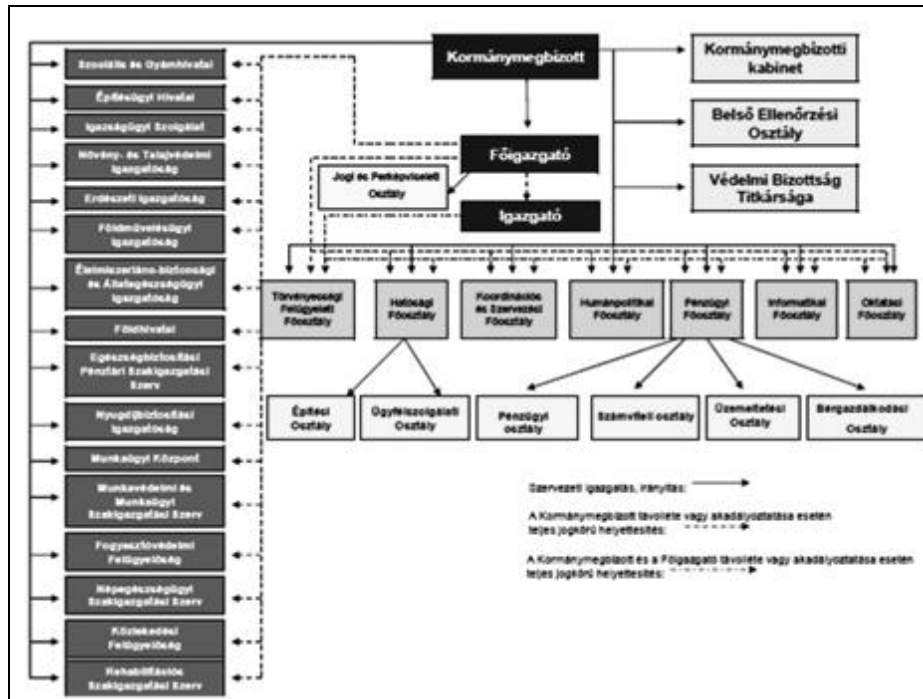
Forrás: 26/2012. (VIII. 24.) KIM utasítás 15. sz. melléklete 3. függelék

²⁹ Juhász Tibor kormány megbízott köszöntője. <http://www.somogy.gov.hu/>

A 4. számú táblázat adatai alapján a törzshivatal munkatársi állományába 180 fő, a szakigazgatási szervek állományába pedig 696 fő tartozik.³⁰

A Kormányhivatal szervezeti igazgatását, irányítását, a helyettesítések jogkörét az 5. számú ábra mutatja be.

5. ábra. A Hivatal szervezeti felépítése



Forrás: <http://www.kormanyhivatal.hu>

5. Összegzés

Az integráció hatásaként közép- és hosszú távon a területi államigazgatás egységesebb működését (pl.: egységes beszerzések), a párhuzamosságok felszámolását (hatáskörök, feladatok) üzemeltetési, gazdálkodási feladatok), a hatósági eljárások gyorsítását (számos egymás eljársaiban érintett hatóság került egy szervezeten belülre) és ezáltal a költségek csökkenését, valamint a szervek közötti jobb együttműködést remélte a Kormány. Az integráció következtében számos hatósági eljárás gördülékenyebben intézhető, különös tekintettel a nemzetgazdasági szempontból kiemelt fontosságú beruházásokra, de ugyanez vonatkozik a szakhatósági eljárásokra is: miután az egyes szervek együttműködése szorosabb a kormányhivatalon belül, így az ügyintézés is gyorsabban és könnyebben lebonyolítható.³¹

„A megyei kormányhivatalok létrehozása megoldotta az önkormányzatok állami törvényességi ellenőrzését, integrálta a dekoncentrált intézményrendszert. A megyei kormányhivatalok a centralizáció eszközei, »a kormány meghosszabbított karjai«. A

³⁰ A kulturális örökségvédelmi irodai integrációja előtti adatok alapján.

³¹ Szabó 2011.

központi kormányzati irányítás politikai és adminisztratív felhatalmazású területi szereplői hatalmas szervezeteket irányítva, komplex, átfogó hatáskört (államigazgatás, közszolgáltatások, koordináció) birtokolnak. A megyei szint stabilizálása pontot tesz a régió vs. megye vitára, s ez pozitív elmozdulásként értékelhető.”³²

Leszögezhetjük, hogy az elmúlt időszak igazolta a várakozást: a kormányhivatalok a létezésükkel, működésükkel megvalósítják a kormány célkitűzését, és egy áttekinthetőbb, olcsóbb, de legalábbis költséghatékonyabb közigazgatási intézményrendszerben az ügyfelek jogai fokozottabban érvényesülnek, az ügyintézés egyszerűsödik és gyorsul, valamint emberközpontúvá válik a hivatali ügyintézés.

Felhasznált irodalom

- Agg Zoltán: A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban. MTA Társadalomtudományi Intézet kutatása. [http://www.socio.mta.hu/dynamic/AggZ_A_megyerendszer_valtozo_szerepe_.pdf]
- Balázs István: A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működésének átalakításának tükrében. Budapest, 2004. [http://www.terport.hu/webfm_send/350]
- Barta Attila: A területi államigazgatás fejlődése a rendszerváltástól napjainkig. Glossa Iuridica. I. évfolyam. 2009/1. szám. [http://www.glossaiuridica.hu/gi0901/alk/gi0901_alk_barta_attila.pdf.]
- Boros Anita: A magyar közigazgatás története egy német jogtudós szemével. *PRO PUBLICO BONO Online. Állam- és Közigazgatástudományi Szemle*. 2011/1. 116-127. http://www.propublicobono.hu/pdf/2011_1_14_BorosA.pdf
- Csatári Bence: A törzsektől az önkormányzatokig II. A magyar vármegyerendszer megalapítása. <http://www.magyarpolgarmester.hu/?site=102&c=34&menu=c01>
- Cserta Zoltán: Közigazgatási jog. 2009. javított kiadás. [www.vhf.hu/vhf_new/images/.../1011/kozig_jegyz_2009_2hasabos.doc]
- Gellén Márton: A közigazgatási rendszer átalakítása és az önkormányzatok helyzete. Századvég Közigazgatási Akadémia. 2007. [<http://www.szazadveg.hu/files/letoltesek/A-kozigazgatasi-rendszer-atalakitasa-es-az-onkormanyzatok-helyzete.pdf>.]
- Hajdú Zoltán: A közigazgatási térfelosztás változásai Magyarországon. Tér és Társadalom 10. évf. 1996/1. 5-21. [<http://tet.rkk.hu/index.php/TeT/article/view/349/697>]
- Juhász Tibor kormány megbízott köszöntője. <http://www.somogy.gov.hu/>
- Kis Norbert József (felelős kiadó): Közigazgatási szakvizsga. Államigazgatás (tankönyv). Nemzeti Közigazgatási Intézet, Budapest, 2011. negyedik, javított kiadás. 53–61. http://www.nki.gov.hu/images/szakvizsga/tananyag/allamigazgatas_tk
- Kis Norbert József (főszerk.): Közigazgatási alapvizsga tankönyv. Nemzeti Közigazgatási Intézet, Budapest, 2012. január 31. második, javított kiadás. <http://www.nki.gov.hu/images/akademia/av/tananyag/uj/alapvizsgatankonyv2012.pdf>
- Közigazgatási Jog I. Magyar Közigazgatási jog Általános Rész I. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Tanszék 2011. 24–25.

³² Pálné Kovács 2011.

- [http://www.uni-miskolc.hu/~www.wallin/kozig/hirek/altalanos_resz/kozig_tortenet.pdf.]
- Közigazgatási Jog 1. Magyar Közigazgatási jog Általános rész I. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jog Tanszék. 2011. 194-196. <http://www.jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/kozigazgatasi-jog-altalanos-resz-2011.pdf>
- Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás szervezetének vázlata az 1941. év végén. http://m.blog.hu/re/regeneracio/image/Magyary_agrajz.jpg
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. MP11.0 A haza üdvére és a közszolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. 2011. június 10. 17. <http://www.kormany.hu/download/1/6d/40000/Magyary%20Kozigazgatas%20fejlesztesi%20Program.pdf>
- Pálné Kovács Ilona: A középszintű önkormányzás változó trendjei. www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2011konf/palne_kovacs_ilona_r.doc
- Seres Rita: A fővárosi és a megyei kormányhivatalok. In Alkotmányjog és közigazgatási jog II. Államszervezet, helyi önkormányzatok, közigazgatási hatósági eljárás. Jogi szakvizsga segédkönyvek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2011. 138–145.
- Szabó Erika: A kormányprogram végrehajtásának aktuális helyzete és a várható alakulása. www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2011konf/szabo_erika_r.doc
- Temesi István: Közigazgatási szakvizsga. Választható vizsgatárgy. Államigazgatás. Diasor. 2011. január. [<http://www.nki.gov.hu/kepzesek-vizsgak/vizsgak/kozigazgatasizsakvizsga/tananyagok>]

Jogszabályok

2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról. [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000126.TV]
- Megyei Kormányhivatalok Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 26/2012. (VIII. 24.) KIM utasítás 15. sz. melléklete 1. függelék [<http://www.kormanyhivatal.hu/download/5/a8/50000/Szervezeti%20fel%C3%A9p%C3%ADt%C3%A9s%20-%20Somogy.pdf>]