

Kozma Gábor<sup>1</sup> - Barta Attila<sup>2</sup>

## A DEKONCENTRÁLT ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK TÉRSTRUKTÚRÁJÁNAK VÁLTOZÁSA 1990 UTÁN<sup>3</sup>

### BEVEZETÉS

A közigazgatás átalakításának egyik igen fontos eleme az államigazgatás térbeli szerkezetének megváltoztatása. Ez a tény alapvetően arra vezethető vissza, hogy több országban (és ez igaz Magyarországra is) ez az a terület, ahol a központi kormányzat alacsonyabb rangú jogszabályok (pl. kormányrendelet, egyszerű többséget igénylő törvények) segítségével is eredményt tud elérni, és nem szorul az átalakítást a legtöbb esetben ellenző ellenzék segítségére. A kormányzat által megtett lépések ugyanakkor jelzésértékűek, és jól tükrözik a közigazgatás teljes szférájára (vagyis az államigazgatás mellett az önkormányzati szférára) is kiterjedő elképzeléseket.

A fentiek szellemében a tanulmány célja a területi (dekoncentrált) államigazgatás szervek térstruktúrája változásának bemutatása a rendszerváltás és 2012 között. A témakör fontosságát az is alátámasztja, hogy – mind a cikkből kiderül – az 1990-es évek végétől több alkalommal is felmerült az önkormányzati, azaz választott testületekkel rendelkező régiók kialakítása, a kétharmados törvények közé sorolt helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (és az ellenzék eltérő álláspontja) miatt ugyanakkor erre nem volt lehetőség. Ennek következtében a kormányok elsősorban arra törekedtek, hogy a területi (dekoncentrált) államigazgatási szervek területén valósítsák meg a regionalizációt.

A tanulmány három kérdésre keres választ:

- hogyan változott a területi államigazgatási szervekkel kapcsolatos kormányzati vélemény a rendszerváltás után,
- hogyan befolyásolta a területi államigazgatási szervekkel kapcsolatos kormányzati vélemény változása a területi államigazgatási szervek térstruktúráját;
- mely magyarországi városok tekinthetők a fentebbi folyamatok nyerteseinek.

A dolgozat elkészítése során az egyes területi államigazgatási szervek középszintjére vonatkozó jogszabályokra (törvények, kormányrendeletek, kormányhatározatok) támaszkodtam, és csak a polgári jellegű államigazgatási szerveket vettem figyelembe (a tanulmány tehát nem terjedt ki a rendvédelmi szervekre – pl. rendőrség, hatásőrség). Ennek következtében összesen 47 darab szervezet képezte a vizsgálat tárgyát.

A területi (dekoncentrált) államigazgatási szervek térstruktúráját tekintve Magyarországon alapvetően két nagyobb típus különíthető el, míg a másodikon belül három alcsoport különböztethető meg:

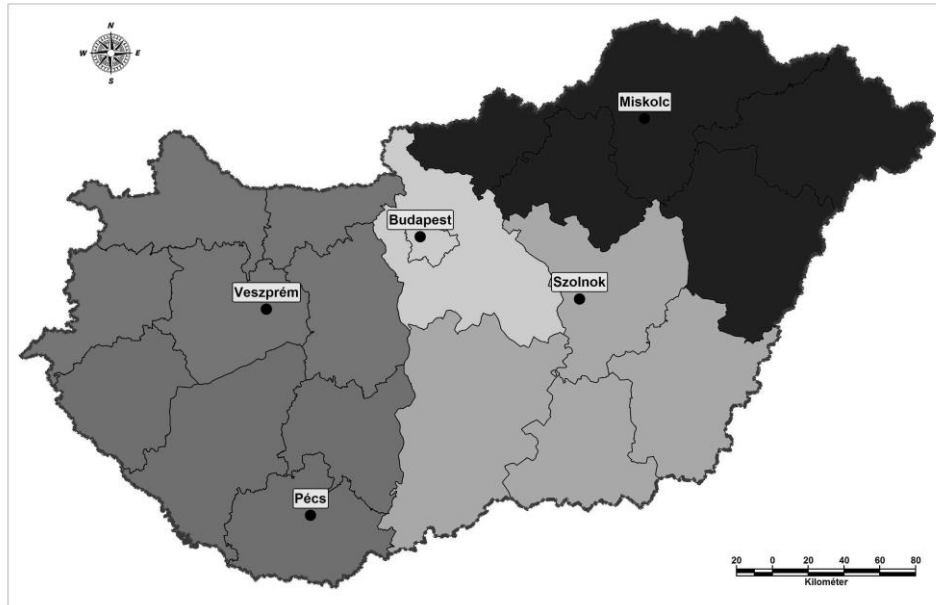
- megyei keretek között működő szervek (pl. Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal)
- regionális szinten működő szervek
  - a tervezési-statisztikai régiókhoz illeszkedő szervek;
  - megyehatáros, de a tervezési-statisztikai régiókhoz nem illeszkedő határokkal rendelkező szervek (1. ábra);
  - a megyehatárokhöz nem illeszkedő határokkal rendelkező szervezetek (2. ábra)

<sup>1</sup> **Kozma Gábor:** Debreceni Egyetem, Társadalomföldrajzi és Területfejlesztési Tanszék  
E-mail: kozma.gabor@science.unideb.hu

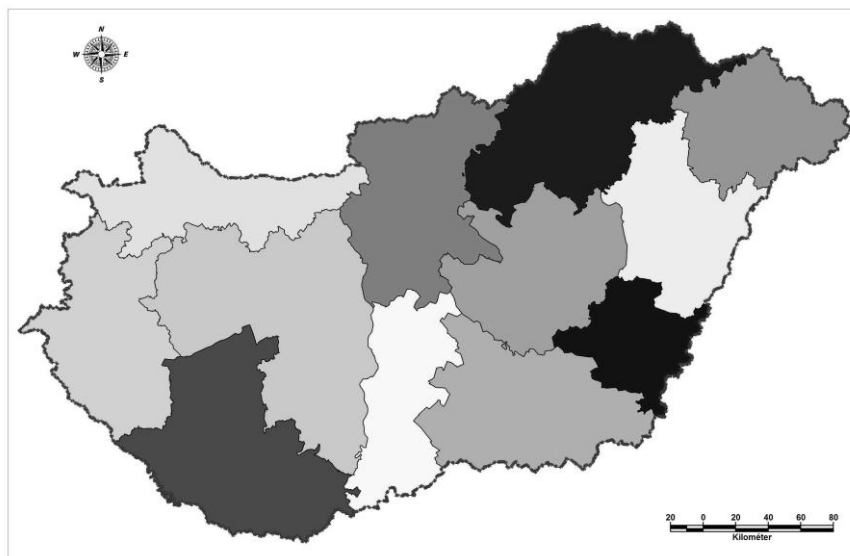
<sup>2</sup> **Barta Attila:** Debreceni Egyetem, Közigazgatási Jogi Tanszék  
E-mail: barta.attila@law.unideb.hu

<sup>3</sup> A publikáció elkészítését a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0024 számú projekt támogatta.

A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.



1. ábra: A Magyar Bányászati és Földtani Hivatal bányakapitányságai és központjaik



2. ábra: A Nemzeti Környezetügyi Intézet területi államigazgatási szervei

### A DEKONCENTRÁLT SZERVEZETEKHEZ VALÓ VISZONY VÁLTOZÁSA

A dekoncentrált államigazgatási szervezetek fontosságának növekedését Magyarország közigazgatásában az 1990-es rendszerváltás után lehetett megfigyelni, amikor a minisztériumok jelentős része azt a cél fogalmazta meg, hogy kihasználja a területi államigazgatás középszintjén a megyék szerepének csökkentése következtében keletkezett űrt. Ennek szellemében igyekezett pozíciókat szerezni, és ez azt eredményezte, hogy jelentős mértékben megnövekedett a kormányzatnak a középszintű közigazgatásban betöltött szerepe: az 1990-es évtized elején több mint 30 dekoncentrált államigazgatási szervezet működött Magyarországon.

A meglévő párhuzamosságok megszüntetése és a szervezeti elburjánzás csökkentése érdekében az 1994-ben hatalomra került MSZP-SZDSZ kormány célul tűzte ki az érintett

szervezetek helyzetének áttekintését és reformját. Az 1105/1995. (XI. 1.) és az 1027/1996. (IV. 3.) számú Kormányhatározatok eredményeként végrehajtott reform bizonyos mértékben racionalizálta ugyan a rendszert (például a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségek a közigazgatási hivatalokba integrálódtak, a megyei és fővárosi sportigazgatóságok feladatait az érintett közgyűlések és jegyzők kapták meg), de alapvetően sem a tartalmi, sem a területi struktúra nem változott (Szigeti 2000). A dekoncentrált államigazgatási szervezetek területi fejlődésére jelentős hatást gyakorolt az Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló 35/1998. (III. 20.) Országgyűlési határozat, amely első alkalommal tartalmazta a tervezési-statisztikai régiók napjainkban is érvényes rendszerét.

Az 1998-ban hatalomra került Orbán-kormány szintén fontosnak tartotta a területi államigazgatás regionális átalakítását. Ennek szellemében született meg az 1052/1999. (V. 21.) Kormányhatározat a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről, amely tartalmazta, hogy egyrészt „Vizsgálni kell a választott testülettel rendelkező önkormányzati régiók kialakításának lehetőségeit”, másrészt „Vizsgálni kell a területi államigazgatás regionális alapokra helyezésének lehetőségeit”, és ennek keretében a hét tervezési-statisztikai régiót kell előnyben részesíteni. A hét tervezési-statisztikai régió szerepét tovább erősítette a Területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 1999. évi módosítása (1999. évi XCII. törvény), amely kimondta, hogy a Regionális Fejlesztési Tanácsok a tervezési-statisztikai régiókban működnek. Visszalépésnek tekinthető ugyanakkor a 1057/2001. (VI. 21.) Kormányhatározat a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről, amely az előzőekben felvázolt két feladat közül már csak a másodikat tartalmazta, ami azt mutatta, hogy az Orbán kormány lemondott az önkormányzati régiók kialakításáról (Wiener 2003).

A dekoncentrált államigazgatási szervezetek területi rendszerébe a következő nagyobb arányú kormányzati beavatkozásra 2003/2004 során került sor. Egyrészt több jogszabály (pl. 2198/2003. Kormányhatározat a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról, 1113/2003. Kormányhatározat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítésének programjáról, 1075/2004. Kormányhatározat a regionális és kistérségi szervezést igénylő államigazgatási feladat- és hatáskörök, valamint a területi államigazgatási szervek átalakítására vonatkozó intézkedésekről) fontosnak tartotta a dekoncentrált államigazgatási szervezetek területi struktúrájának a tervezési-statisztikai régiókhoz történő igazításának szükségességét (Ivancsics 2006). Másrészt konkrét lépésként megszületett Az államháztartás egyensúlyi helyzetének javításához rövid és hosszabb távú intézkedésekről szóló 2050/2004. (III. 11.) Kormányhatározat, amely többek között magában foglalta a Kincstári Vagyoni Igazgatóság megyei kirendeltségeinek és a KSH területi igazgatóságainak regionális integrációját (ezek a tervek 2004 végére meg is valósultak).

A 2006-ban megválasztott Gyúrsány-kormány programjának igen fontos eleme volt az önkormányzati régiók kialakítása, a megfelelő parlamenti többség hiányában ugyanakkor csak az államigazgatás ilyen jellegű átalakítását tudta megvalósítani. A folyamat jogi háttérét a 2006. évi CIX. törvény a kormányzati szervezetátalakítással összefüggő törvénymódosításokról teremtette meg, és erre támaszkodva 2006 végén több kormányrendelet tartalmazta az addig megyei szervezetekkel rendelkező dekoncentrált államigazgatási szervezetek tervezési-statisztikai régiókhoz illeszkedő regionális átalakítását.

A 2010-ben megválasztott Orbán-kormány teljesen elvetette az önkormányzati régiók gondolatát, és ennek következtében a területi államigazgatás középszintén is a régiókról a megyékre helyezte a hangsúlyt. Ennek szellemében fogadta el az országgyűlés a 2010. évi CXXVI. törvényt a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei

kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról, amely kimondta, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve. Az átalakítás következő lépéseként született meg a 288/2010. (XII. 21.) Kormányrendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, amelynek értelmében a kormány- és központi hivatalok korábban önállóan működő területi egységeinek nagy része a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervévé vált.

#### A DEKONCENTRÁLT SZERVEZETEK TÉRSTRUKTÚRÁJÁNAK ÉS KÖZPONTJAINAK VÁLTOZÁSA

A dekoncentrált államigazgatási szervezetek területi struktúrájának átalakulása (1. táblázat) alapvetően a fentiekben bemutatott központi kormányzati beavatkozások hatását mutatja. Az 1990-es években a szervezetek több mint fele megyei szinten működött (Hajdú 2001), és a regionális keretek között működő szervezetek döntő része nem illeszkedett a tervezési-statisztikai régiókhoz (az egyedüli kivételt a Magyar Geológiai Szolgálat területi hivatalai, és 1998-ban a Kulturális Örökség Igazgatóság kirendeltségei jelentették).

1. táblázat: A dekoncentrált (területi) államigazgatási szervek területi illetékességének változása

	1994 június	1998 június	2002 június	2006 június	2010 április	2012. szeptember
megyei keretek között működik	17	17	16	14	7	19
regionális keretek között működik	16	15	18	23	29	16
ebből: - tervezési-statisztikai régió	1	2	6	11	20	7
- megyehatáros régiók	10	8	6	6	4	3
- megyehatárt átszelő régiók	5	5	6	6	5	5

*Forrás: az egyes szervezetekre vonatkozó jogszabályok*

A területi struktúrában az első jelentősebb változásra 1998 és 2002 között került sor, amelynek háttérében alapvetően a már korábban említett Országos Területfejlesztési Koncepció és az 1999. évi XCII. törvény állt. Ennek hatására egyrészt megvalósult a VPOP, valamint az Országos Mérésügyi Hivatal területi szerkezetének tervezési-statisztikai régiókhoz történő igazítása (korábban mind a két szervezet a megyehatáros régiók területi struktúrájában működött), másrészt az újonnan létrehozott dekoncentrált államigazgatási szervezetek döntő része (Országos Közoktatási és Értékelési Vizsgaközpont, Bevándorlási és Állampolgársági Igazgatóság, SAPARD Hivatal) követte a tervezési-statisztikai régiókat.

A megyei illetve regionális keretek között működő dekoncentrált államigazgatási szervezetek között 2002-ben meglévő egyensúly 2006-ra az utóbbiak javára billent el. Igaz ugyan, hogy ebben az időszakban három megyei keretek között működő szervezet (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, Nemzeti Földalapkezelő Szervezet, Igazságügyi Hivatal) is létrejött, de végbement a KSH és Kincstári Vagyonkezelő Igazgatóság területi szervezeteinek már korábban említett átalakítása, emellett a Munkabiztonsági és Munkaügyi Felügyelőségek területi felügyelőségei is a tervezési-statisztikai régiókhoz igazodva folytatták a munkájukat.

A változások legnagyobb hullámára 2006 decemberében került sor, amelynek keretében egyrészt bizonyos összevonásokra került sor (pl. Országos Mérésügyi Hivatal, és feladatait a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal vette át), másrészt a kormány végrehajtotta a

megyei keretek között működő szervezetek döntő részének (pl. APEH, az ÁNTSZ, a Közigazgatási Hivatalok, a Közlekedési Felügyelvek, a Magyar Államkincstár, a Munkaügyi Központok és a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságok) regionalizálását.

A 2010-ben hatalomra került új kormány területi közigazgatás átalakítást célzó intézkedései ugyanakkor jelentős mértékben megváltoztatták a területi (dekoncentrált) szervek térbeli struktúráját is. A fővárosi és megyei kormányhivatalok részeként működő szakigazgatási szervek jelentős része megyei keretek között működött tovább, és ez alól csak egy-két kivételt lehet megfigyelni:

- Az Erdészeti Igazgatóságok megyehatárokat is átszelő területi jogosultsággal rendelkeznek.
- A Kulturális Örökségvédelmi Irodák a megyehatárokhöz igazodó regionális, de a tervezési-statisztikai régióknak nem megfelelő területi hatáskörrel rendelkeznek.
- A korábban a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal keretében működő dekoncentrált szervek, mint a fővárosi és megyei kormányhivatalok Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóságai a tervezési-statisztikai régiók szintjén működtek tovább.

2. táblázat: A dekoncentrált (területi) államigazgatási szervek központjainak székhelyei (a táblázat azokat a településeket tartalmazza, amelyekben valamelyik évben legalább 10 központ működött)

	1994	1998	2002	2006	2010	2012
Budapest	31	30	32	35	35	33
Pécs	33	32	32	35	27	33
Miskolc	30	28	30	31	24	31
Debrecen	31	30	31	32	25	30
Győr	26	25	26	27	23	26
Szeged	28	27	28	28	22	29
Székesfehérvár	21	23	24	25	21	27
Veszprém	24	22	24	23	15	24
Eger	21	19	19	20	17	23
Szombathely	23	24	22	23	14	24
Kecskemét	21	22	21	21	16	23
Nyíregyháza	20	20	20	20	16	23
Szolnok	22	23	22	20	12	22
Kaposvár	19	18	19	18	14	21
Békéscsaba	19	20	20	18	10	20
Zalaegerszeg	21	20	19	17	10	21
Salgótarján	17	16	16	15	8	19
Szekszárd	18	18	17	15	9	19
Tatabánya	16	16	15	14	8	19

*Forrás: az egyes szervezetekre vonatkozó jogszabályok*

A területi (dekoncentrált) államigazgatási szervek központjainak székhelyeit elemezve (2. és 3. táblázat) az alábbi fontos megállapítások tehetőek.

A hét tervezési-statisztikai régió központ közül ötben (Dél-Alföld, Dél-Dunántúl, Észak-Alföld, Észak-Magyarország, Közép-Magyarország) eléggé egyértelmű a helyzet: a régiók legnagyobb, természetes központként számon tartott települése (Szeged, Pécs, Debrecen, Miskolc, Budapest) a teljes vizsgált időszakban a legtöbb szerv központjaként szolgált.

A Közép-dunántúli régióban 1994-ben még Veszprém állt jobban, ezután azonban fokozatosan előretört Székesfehérvár, amely 2012-ben már inkább ez a város tölti be a régió területi államigazgatási központja szerepkörét. Hasonló folyamat figyelhető meg a Nyugat-dunántúli régióban is, ahol Győr folyamatos előretörésével jelentősen csökkent a többi település (pl. Szombathely, Zalaegerszeg) jelentősége.

A lista alapján minden időpontban Salgótarján, Szekszárd és Tatabánya helyezkedett el. Az első két település esetében a székhelyek hiányában fontos szerepet játszott az alacsony lakosságszám, és ezt egészítette ki Salgótarjánnál a régióbeli periférikus fekvés, Szekszárdnál Kaposvár és Pécs éles küzdelme. Tatabánya esetében a kedvezőtlen pozíció egyrészt a város közigazgatásbeli hagyományainak hiányára, másrészt Veszprém és Székesfehérvár éles küzdelmére, harmadrészt a másik két megyeszékhelyről történő rossz megközelíthetőségére vezethető vissza.

A legnagyobb változást hozó 2006 végi átalakulásokkal kapcsolatban ugyanakkor jól megfigyelhető, hogy a kormányzat nem törekedett arra, hogy a területi (dekoncentrált) államigazgatási szervek központjait egy városba koncentrálja, hanem szétszórta őket az egyes régiókba tartozó megyeszékhelyek között.

3. táblázat: A regionális hatáskörű dekoncentrált (területi) államigazgatási szervek központjainak székhelyei (a táblázat azokat a településeket tartalmazza, amelyekben valamelyik évben legalább két központ működött, zárójelben a tervezési-statisztikai régiókhöz illeszkedő szervezetek központjainak a száma)

	1994	1998	2002	2006	2010	2012
Budapest	14 (1)	13 (2)	16 (6)	20 (11)	27 (20)	14 (7)
Pécs	16 (1)	15 (2)	16 (4)	20 (9)	20 (12)	13 (6)
Miskolc	13	11 (1)	14 (5)	16 (8)	17 (11)	12 (6)
Debrecen	14 (1)	13 (2)	15 (4)	17 (8)	15 (12)	11 (5)
Győr	9	8 (1)	10 (4)	12 (7)	15 (14)	7 (5)
Szeged	12 (1)	11 (2)	13 (6)	14 (8)	15 (12)	10 (6)
Székesfehérvár	5	7 (1)	9 (3)	11 (6)	14 (12)	8 (5)
Veszprém	8 (1)	6 (1)	9 (3)	9 (5)	9 (6)	5 (2)
Eger	4	2	3	5 (2)	9 (7)	4 (1)
Szombathely	7	8 (1)	7 (1)	9 (3)	8 (4)	5 (1)
Kecskemét	4	5	5	6 (3)	9 (6)	4
Nyíregyháza	3	3	4 (1)	5 (2)	9 (5)	4 (2)
Szolnok	5	6	6 (1)	5 (1)	5 (2)	3
Kaposvár	2	1	3 (2)	3 (2)	6 (6)	2 (1)
Békéscsaba	2	3	4	3	2 (2)	1
Sopron	3 (1)	3 (1)	3	3	2	2
Zalaegerszeg	4	3	3 (1)	2 (1)	3 (2)	2 (1)
Salgótarján	1 (1)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	2 (2)	0
Szekszárd	1	1	1	0	2 (2)	0
Tatabánya	0	0	0	0	2 (2)	0
Baja	2	2	2	2	2	2
Gyula	2	2	2	2	2	2
Keszthely	0	0	2	2	1	1

Forrás: az egyes szervezetekre vonatkozó jogszabályok

**ÖSSZEFOGLALÁS**

A tanulmány legfontosabb megállapításait az alábbiakban lehet összefoglalni:

- A dekoncentrált államigazgatási szervezetek területi struktúrájának a tervezési-statisztikai régiókhoz történő igazítása már az 1990-es évek végén, az Országos Területfejlesztési Koncepció elfogadása és a területfejlesztési törvény módosítása után elkezdődött. A 2006-ban megalakult kormány jelentős lépéseket tett a szervezetek térszerkezetének tervezési-statisztikai régiókhoz alakítása területén, 2010 után ugyanakkor igen nagymértékű visszarendeződésre került sor.
- A vizsgált időszakban a székhelyek száma alapján kialakított lista elején és végén jelentős változások nem mentek végbe, az egyes régiók legnagyobb települései megerősítették kiemelkedő pozícióikat, míg a Közép-Dunántúli régióban Székesfehérvár előretörése figyelhető meg.

**FELHASZNÁLT IRODALOM**

- HAJDÚ Z. 2001. Magyarország közigazgatási földrajza. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
- IVANCSICS I. 2006. Rendszerváltás a területi államigazgatásban: elvek, tények és tévedések. In (szerk. Balázs I. – Bércesi F.) A területi államigazgatás reformja. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest. 227-236.
- SZIGETI E. 2000. A dekoncentrált államigazgatás térszerkezete. Területi Statisztika 5: 431-451.
- WIENER GY. 2003. Regionális államreform Magyarországon. In (szerk. Ágh A.) Magyar közigazgatás a reformok útján, Belügyminisztérium, Budapest, 7-19.