

JÓZSA ZOLTÁN*

A hatósági ügyintézés, mint szolgáltatás

A magyar közigazgatás történetében korszakokon átívelő kérdés az államigazgatási feladat- és hatáskörök telepítéséhez kapcsolódó optimális szint meghatározása, a szolgáltatások jogszerű, egységes, s egyben költségtakarékos, ügyfélbarát megvalósítása.

A lépték (régió, megye, kistérség, járás, település) nem csupán a hatósági feladat sajátosságainak függvénye. A feladatok jellege mellett szerepe van az államszervezetben belül a centralizáció-decentralizáció arányának, az egyes igazgatási szintek autonómiájának, az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás közötti munkamegosztás történetileg kialakult és – sok tekintetben – tovább élő hagyományainak. Nem elhanyagolható a közigazgatás intézmény- és szervezetrendszerének sajátossága, a személyi állomány képzettsége, a műszaki-technikai, informatikai háttér fejlettsége sem.

Az aktuális társadalmi-gazdasági célok megvalósítása során az államigazgatási szervek, illetőleg az azok által végrehajtott feladatok színvonala közvetlenül és közvetetten hat a gazdaság teljesítményére, a társadalom tagjainak jólétére, a mellett, hogy az állam megítélését, az állammal kapcsolatos bizalmat is döntően befolyásolja.

Az államigazgatási hatósági ügyek, illetve szolgáltatások a modern közigazgatás feladatainak *integráns részét* képezik¹, mivel a mai szolgáltató állam egyre több és több államigazgatási és önkormányzati közszolgáltatást biztosít a lakosság részére, részben saját szervei, részben más szervek révén.

Az állami szerepvállalás és annak mértéke azonban nem korlátlan. A rendelkezésre álló költségvetési források, a gazdaság teherbíró képessége, a közigazgatás szervezetrendszerének – történetileg is meghatározott – kapacitása és teljesítménye jelentősen meghatározza a megvalósítható feladatok mennyiségét és minőségét is.

* egyetemi docens, SZTE ÁJK Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék – A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: HORVÁTH M. TAMÁS: *Szemponok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához*. In: HORVÁTH M. TAMÁS (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 2013. 9–25. pp.

¹ A Kontinens vezető országainak a gyakorlatát részletesen bemutatja HELLMUT WOLLMANN – GEERT BOUCKAERT: *State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality*. In: Martinot, Vincent Hoffmann - Wollmann, Hellmut (eds.): *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*. VS Verlag Für Socialwissenschaften. 2006. 11–39. pp.

2011 után a kormányzati program részét képező *Jó állam* koncepció² révén újfent napirendre került a területi államigazgatás újjászervezése, s ennek keretében az államigazgatás területi, helyi szinten működő szerveinek integrációja, az államigazgatási hatósági ügyek költségtakarékos, hatékony megvalósításának a követelménye.

A tanulmány bemutatja az államigazgatási hatósági ügyek jellemzőit, s rendszerbe foglalja azokat a szempontokat melyek a feladat- és hatáskör telepítést meghatározzák. A hazai szabályozás rövid áttekintését követően a hatósági ügyintézés sajátosságai állnak a vizsgálat középpontjában. Végezetül a települések és a járási hivatalok ügyforgalmi adatai alapján a területi államigazgatás 2013 óta kibontakozó folyamatai és tendenciái kerülnek bemutatásra.

I. Az államigazgatási hatósági ügyek jellemzői

Az államigazgatási szervek a kormányzati felelősség körébe tartozó feladatokat³ látják el. A kormány mellett a különös hatáskörű központi államigazgatási szervek, illetőleg az államigazgatás területi szervei, az *ún. dekoncentrált szervek* gyakorolnak államigazgatási jogköröket. Ez utóbbiak többnyire megyei, illetőleg járási szinten épülnek ki, de egyes szervezetek kivételesen regionális vagy települési illetékességgel is rendelkeznek.

Az államigazgatási feladatok lehetnek országos (külügyi igazgatás), területi (vízügyi igazgatás) és helyi (szociális ügyek) jellegűek. Megvalósításuk során a jogszabályban kitűzött célt *egységesen, helyi befolyástól mentesen* kell megvalósítani.

Az államigazgatási hatósági ügyekben ezért célszerű elkülönült, csak a központi akaratot tükröző, a központi államigazgatástól függő szervezetrendszer⁴ működtetni. Az államigazgatási szervek mindegyikénél megtaláljuk ezt a szempontot, főként ott ahol *ún. hatósági jogalkalmazó* tevékenységet végeznek.

Az államigazgatási szervek bürokratikus alapon szervezett *hivatalok*, ahol szakképzett közhivatalnokok látják el a *jogszabályokban meghatározott* feladataikat. A tevékenység jellege tehát ezekben a szervezetekben elsősorban hatósági jogalkalmazás, az egységesség és kiszámíthatóság követelményével.

Mindez nem jelenti azt, hogy akár a magasabb szintű norma, rendszerint törvény, illetőleg annak végrehajtási rendelete az általános normák mellett a szabályozott terület, életviszony sajátosságaira figyelemmel, ne engedne több vagy kevesebb teret a hatóság mérlegelésének vagy méltányosság alkalmazásának.

² Magyar Program. A Jó Állam koncepció támogatottságának növelése az együttműködés területeinek erősítésével. Projektkód: ÁROP-1.1.26-2013

³ VADÁL ILDIKÓ: *A területi államigazgatás rendszere a közigazgatás-korszerűsítési kísérletek szemszögéből*. Új Magyar Közigazgatás. 5 évf. 2. sz. 2012. 19. p.

⁴ MÜLLER GYÖRGY: *Az önkormányzati szakapparátus jogállása*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1991. 11–18. pp.

II. Ügyféli szempontok és a hatósági szolgáltatások

Az államigazgatási feladat- és hatáskörök telepítésénél a szakmai szempontokkal egyenrangú követelmény az *ügyfelek igényeinek, elvárásainak* a figyelembe vétele, hiszen a közhatalmi tevékenységet nem hatalmi jelleggel, hanem egyre inkább szolgáltatásként kell megszervezni és ellátni.

A cél sikeres megvalósítása e körben is *több tényező együttes biztosításán* alapul. Ezek elsősorban:

- hozzáférhetőség, egyszerűség,
- egységes szervezés és feladatellátás,
- hatékonyság (mind költségvetési, mind szakmai eredményességi szempontból),
- ügyfélközpontság,
- integrált feladatellátás.

A hozzáférhetőség az ügyfelek valós ügyintézési, térhasználati szokásainak a figyelembevételét jelenti, annak a követelménynek az érvényesítését, hogy adott hatósági ügy intézése ne járjon szükségtelen idő és költségráfordítással, a hivatal viszonylag könnyen elérhető legyen.

A hozzáférhetőség szempontjából fontos az alapszintek lehatárolása⁵, s az alapegységek illetékességének meghatározása. A településszerkezet sajátosságai, a vasúti, közúti stb. közlekedés jellemzői befolyásolják a legoptimálisabb szint kiválasztását. Minél nagyobb számú és kisebb területű egységek képeznek egy alapegységet, annál inkább könnyebb és olcsóbb a szolgáltatási pont igénybevétele. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a földrajzi, településszerkezeti sajátosságok határt szabnak a térképrajzolásnak, illetőleg korlátozzák a választható alternatívákat, s kizárják a teljesen azonos jellemzők mentén történő határok meghúzását.

Az államigazgatási hatósági ügyek egy jelentős része alapszinten nem látható el, elsősorban a kistelepülésekre jellemző kapacitásbeli korlátok miatt. E mellett egyes szakfeladatok viszonylag ritka előfordulása, magas technikai, műszaki igénye nem is teszi lehetővé a feladatok alapegységhez történő telepítését. Ez utóbbi esetben a *méretgazdaságosság követelménye* alapján e funkciók magasabb szinten valósíthatók meg, ez lehet régió, megye, járás stb.

A hatósági szolgáltatásokkal kapcsolatos ügyféli elvárások között kiemelt jelentőségű az *ügyintézés költségvonzata*, amely, mint átfogó kategória több dimenziót is magába foglal. Ide tartozik mindenekelőtt az illetékes hatósággal való kapcsolatba lépés utazási vagy egyéb költsége, az eljárás költsége, az ügyintézés kapcsán kieső munkabér, illetőleg az egyéb költségek. Az átlagos költségek igazgatási áganként változnak, így meghatározásuk módszertanilag összetett feladat.

Általános igény a gyors és olcsó ügyintézés, mely követelmény teljesülése egyben az állami, hivatali források felhasználásának, az ügyintézés hatékonyságának a mutatója is lehet.

A társadalmi költségek jelentős mértékben csökkenthetők, ha biztosítva van a *helyben történő ügyintézés* lehetősége, ha az ügyintézés ügyfélbarát, hozzáértő és segítő-

⁵ CSITE ANDRÁS – OLÁH MIKLÓS – SZALKAI GÁBOR. (szerk.): *A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járások központjainak és lehatárolásának tárgyában*. HÉTFA Elemző Központ, Budapest, 2011. 17–45. pp.

kész, ha a nyitvatartási idő lehetővé teszi a munkaidőn kívüli ügyintézését és javul az ügyintézési pontok megközelíthetősége, elérhetősége.

Az egységes szervezés és feladatellátás szintén elősegítheti az ügyféli szempontok érvényesítését. Különösen abban az esetben, ha korábban különböző illetékességű, eltérő irányítású szervezeti keretek között zajlott a hatósági ügyintézés, mely nem tette lehetővé a megfelelő kooperációt, a felesleges párhuzamosságok kiiktatását és a költségtakarékosságot. Az *integráció révén* csökkenthető a szolgáltatási színvonal differenciája, lehetőség nyílik az állami adatbázisok összekapcsolására, a korszerű informatikai rendszerek nyújtotta előnyök kihasználására.

Természetesen éppúgy, mint az állami és önkormányzati feladatok meghatározása során, az ügyféli szempontok érvényesítése esetében is *előnyök és hátrányok kölcsönös mérlegelésére*, számbavételére van szükség. A szakmai szempontok mellett a választási szabadságot behatárolják a rendelkezésre álló költségvetési források, a rendszer fenntartása vagy továbbfejlesztése mellett szóló érvek és ellenérvek súlya.

III. A hatósági ügyintézés jellegének változása

Az államigazgatási hatósági feladatok megvalósítása a modern európai államok kialakulásáig meghatározott jellemzőkkel bírt. Mivel a jogalkalmazás anyagi jogi jogszabályok végrehajtását jelentette megalapozott volt hatósági ügyekről és hatósági ügyintézésről beszélni. Ez esetben ugyanis az államigazgatási jogviszony olyan *közjogi jogviszonyt* jelentett, melyben a jogalanyok cselekvése az anyagi és az eljárási normák révén kötött volt. Amikor az eljáró hatóság az egyedi ügyben döntött, egyben a közérdek védelmének is eleget tett a norma alkalmazása révén.

A történeti múltban a mai fogalmaink szerinti szolgáltató jelleghez kapcsolódó elvárások, mint gyorsaság, költségtakarékosság, egyszerűség, nem szükségszerűen érvényesültek az eljárásban. Egyrészt a hivatali munka fizikai, műszaki adottságai ezt nem is tették lehetővé, másrészt eltérő volt a személyi állomány képzettsége és gyakorlata is, s legfőképpen különbözött az állammal, az állami szervekkel kapcsolatos közfelfogás.

A gazdasági, társadalmi fejlődés nyomán a meglehetősen éles választóvonal köz és magánszféra között fokozatosan olvadt, ami nemcsak annak felismerését tette lehetővé, hogy a szektorok közötti kooperáció az állami feladatok megoldására is jótékony hatással lehet, hanem annak elfogadását is, hogy az állami és magánszférában alkalmazott értékek, elvárások és módszerek – mutatis mutandis – sikerrel adaptálhatók és alkalmazhatók.

Különösen a századfordulót követően, majd a nagyobb gazdasági-pénzügyi válságok nyomán válik kifejezett államcélá az államigazgatás karcsúsítása, az *állami szervek működésének racionalizálása*, az állami szervek és az ügyfelek kapcsolatának új alapokra helyezése. Ennek a tendenciának kibontakozását az előbbi tényező mellett elősegítette a *jogállam eszméjének* megszilárdulása, a jog uralma, a törvényesség, a fair eljárás általános érvényesülése.

A hatósági ügyintézés intézményi, szervezeti kerete, s az ügyintézés jellege, a társadalmi elvárások, valamint a hatósági munka személyi, technikai feltételeinek, illetőleg

az ügyfelek elvárásainak köszönhetően átalakulóban⁶ van. Az ügyintézés ma már több, mint egyszerű jogalkalmazási aktus. A hatósági ügyintézés az állami szolgáltatások egyike, mely nemcsak az ügyfelek megelégedettsége, hanem az állami szervekkel szembeni közbizalom szempontjából is fontos.

A szakigazgatási tevékenység jellege az állam helyének, szerepének, feladatainak változását követve fokozatosan átalakul. A klasszikus engedélyező, illetőleg tiltó jellegű jogalkalmazás egyre inkább eltolódik a hatósági felügyelet, ellenőrzés irányába, s érvényesül az önkéntes jogkövetés modelljén alapuló bejelentés elve (pl. építési ügyek).

Ennek lényege, hogy az állam szolgáltató, szervező, koordináló, ellenőrző funkciójának az erősítése, valamint a gazdasági versenyképesség elősegítése céljából formális eljárás helyett elegendő a tevékenység megkezdésének bejelentése. Mindez természetesen nem jelenti a szakigazgatási tevékenység lezárását, szükséges a szabályok betartásának ellenőrzése.

A hatósági ügyintézés változásaira ható tényezők mellett egy további sajátosság is említést érdemel. Míg a közszolgáltatások jelentős részénél az ügyfélnek van választási szabadsága, addig ez a „kilépés” az államigazgatási hatósági ügyek intézése kapcsán nem jellemző.⁷ A hatósági ügyeket intéző szervezeteknek a tárgyi jog alapján az ügyeket minden esetben objektíven, a vonatkozó eljárási szabályok alapján kell intéznie. Különbség csupán az ügyféllel való bánásmód, a kiszolgálás körülményei, fizikai, tárgyi feltételei stb. tekintetében jelentkezik.

Mindezek ellenére az bizonyos, hogy a klasszikus 19. századi hivatalt jellemző hatalmi jellegű, alá- és fölérendeltségi kapcsolatok helyett, olyan új módszerek és eljárások kidolgozása és alkalmazása vált szükségessé, melyek az ügyfelek partnerként történő kezelését teszik lehetővé. Ebbe az irányba mutat Európa szerte, változó területeken és változó színvonalon az e-ügyintézés⁸ megjelenése, a kormányablakok rendszere, az egyablakos ügyintézés elterjedése.

Az új infokommunikációs módszerek és eljárások szinte észrevétlenül alakították át a hagyományos ügyintézés távolságtartó, merev hivatali arcúját, s adnak egyre nagyobb teret a nyitottság, közvetlenség követelményeinek, a támogató, segítő, szolgáltató közigazgatásnak. A jogszerűség, egységesség, méltányosság értékei mellett egyenrangúvá váltak azok a követelmények, melyek érvényesítése ma már a képzetesebb, kulturáltabb ügyfélkör esetében szinte természetesnek tekinthető.

Az államigazgatási hatósági szolgáltatást nyújtó szervek és személyek nem bújhatnak többé az állami, hivatali védőernyő mögé mentséget keresve az eljárás lassúságára, bonyolultságára, költségességére, mentve ezzel személyes felelősségüket is. A nyitott hivatali terek, a folyamatosan viselt hivatali kítűzők, a széles körben terjesztett ügyfélszolgálati karták és egyéb tájékoztatók egyértelműen jelzik, a hatósági szolgáltatások új fejezetének a kezdetét.

⁶ JÓZSA ZOLTÁN: *Változó közigazgatás*. Szeged, JATEPress Kiadó. Szeged, 2011. 11–30. pp.

⁷ BOYNE, A. GEORGE. et al.: *Evaluating Public Management Reforms. Managing Public Services*. Oxford University Press, Buckingham, Philadelphia, 2003.7. p.

⁸ TORRES, LOURDER et al.: *E-Government Developments on Delivering Public Services Among EU Cities*. Government Information, 2005. 22. 217–238. pp.

IV. Az államigazgatási hatósági ügyintézés történeti állomása hazánkban

Magyarországon az államigazgatási munka szervezeti kerete történetileg a 19 század második felében⁹ alakult ki, amikor a német-osztrák mintára megszerveződő állami hivatalokra bízta azokat az ügyeket melyek elintézésében a *képzettségnek és a szakmaiságnak* (pl. adóügyek, pénzügyek, népesség nyilvántartással kapcsolatos ügyek) meghatározó volt a szerepe. A szakigazgatás nem volt bízható az előjogokat, kiváltságokat rendszeresen érvényesítő, kiszámíthatatlan és ennél fogva szakmailag képzetlen nemesi vármegyei igazgatásra.

Az államigazgatási, szakigazgatási szerveknek az önkormányzati igazgatástól elkülönülő szervezet-rendszere és feladatköre a II. világháborút követően is fennmaradt, függetlenül attól, hogy formálisan a tanácsok végrehajtó bizottságának az alárendeltségében tevékenykedtek.

1989-1990 után a magyar közigazgatási rendszerváltás sajátossága a rendkívül erős autonómiával felruházott települési, helyi szint kiépítése volt, s lényegesen kevesebb figyelmet kapott az államigazgatás működőképes, hatékony rendszerének kiépítése.¹⁰ Mindez nemcsak megyei önkormányzatok alkotmányos helyének és szerepének korszakokon és politikai kurzusokon átvélő bizonytalanságához vezetett, hanem lehetővé tette, hogy a területi szinten kialakult vákuumban nagy számban jöjjenek létre dekoncentrált államigazgatási szervek.

1990 és 2010 között az erős *ágazati érdekelttség* újabb és újabb területi szervek intézményesítését¹¹ jelentette az államigazgatásban. Ugyanakkor jellemző volt a dekoncentrált szervek illetékességi területének rendezetlensége, a *feladat- és hatáskörök összehangolásának a hiánya, az alacsony hatékonyság, a központi, állami források túlzott mértékű, pazarló felhasználása*. Mindez logikusan vezetett a területi szervek reformját megfogalmazó kormányzati döntések sorozatához, melyek végrehajtása vagy el sem kezdődött vagy csak átmeneti eredményeket hozott. Ilyen kísérlet volt például 1990 és 1994 között a köztársasági megbízott intézménye, mely nem pótolta a teljes államigazgatási szervezetrendszerre vonatkozó átfogó szabályozást.

A kilencvenes években folyamatosan jelentek meg *közigazgatás-fejlesztési kormányhatározatok*, melyek a területi államigazgatás komplex, átfogó reformját célozták meg. Ezek részben szervezeti, részben pedig hatásköri racionalizálást, korszerűsítést javasoltak, középpontban az *államigazgatási feladat- és hatáskörök felülvizsgálatával*. Lényeges változást az említett határozatok azonban nem hoztak, hacsak az időközben felvetett regionalizációs törekvéseket nem tekintjük annak, ami egyben a körzetközponti jegyző feladatainak a megerősítését vonta maga után.

A 2003-ban kibocsátott kormány határozat¹² megállapítja, hogy az államigazgatás térségi feladatait mintegy harminc, a minisztériumoknak alárendelt szerv végzi, melyek rendszere bonyolult, gazdaságtalan és az állampolgárok számára áttekinthetetlen, nem hatékonyak az irányító mechanizmusok. A koncepció szerint a speciális szakértelmet igénylő első fokú hatósági ügyekben az illetékességet a regionális közigazgatási hivatalok *kis-*

⁹ CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 187–220. pp.

¹⁰ BALÁZS ISTVÁN: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltozástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011. 55. p.

¹¹ BALÁZS ISTVÁN: *Az államigazgatási hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei*. Új Magyar Közigazgatás, 8. évf. 3. szám. 2015. 9–13. pp.

¹² 2198/2003. (XII. 18.) Korm. határozat.

társégi hivatala vagy a kistérségi székhely település polgármesteri hivatalának jegyzője kapja meg. A kibontakozó regionális és kistérségi igazgatási modellt további kormányhatározat is megerősíti, követvén a francia prefektusi modellt, melynek lényege, hogy a hivatal elsősorban a koordinációra helyezi a hangsúlyt, nem pedig a szervezeti integrációra.

Egy 2003-ban kiadott kormányrendelet¹³ szabályozta a kistérség fogalmát, rendeltetését, alapvető jellemzőit és rendelkezett a kistérségekbe tartozó települések és székhelyek felsorolásáról is. A rendelet szerint az államigazgatási hatósági feladatokat ellátó szerv illetékességi területe csak kivételesen térhetett el a kistérség területétől. Ugyanez vonatkozott a kistérségi körzetközpont jegyzőjére is.

A rendelet jelentősége, hogy a jogalkotó első ízben célozta meg az *egységes alsó-középszintű igazgatási egység* jogi rendezését. Ezt követte az államigazgatási térszerkezet és területi egységek törvényi szintű¹⁴ rendezése a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól. A kistérségi társulások az önkormányzati, államigazgatás feladatok mellett, területfejlesztési funkciókat is elláttak, azonban az intézmény folyamatos változásoknak volt kitéve, mind a támogatási kritériumok, mind pedig belső viszonyait illetően, így nem jelentett stabil megoldást a területi alsó-közép szint vonatkozásában.

Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy már 2006-ban a Belügyminisztérium égisze alatt elkészült a tisztán államigazgatási feladatokat ellátó és államilag finanszírozott *kistérségi közigazgatási modell* tervezete,¹⁵ azonban ennek megvalósítása sikertelen maradt.

Az államigazgatási, hatósági feladat- és hatáskörök telepítésének rendszere az idők folyamán egyre bonyolultabbá vált, mivel eltérő volt a kompetenciája a települési jegyzőnek, a körjegyzőnek, valamint a szakmailag magasabb feltételrendszert igénylő államigazgatási, hatósági ügyeket intéző körzetközponti jegyzőnek. Az államigazgatás a kétezres évek első évtizedének végére már „túlhordta” halmozódó problémáit, a *beavatkozás elkerülhetetlenné* vált, s ennek 2010 után megteremtődtek a kedvező feltételei a kétharmados parlamenti többség birtokában. A választási ciklusok által behatárolt taktikai döntések helyett eljött a hosszabb távra szóló stratégiai döntések ideje.

V. Az 1990. évi LXV. törvény alkotta modell: a jegyző kettős szerepköre

A magyar közigazgatás települési szinten a rendszerváltást követően fő szabály szerint az *integrált modellt* alkalmazta, ami gyakorlatilag azt jelentette, hogy az államigazgatási feladatok- és hatáskörök elsődleges címzettje¹⁶ a települési jegyző lett, aki a helyi közügyek előkészítésében és végrehajtásában is meghatározó szerepet kapott. A helyi képviselő-testületek döntöttek az ún. önkormányzati hatósági ügyekben is, melyek előkészítésében és végrehajtásában szintén a jegyzőnek és a hivatalnak volt meghatározó szerepe.

Ugyanakkor azonban a kistérségi szerkezet kapacitásbeli különbségei miatt az önkormányzati törvény lehetővé tette az államigazgatási feladatok hatékonyabb elvégzése céljából *hatósági-igazgatási társulások* létesítését, valamint egymással határos települések ese-

¹³ 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről.

¹⁴ 2004. évi CVII. tv. A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól.

¹⁵ FÜRTH PÁL et al.: *Racionális létszámmodell és működés az önkormányzati hivatalokban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1997. 15–33. pp.

¹⁶ Törvény vagy kormányrendelet államigazgatási hatáskört telepíthetett a polgármesterre, hivatali ügyintézőre is.

tében *körjegyzőségek* felállítását. Törvény vagy kormányrendelet e mellett hatósági feladatot telepíthetett a *körzetközponti jegyzőre* is, továbbá működtek az ágazati szakigazgatási szervek helyi szintű egységei is (földhivatal, ANTSZ) több településre kiterjedő illetékességgel. Valójában tehát az egységes, integrált hatósági ügyintézés elve nem érvényesült következetesen.

Visszatekintve, ma már az a feltevés, mely szerint az államigazgatási feladatok polgármesteri hivatalokba történő telepítése azért volt kívánatos, mert a költségtakarékosság mellett ily módon hasznosulhatott az a tudás, mely a központi szabályozás esetlegesen hibáit korrigálta, meglehetősen optimista volt. Kétségtelen, hogy egyes ügytípusokban, mint szociális, gyámügyek ennek volt jelentősége, de valójában a hatósági ügyek jelentős része már a rendszerváltozás időszakában is csak megfelelő képzettség birtokában, technikai háttérrel volt megvalósítható.

A jegyző személyében megtestesülő integrált feladat- és hatásköri modell érvényesülését több körülmény is negatívan befolyásolta, azon túl, hogy a körjegyzőségek és a hatósági igazgatási társulások száma a kívánatosnál és szükségesnél lényegesen kedvezőtlenebbül¹⁷ alakult. A közigazgatási rendszerváltást követően a jegyző státuszát *kettőség jellemezte* az önkormányzati törvény¹⁸ elfogadásától kezdve. Határozatlan időre a képviselő-testület nevezte ki, így nemcsak a testülettől, hanem a polgármestertől is erős volt az anyagi, egzisztenciális függése.

Munkájának *nagyobb részét* az államigazgatási ügyekkel kapcsolatos feladatok jelentették, s tevékenységében *kisebb részt* képviselt az önkormányzati ügyek ellátása. A jegyző ugyanakkor az államigazgatás helyi szerve, képviselője is volt. Jogszabály tette kötelezővé az államigazgatási hatáskörök gyakorlását, a polgármester és a testületi döntések feletti törvényességi ellenőrzést, valamint az önkormányzati intézmények működésének szakmai ellenőrzését.¹⁹

E kettős jelleg magában hordozta a *konfliktus lehetőségét*. Szakmai, személyi ellentét alakulhatott ki a polgármester és a jegyző, sőt a testület és jegyző között is, ami az önkormányzat működésére nézve is veszélyt jelenthetett.

Nyilvánvaló, hogy a jegyző, mint *szakmai, közigazgatási vezető* a törvényeknek, jogszabályoknak megfelelően kell, hogy feladatát ellássa. Ugyanakkor napi tevékenysége során nem függetlenítheti munkáját a közvetlen és közvetett környezeti hatásoktól, a helyi szokásoktól. Kötik a kialakult és *intézményesült gyakorlatok*, az intézményi, vagy személyi elvárások.

Így óhatatlanul előfordulhat, hogy a partikuláris gazdasági vagy más természetű érdek a jegyzői munkában is erősebbnek bizonyul a szakmaiság és a törvényesség követelményénél, melynek következménye a lokális, s nem szükségszerűen optimális döntés meghozatala.

Lényeges körülmény, hogy a kilencvenes évek közepétől a jegyző államigazgatási *feladat- és hatáskörei folyamatosan bővültek*, s munkájában fokozatosan eltolódott az önkormányzati és az államigazgatási ügyek aránya. A differenciálatlan feladattelepítés során a jogalkotó nem vette figyelembe az államigazgatási munka *tényszerű korlátait*. Különösen az aprófalvas térségekben jelentett problémát az államigazgatási és a közszolgáltatási minőség biztosítása. A jegyzői államigazgatási feladat- és hatáskörök egy

¹⁷ BALÁZS 10–11. pp.

¹⁸ 1990. évi LXV. tv. A helyi önkormányzatokról.

¹⁹ A jegyző státuszának változása, függőségének erősítése megnehezíti a törvényes működés feletti „örkődés” feladatának ellátását, a Möt. 119.§-ában foglalt pártatlan belső ellenőrzés hatékony működtetését.

része ugyanis kifejezetten olyan, amely a szakmaiság és törvényesség érvényesítéséhez magas szintű szakértelmet és fejlett infrastruktúrát igényel.²⁰

Az integrált, az államigazgatási és önkormányzati ügyeket egyaránt magába foglaló feladat- és hatáskör gyakorlása elsősorban a kistelepüléseken, falvakban jelentett problémát, ott, ahol a differenciálatlan hivatali háttér sem tette lehetővé a *munkamegosztásból származó előnyök* kiaknázását. A hiányzó műszaki, szakmai, személyi stb. feltételek rendszerint negatívan hatottak a hatósági döntések színvonalára is.

A nagyobb városokban ugyanakkor adott volt a lehetőség a hatósági és az önkormányzati feladatok elválasztására, így létrejöhetek a specializáció feltételei, a magasabb színvonalú²¹ szakmai munka személyi, tárgyi feltételei.

Valójában tehát 1990 után – a jogalkotó szándéka ellenére – egy *vegyes rendszer* jött létre az államigazgatási hatósági feladat- és hatáskörök szervezeti és működési rendjét illetően. A települési jegyző, mint az államigazgatási hatáskörök elsődleges címzettje mellett *tagolt és differenciált intézmény- és szervezetrendszer* (körjegyzőségek, kistérségi hivatalok, dekoncentrált szervek stb.) működött közre a hatósági feladatok végrehajtásában.

A kormányzati diagnózis szerint 2010-et megelőzően az államigazgatás működését nemcsak a szervezeti széttagoltság és az eltérő szervezeti működési formák jellemezték, hanem a hatósági fórumrendszer is differenciált volt. *Többféle modell*²² létezett. A leggyakoribb az az eljárás volt, amikor az első fokú hatósági jogkört a helyi szerv, míg a másodfokot a területi államigazgatási szerv gyakorolta. E modell alapján helyi szervnek minősült a települési, térségi, kistérségi körzeti, városi illetékességű államigazgatási szerv, s a települési jegyző. Másodfokú hatóságnak pedig a fővárosi, megyei kormányhivatal, annak valamely szakigazgatási szerve vagy a hivatalba nem integrált területi államigazgatási szerve.

A Nemzeti Együttműködés Programja mentén 2010 tavaszától megkezdődött a *közigazgatás átfogó reformja*. Az ennek részeként kidolgozott és elindított Magyar Zoltán program az egész közigazgatás fejlesztését célozza, de azon belül is elsősorban az államigazgatást vonja fókuszába. A program célkitűzéseinek megvalósítása keretében került sor a területi szervek integrációjára,²³ s ezzel párhuzamosan az államigazgatási feladat- és hatáskörök, valamint eljárási szabályok felülvizsgálatára.

VI. A területi igazgatás szervezeti és funkcionális reformja

A 2010 után megkezdett közigazgatás-fejlesztéssel kapcsolatos kormányzati reformok két egymással szoros kapcsolatban álló célt fogalmaztak meg: egyfelől a területi államigazgatás *szervezeti reformját*, másfelől a hatásköri és *eljárási szabályok felülvizsgálatát*. A fővárosi és megyei kormányhivatalok, mint általános hatáskörű dekoncentrált

²⁰ BALÁS ENDRE: *A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása a járási kormányhivatalok kialakítását követően*. Magyar Közigazgatás 1. sz. 2012. 52–61. pp.

²¹ A kapacitásbeli különbségek mindig is korlátokat szabtak a feladatok volumenének és meghatározták a végrehajtás minőségét.

²² ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA – VIRÁG RUDOLF: *A területi államigazgatás integrációja*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013. 291–293. pp.

²³ MAGYAR NÓRA – CZÍMER ISTVÁN: *Kormányhivatali Munkatársak Képzése. Szervezeti és eljárási változások a területi közigazgatásban*. Miniszterelnökség, 2015. március 16. 5–23. pp. ÁROP-1.1.26-2013-2013-0001.

szervek létrehozását követően napirendre került az államigazgatási és az önkormányzati feladatok elválasztása, s a területi alsó szint, a járás kiépítése.

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

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

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

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

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

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

Összevetve a korábbi járási rendszerekkel, a jelenlegi járási rendszert az alábbiak alapíthatók meg: 1950-ben 150 járást alakítottak ki, míg 1983-ban mindössze 83 járás működött. 78 azon települések száma, melyek 1950-ben, valamint 1983-ban is járásszékhelyek voltak, és 2013 után is ebben a formában működnek.

A járási hivatalok kialakításakor,²⁴ fontos szempont volt, hogy a járáshoz átkerülő ügyek intézése ne csak a járásszékhelyen valósuljon meg, másrészt a korábbi ügyintézési helyszínek ne kerüljenek felszámolásra, azaz az állampolgároknak semmiképpen ne keljen többet utazniuk az államigazgatási ügyek intézése miatt, mint korábban. Ennek megvalósítása érdekében a járási hivatal a nem járásszékhely települések többségén is jelen van *kirendeltségek* vagy *települési ügysegédek* formájában.

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

²⁴ PILZ TAMÁS: *Kormányhivatali Munkatársak Képzése. Bevezető ismeretek, a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezete és működése*. Miniszterelnökség, 2015. február 15–22. pp. ÁROP-1.1.26-2013-2013-0001

A járási hivatalokhoz átkerülő feladat- és hatáskörök listája	Jegyzőnél maradó feladat- és hatáskörök listája
okmányirodai feladatok – lakcímnnyilvántartás – személyazonosító okmányok kiadása – útlevél-igazgatás – gépjármű-nyilvántartás – egyes gyám- és gyermekvédelmi ügyek, – egyes szociális igazgatási ügyek, pl. időskorúak járadéka, alanyi jogon járó ápolási díj – köznevelési feladatok – menedékjogi ügyek – egyéni vállalkozói tevékenység, engedélyezés – egyes kommunális típusú ügyek, pl. temetőengedélyezés – egyes állategészségügyi feladatok pl. állatotthon engedélyezése, cirkuszi menaszéria – szabálysértési feladatok – a helyi védelmi bizottságok vezetése – egyes vízügyi hatáskörök – építésfelügyeleti, egyes építésügyi hatósági feladatok	– birtokvédelmi eljárás – hagyatéki eljárás – anyakönyvi igazgatás – adóigazgatás és adóvégrehajtás – egyes építésügyi igazgatási feladatok – kereskedelmi engedélyezés – parlagrafü-mentesítési feladatok belterületen – iparigazgatás – helyi önkormányzati rendeletalkotáshoz kötött szociális ellátások – méltányossági ápolási díj – méltányossági közgyógyellátás – gyermekvédelmi támogatások – helyi állattartási szabályok végrehajtásának ellenőrzése

Forrás: <http://210-2014.kormany.hu>

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

VII. A kormányablakok rendszere

A területi államigazgatás szervezeti és működési reformjának szerves része az *egyablakos ügyintézési rendszer* új modelljének²⁵ a kialakítása, a kormányablakok rendszerének a kiépítése. Összhangban az Európai Bizottság által több alkalommal is megfogalmazott eEurope akciótervekkel²⁶ célkitűzés, hogy az alapvető közigazgatási szolgáltatások interaktívak és mindenki számára hozzáférhetőek legyenek.

A kormányablak intézménye 2011 januárjában került bevezetésre 29 helyszínen, a fővárosban, a megyeszékhelyeken és a megyei jogú városokban. A kormányablak hálózat szervei azonos *szakmai standardok* szerint működnek, az ügyfeleknek tartalmukban

²⁵ Lásd erről bővebben: KUBICEK, HERBERT – HAGEN, MARTIN: *One-Stop Government in Europe: An Overview*. 2000. http://www.researchgate.net/profile/Herbert_Kubicek/publication/253447 (2016. január 8.)

²⁶ Például eEurope. Akcióterv. www.aterfaktum.hu/eu

és színvonalukban azonos szolgáltatást nyújtanak. Tájékoztatják az ügyfeleket, segítik az ügyeket elindítani, s adott ügytípusban szolgáltatást is nyújtanak.

Az egységes, országos kormányablak rendszer kiépítése keretében közel 300 kormányablak kerül kialakításra az ügyfelek által könnyen elérhető helyeken, elsősorban a már működő okmányirodák bázisán. A hálózat bővülésével párhuzamosan az intézhető ügyek száma is fokozatosan nő, s eléri majd a 2500-at.

A 2014 februárjától átadott kormányablakok már a fővárosi és megyei kormányhivatalok *járási hivatali szervezeti egységeiként* működnek. Jelenleg a kormányablakokban összesen 242 ügytípus intézhető, ebből 38 azonnal intézhető ügy, 43 ügykör esik a normál ügyintézés kategóriájába, továbbítás 140 ügykör esetében valósul meg, míg kizárólag tájékoztatást 21 ügyben ad a kormányablak. A kormányablakok e mellett kiegészítő szolgáltatásokat is nyújtanak.

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

Az informatikai, műszaki feltételek mellett hasonló fontosságú a *humánpolitikai szempontok* érvényesítése, a kormányablakok munkatársainak magas színvonalú szakmai képzettsége. Az itt dolgozó munkatársaknak lényegében valamennyi hatósági ügy tekintetében eligazítást kell nyújtaniuk az ügykörökhöz kapcsolódó *digitális tudástár*²⁷ segítségével. A tudástár a standard ügyek és ügycsoportok meghatározását, az ügyintézés egyes lépéseit mutatja a jogszabályi háttér segítségével révén. A tudásbázis kialakítása, modellkísérletek révén jelenleg is zajlik.

VIII. Hatósági ügyintézés a jegyzők szemszögéből

Az új önkormányzati törvény²⁸ jelentős változásokat hozott a jegyzők státusza²⁹ és feladatai körében. Míg korábban a jegyzőt a testület nevezte ki határozatlan időre, s lehetővé téve a szakmailag és emberileg is legalkalmasabb jelölt alkalmazását, addig az új törvény már a polgármester kezébe adta ezt a lehetőséget.

A polgármester által történő kinevezés révén felértékelődött a *lojalitás szempontja*, melynek hiánya esetén – függetlenül a testületet megillető döntési jogkörtől – korábban is gyakran került sor a jegyzők jogviszonyának a megszüntetésére. Mindezek alapján megállapítható, hogy az új önkormányzati törvény a tényleges gyakorlatot emelte a szabályozás rangjára, leképezve ezzel az önkormányzatokon belül érvényesülő politikai és hatalmi viszonyokat.

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

A jegyzők egy része – hiányolva a folyamatos szakmai egyeztetést – meglehetősen frusztrációval élte meg az átalakulást. A frusztráció oka volt – többek között – hogy a járási hivatalok felállításakor a hivatali létszám csökkentése esetenként nem állt arány-

²⁷ KOCZKA DÓRA: *Kormányhivatali Munkatársak Képzése. Állampolgári kezdeményezésre indítható ügyek*. Miniszterelnökség, 2015. február 13. 8–19. pp. ÁROP-1.1.26-2013-2013-0001

²⁸ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX tv.

²⁹ A Möt. 41. § (2) bekezdése a jegyzőt a képviselő-testület szervei között sorolja fel.

ban az elvitt feladatokkal, s az átkerülő dolgozók magasabb illetményével. Vita tárgyát képezte a járáshoz kerülő jogosítványok³⁰ köre is.

Kirívó példák között szerepel a sokak által emlegetett cirkuszi menaszéria, mint olyan járási hatáskör, mely esetében túlzott szakmai leterhelésről nem lehet beszélni. A helyzet sajátosságát jelzi, hogy az egyik jegyző szerint: „adunk át feladatokat a járásnak, de máshonnan többletfeladatok visszaszivárognak”. Példaként megemlíthető az a nemrég elfogadott kormányrendelet,³¹ mely a társasházak törvényességi felügyeletét a jegyző feladatává teszi.

A tervek szerint változik majd a kereskedelmi, vízügyi és az anyakönyvi igazgatás hatósága is, feltehetőleg ezek a jogkörök is átkerülnek a járáshoz. Az anyakönyvi igazgatás járáshoz való telepítését nem övezi osztatlan támogatás, mivel e körben olyan eseményről van szó, elsősorban a házasságkötések kapcsán, melynek erős a lokalitása. Így célszerűségi szempontok szólnak a jegyző anyakönyvezéssel kapcsolatos hatáskörének megtartása mellett.

Főként a kistéleplések jegyzői vélik úgy, hogy a járást rájuk erőltették, hiszen a faluban a „hivatal volt a szürkeállomány”, mindennel hozzájuk fordultak. „Az ügyfél ügyintézőt választ, nem hivatalt” – hangzott az érvelés. Különösen a szociális és gyámügyek, anyakönyvi ügyek, eljárások esetében fontos a személyes, közvetlen kapcsolat, mely feltétele az ügyféli igények teljesítésének.

A szakmai és emberi bizonytalanságot jól jelzi, hogy erős az informális kapcsolatok szerepe, melynek keretében az érintettek kicserélik a közös tapasztalatokat és megosztják ismereteiket a várható fejleményekről.

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

Eleddig kevésbé vizsgált, de figyelmen kívül nem hagyható szempont, hogy az államigazgatási feladatok, illetőleg azok jelentős részének a járáshoz történő telepítése *új helyzetet teremt* a polgármesteri hivatalok jövőbeli sorsát illetően is. Különösen a nagyobb községek, városok, megyei jogú városok ma még differenciált hivatali szervezetének a belső rendje bomlik meg, nem is szólva a változások személyi és szakmai konzekvenciáiról. A kis hivatalok máról holnapra eltűnhetnek, míg a nagyobb településeken *kvázi polgármesteri kabinetként* a pályázatás vagy egyes speciális pénzügyek felelőssévé válhatnak.

Mindez – ha nem is a közeli, de a belátható jövőben, a felgyorsult ütemű integráció további folytatása mellett – *új alapokra helyezi* a klasszikus önkormányzati struktúráról (testület–bizottság– hivatal) alkotott közkeletű képet.

³⁰ BARTA ATTILA: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó. 2013. 221–226. pp.

³¹ 155/2015. (VI. 25.) Korm. rendelet.

IX. Összegzés

2010-ben elindult egy folyamat, mely *alapvető változásokat* hozott a magyar közigazgatásban. Nem vitás, a tendencia az *erőteljes központosítás, a centralizáció, a szervezetek és feladatok integrációja*, középpontban a költségtakarékossággal, a hatékonysággal. A rendszer szinte minden lényegi eleme mozgásban van központi, területi és helyi szinten egyaránt.

Számtalan *nyitott kérdés* vár megválaszolásra.

A kormányhivatali modell fejlesztése részben további államigazgatási szervek és államigazgatási feladatok integrálását jelenti, részben pedig a belső struktúra és irányítási rendszer átalakítását. Mindez a tervek szerint a dereguláció mellett a vezető szintek számának és a vezetői létszámnak a csökkenését vonja maga után. A jelenlegi szakhatósági rendszer felszámolásával minden hatáskört a jövőben a kormány megbízott és a járási hivatalvezető gyakorol majd.

A fejlemények nyomán nemcsak a hivatalok részéről van szükség *új vezetési, irányítási módszerekre*. Az államigazgatási hatósági ügyekben az egységes joggyakorlat alapvető követelmény. Ez óhatatlanul felértékeli az irányítás, ellenőrzés, felügyelet jogi és nem jogi eszközeit. A koncentráció, strukturáltság (komplexitás) növekedésével az irányítás nehezebben képes a helyi és intézményi folyamatok átlátására, megtervezésére, ellenőrzésére. E miatt megnő az esélye annak, hogy a lokális szereplők eltérnek az országos irányvonalától és a sajátos helyi érdekeknek vagy szükségleteknek megfelelően járnak el. A szervezetek komplexitása egy bizonyos ponton túl már *kontra produktív*, mivel a differenciált válaszokból, gyakorlatokból származó előnyöket meghaladják a strukturális és működési költségek.

Finanszírozási szempontból vélhetően költségmegtakarítások érhetők el, kérdés azonban, hogy ezek mennyiben haladják meg a rendszer átalakításával kapcsolatos *tranzakciós költségeket*, nem is említve a szükségszerűen jelentkező *társadalmi konfliktusok* költségeit.

Az ügyfelek ügyintézési szokásai, utazási hajlandósága és lehetősége számos tényező által meghatározott: kor, iskolai végzettség, anyagi, jövedelmi háttér, munkahely, szokások stb. Ezen tényezők alapján egyértelmű, hogy az iskolázottabb, jobb anyagi helyzetben levő társadalmi rétegek tagjai azok, akik esetében a térbeli mobilitás nem jelent problémát. Más jellemzőkkel bíró társadalmi csoportok esetében pedig vélhetően igen.

Nem vitás, hogy a *közigazgatás reformja vég nélküli folyamat*, ahol az akciók-reakciók logikája mentén a probléma megoldása maga is problémává válik, amelyet természetesen újfent meg kell oldani.³² Azaz, az államigazgatás korábbi gondjaira (széttagoltság, párhuzamosság, alacsony hatékonyság) adott válaszok (centralizáció, integráció, hierarchia) a valódi megoldás helyett *újabb problémák* kiindulópontjává válhatnak.

Úgy tűnik azonban a gyors ütemű változások mellett nincs, vagy kevesebb az idő a visszacsatolásra, a tapasztalatok összegyűjtésére, elemzésére, feldolgozására. Mindez nem csupán *demokratikus deficitet* generálhat, de nehezítheti, gátolhatja a *szükséges korrekciók* megtételét is, hiszen az ügyek végső soron a napi ügyintézés során, a frontvonalban dőlnek el. A reformoknak (átalakításnak) ez a vetülete a kormányzás iránti bizalom erősítése szempontjából is több figyelmet érdemelne.

³² BOUCKAERT, GEERT: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe. Halduskultuur, 2009. Vol. 10. 99. p.

A jegyzők, hivatali ügyintézők, mint az állam képviselői napi munkájuk során közvetlen kapcsolatban állnak az ügyfelekkel, így ők azok, akik tapasztalattal rendelkeznek a változások következményeiről, érzékelik, hallják a lakosság véleményét.

Sokak szerint az ügyfelek jelentős része nem is vette észre, hogy ügyét már nem a helyi hivatalban, hanem a járásközpontban intézik. Az átmenetet könnyítik a hivatali kirendeltségek, a települési ügysegédek. Egyre népszerűbbek a kormányablakok, még annak ellenére is, hogy érdemi ügyintézést jelenleg még csak az ügyek kisebb százalékában képesek nyújtani.

Ez a pillanatkép *többféle következtetésre* ad okot. Jelentheti azt, hogy zökkenőmentes volt az átállás, ami nem teljesen megalapozatlan konklúzió, de tényszerűen még kevésbé igazolható. Sokkal közelebb áll az igazsághoz az a narratíva, mely a *szereplők elkötelezettségére, szakmai felkészültségére, hivatásszeretetére* helyezi a hangsúlyt, melynek köszönhetően az ügysegéd, aki korábban hivatali dolgozó volt, most „mini kormányablakként” tájékoztat, kérelmet ír és továbbít, folyamatos kapcsolatot tart a lakosokkal és a hivatallal.

A rendszer bejáratott mechanizmusai – függetlenül a külső és belső körülmények változásától – működnek. A közjogi, alkotmányos alapok szilárdak, átalakításuk a hatás-ellenhatás függvényében hosszabb, ellentmondásos folyamat.

Mindez arra utal, hogy majd csak *hosszabb időtáv mentén, átfogó és értékelhető tapasztalatok birtokában* határozhatók el a közelmúlt intézményesült gyakorlatának máig tartó hatásai és az új struktúra és eljárás következményei.

ZOLTÁN JÓZSA

THE ADMINISTRATIVE PROCEEDING AS A PUBLIC SERVICE

(Summary)

The efficient and client oriented implementation of state administrative services has been a permanent problem in the Hungarian public administration. Since 2010, due to the Magyar program, the reorganisation and modernisation of territorial state administration has been on the table again in order to set up cost saving and efficient units both on territorial (county, district) and local level as well to implement properly different state functions.

After the definition of special features of state administrative functions the study concentrates on the models of these services, considering the advantages and disadvantages of different solutions used over the last 25 years. A special attention is paid to new initiatives such as state governmental offices, district offices and governmental windows. The second part of the paper is devoted to an analytical and historical examination of the changing role of the city clerk after the introduction of district authorities.

Finally, to study tries to draw a conclusion emphasizing the influence of the past institutional structure and procedurals. To achieve a more reliable and scientifically better supported outcome needs time and further empirical and theoretical research.