

VÁLTOZATOK A KÖZÉPSZINTRE, AVAGY A MAGYAR KÖZÉPSZINTTELENSÉG

(Variations for Intermediate Level
or the Lack of Hungarian Intermediate Level)

ZONGOR GÁBOR

A rendszerváltás előtti időkről röviden

A magyarországi politikai rendszerváltás közigazgatásra – azon belül is elsődlegesen a középszintű igazgatásra – gyakorolt hatásának bemutatása és értékelése nélkülözhetetlenné teszi, hogy ha csak jelzésszerűen is, de röviden bemutassuk *a köz-igazgatás 1990 előtti állapotát*. Az egypártállami társadalomirányítási rendszer legfőbb jellemzője a társadalmi valóság legszélesebb körére kiterjedő hatalom koncentráció és a párt által vezényelt szigorú hierarchikus döntési struktúra volt. A pártállami rendszerben az államigazgatás politikának kiszolgáltató és azt kiszolgáló jellege mindvégig egyértelműen érvényesült, ugyanakkor az 1971-es tanácstörvényt¹ követően a helyi államigazgatás – mint sajátos alrendszer – részleges függetlenségi törekvése a politikai hatalom diktatórikus erejének fokozatos csökkenése révén egyre határozottabban erősödött.

1971-ben megszűntek a járási tanácsok, melynek révén a járási pártirányítás formálisan létező tanácstestületi „legitimációs” bázisa felszámolásra került. Ezzel egyidejűleg csökkent a járások száma és súlya is. A járás ekkortól a települések és a megye közötti korlátozott – fokozatosan csökkenő – jogosítványokkal rendelkező sajátos közvetítő igazgatási egységgé vált. Így a települések mindennapi életébe kézi vezérléssel beavatkozó járási hatalom megszűnése lassacskán növelte a települések szabadabb mozgását. Ezzel párhuzamosan a törvényi szabályozás *életre hívta a városkörnyékiség kategóriáját*², melynek következtében a város és közvetlen vonzáskörzetébe tartozó települések között sajátos, igazgatási jellegű kapcsolat alakult ki.

A települések jogállásában e változások jogi értelemben módosulást ugyan nem eredményeztek, viszont új lehetőségeket biztosított a települési érdekek megyei szintű kifejezésére, a *közvetlenebb település–megye kapcsolatok* kialakulására, azon túlmenően, hogy a felettes pártirányítás hatása lényegesen csökkent.

A járási irányítás alól való felszabadulással *a városkörnyéki települések a városokkal kerültek közös érdekkörbe*, miközben az igazgatási feladatok racionalizálására is sor kerülhetett. Ebben az átmeneti, sok tekintetben kísérleti időszakban megjelent a város és – a vonzáskörzetébe tartozó – község közötti társulás lehetősége és a közös fejlesztések gyakorlata.

A helyi igazgatási rendszer változási folyamatában a következő korszak 1984. január 1-jével vette kezdetét, amikor a járások, mint igazgatási kategóriák teljesen megszűntek.

A járások kiváltása – a központi döntés eredményeként – a városkörnyékiekiesítés általánossá tételével történt, vagyis az addigi fokozatos építkezés felgyorsult, és valamennyi település végül is besorolódott valamelyik városkörnyékbe. Ennek következtében a megyék közigazgatási térképe a városkörnyékek vonatkozásában formálisan csaknem megegyezett az 1950-es járási struktúrával. Lényegét tekintve azonban teljesen új helyzet alakult ki azáltal, hogy a községek, mint települések (közös tanácsok esetében település-együttesek) érdekképviselői fórumává elvileg a megyei tanácsok váltak, és létrejött az ún. két- és félfokú igazgatás rendszere³ (Zongor 1984a; 1984b). Jelentősen növekedett a települések igazgatási önállósága és hatásköre.

Változás történt a települési érdekek helyi érvényesítésében is az előljárásságok⁴ létrejöttével. A közös tanácsokba tartozó településeken megválasztott tanácstagok viszonylagos önállósággal rendelkező előljárásságokat alkothattak. Ez a lépés elindította az elkülönülő települési érdekek újbóli megfogalmazásának lehetőségét. A rendszer továbbra is érvényesülő központosító jellegéből adódóan természetesen a települések önálló gazdálkodásáról nem beszélhettünk. A megyék pénzelosztó szerepét negatívan befolyásolta a sok tekintetben torz és centralizáló jellegű országos településfejlesztési koncepció⁵. (A szerepkör nélküli települések számára az előzőekben írt változások nem jelentettek, nem jelenthettek valóságos változtatási lehetőséget!)

Az állampárti rendszer gyengülését, haldoklását jól érzékeltette az 1985-ös országgyűlési választás. Az ekkor – a demokrácia látszólagos növelése céljából – bevezetett formálisnak tűnő kötelező kettős jelölési rendszer, ha kis mértékben is, de lehetőséget biztosított a helyi népitéletre, és a legnegatívabb megyei politikai közszereplők választópolgárok általi leváltására⁶.

A nyolcvanas évek második felében a politikai hatalom bomlását kihasználva az államigazgatás fokozta önállóságát és a napi politikai hatások alóli függetlenedését. Az utolsó tanácsciklusban a települések jelentős részében már olyan helyi politikusok kerültek vezető pozícióba, akik változtatni akartak a fennálló rendszeren. Ekkorra a települések zömében a helyi politika meghatározó szereplőjévé a párttitkárral szemben a tanácselnök vált.

Ebben az időszakban egyre erőteljesebben jelentek meg az önállósági törekvések, és a központi elosztásnál is a normatív újraelosztás rendszere lett a meghatározó. A közigazgatás függetlensége, legalábbis politikai értelemben, a Németh-kormány ideje alatt érte el eddigi legnagyobb szabadságfokát. A bizonytalan és ingatag politika önmagával volt elfoglalva, melynek következtében az államigazgatás alapvetően szakmai szempontok alapján tehetette a dolgát. Ekkorra kialakult és felnőtt a településeken és a megyékben is egy jól felkészült, kellő szakmai hivatástudattal rendelkező igazgatási szakember gárda. Rendszeressé vált önszerveződő viták, szakmai képzések és továbbképzések is segítették az igazgatás szerveztségét, felkészültsé-

gét, és erősítették önállóságát. Ebben az időszakban tényleges lehetősége nyílt a szakmának arra, hogy a jogalkotásra is hatással legyen.

Az *alkotmányos rendszerváltást* előkészítő Németh-kormány az ellenzéki pártok nyomására is tekintettel hozzájárított a hatalom lebontásához és a közigazgatás depolitizálásához. Ennek révén megindult a jogszabályok átfogó deregulációja, megszűnt a végrehajtó bizottságok kettős alárendeltsége, melynek következtében elvileg megvalósult a helyi tanácsok szervezeti függetlensége. Tovább *erősödtek a települési önállósulási törekvések*, az utolsó hónapokban már valódi érdeküközések színterévé vált az addig formálisan – deklaratív jelleggel működő – megyei tanács is.

Az időközi választások lehetővé tették, hogy a tanácstestületekben is megjelenjenek az újonnan létrejött *pártok képviselői*. Megnyílt a helyi társadalmi nyilvánosság. Mindezek természetesen nem pótolták, nem pótolhatták a tényleges plurális érdek-képviseletet.

Az egypártállami hatalomgyakorlás rendszerében a megyei szint 1950-től változó intenzitással ugyan, de mindvégig a központi politikai hatalom által meghatározottan a centralizációs törekvések szolgálatában állt. A *megyei tanácsok szakigazgatási szervezeti rendszere* is jórészt leképezte a mindenkori kormányzati ágazati struktúrát. Az *ágazati irányítás* rendszere mindvégig meglehetősen erőteljesen érvényesült. A megyei tanácsok átfogó strukturális átalakítására – kampány jelleggel⁷ – közvetlenül a rendszerváltást megelőzően került sor, és tényleges hasznosulását ma már nem lehet megítélni. A települési önállósulási törekvések képviselői szempontjából *a megyék mindvégig a központosító hatalom felszámolandó bástyái voltak*. A nyolcvanas évek második felében már a nagyobb – elsődlegesen a megyeszékhely – városok sok esetben megfelelő politikai háttérrel sikerrel érvényesítették a települési érdekeket a megyei szándékokkal szemben.

Az 1990-es országos és helyi képviselőválasztások mintegy főpróbájaként zajlott le 1989 novemberében az ún. *négy igenről szóló népszavazás*, melynek lebonyolítását az átmenet nehézségei ellenére zavartalanul végezte az igazgatási apparátus (Zongor 1990). A helyi közigazgatás felkészültségét és pártpolitika-mentességét jól példázta a rendszerváltó választások zökkenőmentes és törvényes lebonyolítása.

Így jutottunk el a magyarországi politikai rendszerváltáshoz, amely a közigazgatás szervezeti egységeiben és leginkább struktúrájában mélyreható és jelentős változásokat idézett elő.

A jelenlegi helyzet kialakulásának története

A politikai rendszerváltás folyamatában kétségtelenül az egyik legjelentősebb és legizgalmasabb változást *a helyi önkormányzatokról szóló törvény*⁸ idézte elő. A törvény alkotói elsődlegesen a települések „felszabadítására” törekedtek, míg a középszint problematikájánál az eltérő nézeteket feloldó kompromisszum kialakítására és nem pedig a működőképesség vizsgálatára koncentráltak. Jelentős politikai vita alakult ki arról, hogy a diktatórikus hatalomgyakorlás bűnbakjaként megjelenített

megyei tanácsok helyébe milyen típusú közigazgatási egység lépjen. Végül is a tipikus kecske és káposzta helyzet alakult ki azáltal, hogy az erősen legyengített megyei önkormányzatok létrehozatala mellett viszonylag erős állami igazgatási szervezeti rendszer kiépítéséről döntött a Parlament. Ezen túlmenően, ugyancsak a települési lobbij nyomásának köszönhetően, a középszinten újabb szereplő – sajátos kakukkfőka – jelent meg a megyei jogú város kategória megteremtésével.

A többszereplős középszint viszonylag lassan és fokozatosan alakult ki. 1990-ben megyei szinten érdemi változások nem történtek, ugyanis a megyei közgyűlések alakuló üléseire többnyire az év utolsó napjaiban került sor a sajátos közvetett választási eljárásnak köszönhetően (Zongor 1991), ezért a – „választott” testületek nélkül maradt – megyei tanácsi apparátus átmenetileg törvényi felhatalmazás nélkül szakmai tisztességéből látta el a közigazgatási feladatokat.

A magyar közigazgatás máig ható leglényegesebb megoldatlan problémája az államigazgatási, illetőleg az önkormányzati közigazgatás egymástól való egyértelmű lehatárolásának kérdése. Az 1990-es önkormányzati törvény a megyei önkormányzati feladatokat jelzésszerűen fogalmazta meg, viszont a szabályozásból egyértelműen kiderült, hogy az új típusú megyei önkormányzatok feladata – a szubszidiaritás elvének egyoldalú túlhangsúlyozásával – jórészt csak középfokú közszolgáltató intézmények fenntartására szorítkozott, legalábbis a szabályozás szintjén. A hatásköri törvény⁹ egyértelműsítette az önkormányzati és állami feladatok elhatárolását megyei szinten, melynek eredményeként a megyei önkormányzatoknak valódi közigazgatási hatáskört nem adott a törvényhozó. A sajátosan és tudatosan legyengített megyei önkormányzat kiszolgáltatott és hátrányos helyzetét jól tükrözi, hogy az Alkotmányban deklarált szabály ellenére¹⁰ egyedül a megyei önkormányzatok nem rendelkeznek adókivetési joggal, mint önkormányzati alapjoggal.

Az önkormányzati törvény középszinten meglehetősen formális szempont alapján, és érdemi feladat meghatározása nélkül létrehozta a megyei jogú város kategóriáját¹¹. Az önkormányzati megyén kívüli hasonló joggal rendelkező városok a megyei önkormányzatok mozgásterét tovább gyengítették. A két megyei önkormányzat közötti szembenállás a törvényi szabályozatlanságból adódóan, illetve történeti okokból kezdetektől kódolva volt. A közigazgatási funkciójától megfosztott megyei önkormányzattól még az illetékbeszedési jog is átkerült a megyei jogú városokhoz.

A középszintű közigazgatás állami szereplőinél is a többpólusúság volt a jellemző. Egyrészt új szereplőként megjelent a köztársasági megbízotti rendszer, a megbízottak illetékessége két vagy több megyére terjedt ki¹². A régiókba kinevezett állami helytartók feladata alapvetően törvényességi ellenőrzésre, illetőleg a klasszikus államigazgatási hatáskörökre terjedt ki, viszont kezdetektől fogva politikai szereplőként jelentek meg, és pillanatokon belül éles rivalizálás alakult ki a megyei választott testület és annak vezetői, valamint a régió főnök között.

Bár a köztársasági megbízottak igyekeztek a megyében tevékenykedő állami és államigazgatási szervek felett irányító pozíciót betölteni, valójában ez csak látszólag sikerült, mivel az erőteljes ágazati szemléletet nem sikerült áttörniük. A hajdan volt megyei tanácsi szakigazgatási szervek helyett folyamatosan jöttek létre a megyei

*dekoncentrált szervek*¹³. 1992 végére lényegében befejeződött a középszint újra államosítása, vagy másként kifejezve „eldekósítása”.

A középszinten a rendszerváltás leginkább a szervezeti, strukturális változtatások sorozatában jelent meg. Különbözőbb érdemi elemzés nélkül döntően politikai indítatásból került sor a korábbi struktúra teljes szétverésére és új, áttekinthetetlen közigazgatási „rendszer” kialakítására. A középszint szereplőinek sokaságát jellemezte a szervezetek közötti intézményesített együttműködés hiánya, melyet megéynként eltérő mértékben a korábbi szakmai és kollegális kapcsolatok igyekeztek elviselhetővé és működőképesé tenni. Középszinten végül is kétféle önkormányzati szervezet jött létre: a megyei önkormányzat (19) és a megyei jogú város (20); valamint kétféle államigazgatási szervezet: az általános hatáskörű politikai integrátor, a regionalizált köztársasági megbízott (8) és a megyéenként eltérő számú dekoncentrált szervek (28–34).

A szervezeti átalakításon túlmenően már az 1990–94 közötti kormányzati időszakban is megjelenik a középszint egységeinek újragondolása, és *a megyék régiókkal történő kiváltásának a szándéka.* Az igazgatási régiókként kialakított köztársasági megbízotti rendszer lett a követendő minta az igazgatási régiók létrehozására. Ugyanakkor látni kell, hogy a regionális közigazgatási szerveknek is kialakult a megyei belső szervezete. Az érdemi, szakmai munka a megyei szerveződésekben zajlott.

Ebben az időszakban a megyei önkormányzatok viszonylag intenzíven léptek fel helyük és szerepük tisztázása érdekében. Az 1994-es parlamenti választásokat követően a szakma és a gyakorlat által feltárt változtatási irányok csak kis mértékben, és továbbra is csak deklarációk szintjén valósultak meg. *A megyei önkormányzat a törvényben nevesítetten területi önkormányzat* lett, viszont hatásköre és önálló forrása tekintetében jelentős érdemi változás nem történt. Visszakerült megyei önkormányzati feladatba a megyei jogú városoktól az illeték kiszabási jog, valamint önkormányzati intézménnyé vált a sportigazgatás¹⁴ szervezése. Elvileg hatósági hatáskörök címzettjévé válhattak a megyei főjegyzők. A megyei védelmi bizottság elnöke – a KMB-s helyett – a közgyűlés elnöke lett. Ugyanakkor továbbra sem kapta meg a megyei területfejlesztés feladatát a megyei önkormányzat, hanem helyette egy új intézmény, a megyei területfejlesztési tanács létrehozását célozta meg az önkormányzati törvény módosítása¹⁵. A megyei önkormányzat szintjén a leglényegesebb érdemi változás a választás módjában következett be. A tisztán *pártelvű listás választás* ugyan megfelelt a közvetlenség kritériumának, viszont nem vette figyelembe a megyei önkormányzatok tényleges feladatkörét és lehetőségeit. Így jöttek létre a hihetetlen erős politikai legitimitációval rendelkező megyei politikai testületek (Zongor 1996), amelyek továbbra is döntően intézmény-fenntartási feladatokkal rendelkeztek csupán.

A megyei jogú városok körében további bővülés történt azáltal, hogy lakosság-számtól függetlenül *a megyeszékhely városok is* elnyerték a megyén kívüliség lehetőségét. Így a megyei jogú városok száma 22-re emelkedett. Az önkormányzati törvény módosítása érzékeltette a megyei önkormányzat és a megyei jogú város közötti

ellentétet, viszont a probléma megoldása helyett a problémát megvitató, kötelezően létrehozandó egyeztető bizottság működtetéséről döntött csupán¹⁶.

A kormányváltással a köztársasági megbízotti intézményrendszer felszámolásra került, megszűntek a megbízottak, és megszűntek a hivatal regionális szerveződései is. A helyükre lépő *megyei közigazgatási hivatalok* lényegében ugyanazt a törvényességi ellenőrzési és hatósági feladatot látták el, mint előtte, viszont megszűnt a politikai szerepük, így a megyék elsőszámú politikai központja a megyei közgyűlés lett.

E kormányzati ciklus második felétől felerősödött az a kormányzati elképzelés, hogy a közigazgatási hivatalok kormányhivatalokká váljanak, és egyben megtörténjen a nagyszámú dekoncentrált szerv felszámolása, összeolvasztása, illetve a megyei közigazgatási hivatalokba való integrálása. E kormányzati szándék azonban az ágazati minisztériumok ellenállásán megbukott, így csupán a fogyasztóvédelem¹⁷ olvadt be a kvázi kormányhivatalba. *A dekoncentrált szervek száma viszont továbbra sem csökkent.*

A középszint 1996 második felétől új szereplővel bővült, miután a *megyei területfejlesztési tanácsok* létrejöttek¹⁸. Az állam és a gazdaság képviselőiből, valamint az önkormányzatok delegátusaiból álló tanácsok, ha korlátozottan is, de forráselosztó illetve stratégiaalkotó szerephez jutottak, ami a testület felértékelődését eredményezte a megyei közgyűlésekkel szemben.

A területfejlesztés új típusú rendszerének kiépülésével párhuzamosan *felderősödött a régió-szervezés kérdése Magyarországon* (Zongor 1998). A központi hatalom az Európai Uniós tárgyalásokra, illetve elvárásokra hivatkozva erőltette a regionális szerveződések létrehozatalát. Így szolid kormányzati erőszak nyomására jöttek létre az ún. tervezési–statisztikai régiók valamint szervezeteik, a regionális fejlesztési tanácsok. A megyei területfejlesztési tanácsok által létrehozott testületekben már a delegátusok delegátusai jelentek meg, illetve jelentős létszámban a minisztériumok képviselői. A regionális fejlesztési tanácsok szakmai infrastruktúrája meglehetősen későn és vérszegényen alakult ki, így érdemi tevékenységük ma még elég gyenge.

Mindenesetre egyértelművé vált, hogy a kormányzati hatáskörök és leginkább a pénzek nem juthatnak az erős legitimációjú megyei önkormányzatokhoz, csak a regionális szerveződésekhez. Ennek a logikának megfelelően hozták létre az ún. *regionális idegenforgalmi bizottságokat* is¹⁹.

Az 1998-as parlamenti választásokat követően továbbra is nagy erővel folytatódott a közigazgatás szervezeti átalakítása és a regionalizálás. Ma már napirenden van a politikai–közigazgatási régió alakításának kérdése is.

A mai magyar közigazgatás állapotáról

A középszintű közigazgatás jelen helyzetének vizsgálatakor nem lehet eltekinteni a mai magyar közigazgatás egészének állapotától. A középszint problematikájának megértéséhez figyelembe kell venni az országos folyamatokat éppúgy, mint a települési önkormányzatok helyzetét.

A rendszerváltást követő magyar közigazgatási struktúra alapvető jellemzője a *széttagoltság*. A helyi önkormányzatokról szóló törvény a települési önkormányzat közigazgatási feladatainak ellátására szervezett polgármesteri hivatal létesítési feltételeinél hihetetlenül megengedő módon szabályozza a kérdést²⁰. A képzés *feltételeknek megfelelő jegyző* léte ugyanis még önmagában nem nyújt garanciát a ki-elégítő színvonalú közigazgatási jogszolgáltatásra. A települések felfokozott önállósulási törekvése az önálló hivatal iránti igényvel együtt járt, melynek következtében az önálló jegyzőségek száma rövid időn belül duplájára növekedett, és nem ritka az olyan néhány száz lakosú település sem, ahol – a község költségvetésének jelentős részét ugyan felemésztve – önálló hivatal működik. Gyakori, hogy a települések huzamos ideig jegyző nélkül maradnak, illetve felmentéssel még megfelelő végzettség nélküli (a szükséges tanulmányait folytató) jegyzőt bíznak meg a feladatok ellátásával.

Jelenleg a *települési önkormányzatok feladat- és hatásköre jórészt azonos*, melynek színvonalas, törvényes és hatékony megvalósítása megfelelő szakmai ismereteket és a közigazgatásban szerzett gyakorlatot igényelne. A változó világ követelményeinek megfelelően egyre fontosabbá válik a jegyző innovatív készsége is, tekintettel arra, hogy az adott település képes legyen felkészülten versenyezni a külső támogatási forrásokért vívott harcban.

Természetesen egy közigazgatási szervezet szakmai működőképességét önmagában nem határozza meg a vezető felkészültsége, szükség van megfelelő számú és színvonalú szakapparátusra is. Jelenleg hiába nőtt meg elsődlegesen a helyi igazgatásban dolgozók száma, mégis elmondható, hogy *megfelelő színvonalú szakemberekből jelentős a hiány*. Ez a hiány érvényes a közigazgatás valamennyi szintjére (minisztériumok, régiók, megyék, kistérségek és települések) és szervezetére egyaránt.

A látható és érzékelhető hiány ellenére most már egy évtizede nincs megoldva a *közigazgatási dolgozók szervezett képzése és továbbképzése*. Ezt a hiányt nem tudják pótolni a zömében térítést igénylő konferenciák és magánképzések. Ebből adódóan az egyes közigazgatási egységekben dolgozók szakmai felkészültsége és színvonala jelentős mértékben eltér egymástól, miközben az utánpótlás kérdése csaknem teljesen véletlenszerű. Általánosan érvényes, hogy a magyar köztisztviselői kar anyagi és társadalmi megbecsülése folyamatosan várat magára. Az egymást váltó kormányok mindig meghirdetik a kisebb létszámú, hatékonyabb, de jobban megfizetett közigazgatást, amiből rendszeresen csak az anyagi elismerés hiánya marad meg. A szakmai előmeneteli rendszer csupán elvi lehetőség maradt, gyakorlatilag a karrier-rendszer nem működik.

Megszakadt a szakmai együttműködés a polgármesteri hivatali alkalmazottak és a megyei közigazgatási szervezetek munkatársai között, amely egyrészt abból adódott, hogy a megyei önkormányzat és hivatala teljesen mellérendelt kapcsolatba került a településekkel, másrészt a köztársasági megbízotti (majd a közigazgatási) hivatal tevékenységében *az előzetes segítségnyújtás helyett az utólagos beavatkozás* elve vált az uralkodóvá. E hivatalok túlzott hivatalnoki szemléletének kialakulásában

jelentős szerepet játszott az indokolatlan pénzhiány, vagyis az a kormányzati elvárás, mely szerint a megyei közigazgatás törvényességének legfőbb biztosítékát jelentő szervezetnek is jelentős bevételt kell teljesítenie működőképessége fenntartása érdekében. Ez a kényszerhelyzet azt eredményezte, hogy e hivatalok nem – vagy nem a kellő mértékben és időben – nyújtanak segítséget a sok tekintetben felkészületlen önkormányzati hivataloknak és azok elszigetelten tevékenykedő munkatársainak.

Sajnálatos módon nincs élő kapcsolatrendszer a városi és a vonzáskörzetébe tartozó települések önkormányzati szakmai munkatársai között sem. A szakmai együttműködés esetlegessége nehezíti a településközi kapcsolatok fejlődését is. A városkörnyéki igazgatási rendszer részleges, kimondatlan bevezetésének elemei fellelhetők a gyámügyi és építésügyi igazgatás legújabb szervezeti felépítésében²¹, ahol is egyes, városokba telepített szakigazgatási szervek a városkörnyék területén rendelkeznek illetékességgel. Ezen a két fontos területen a szakma elsődlegessége győzedelmeskedett a látszólagos települési érdekek felett. A szakmai együttműködés hiánya nehezíti a településközi kapcsolatok fejlődését egyéb területen is. Kistérségre szervezett közigazgatás kialakulásának alapfeltétele lenne a térségi szemlélettel és térségfejlesztési ismeretekkel rendelkező szakmai apparátus léte is, erről azonban ma még nem beszélhetünk. Ugyancsak nincs megfelelő ismeretünk az egyes kistérségek közigazgatási ügyeinek típusairól és azok gyakoriságáról. A városközpontú kistérség közigazgatási egységként való megjelenése átfogó gyakorlati elemzést igényel a különféle településszerkezetű megyékben.

A közigazgatási egységek létszámának – elsődlegesen települési szintű – növekedése nem jár(hat)ot a szakmai minőség megtartásával, melynek következtében a közigazgatási jogszolgáltatás színvonala csökkent, és jelentősen eltér egy-egy közigazgatási egységnél. Emellett a jelenlegi önkormányzati és közigazgatási feladatok jelentős részénél nincs egyértelműen rögzítve a közigazgatási szolgáltatási minimum követelménye. Az ágazati közszolgáltatások egy-egy átfogó területének szervezésére vonatkozó legújabb törvények²² már meghatározzák a fenntartók számára a szolgáltatási minimumot, viszont ez a szempontrendszer nem jelenik meg a közigazgatás szélesebb körében. A mai magyar közigazgatás filozófiájában nem igazán lehet felfedezni, hogy Magyarország – vitatható jelzőszerkezetű, de mindenképpen – piacgazdaság. A közigazgatásra vonatkozó működési és döntéshozatali szabályok még mindig az alattvalói szemléletből indulnak ki, ezt a változatlanságot jól jelzi, hogy még mindig hatályban van – ugyan többszöri módosításokkal – az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény.

A törvényhozó nem csupán az állampolgárokat tekinti kiskorúaknak, hanem magát a közigazgatást is. Így annak ellenére, hogy túl vagyunk a harmadik parlamenti illetve helyhatósági választáson a pártpolitika napi befolyásolási igénye a közigazgatással szemben jelentősen növekedett, melynek következtében lényegesen csökkent – az amúgy is szétzilált – igazgatási szervezetrendszer stabilitása. A köztisztviselők stabilitása sem települési, sem területi, sem országos szinten nincs biztosítva a politikával szemben. A közigazgatás és a politika szoros egymásra hatása természe-

tes, viszont a működés stabilitását és szakszerűségét, olykor törvényességét veszélyezteti, ha a szakmai szervezet nincs biztonságban és megfelelően védve a napi politikától és annak „ügyintézői szándékaitól”. A jegyzők politikai szempontú kiszolgáltatottsága elsődlegesen a pártelvű választási elven működő – tízezer lakosnál nagyobb népességű – városoknál figyelhető meg egyértelműen. Ugyanakkor valamennyi településen kódolva van a polgármester (képviselő-testület) és a jegyző közötti konfliktus is azért, hogy évek óta folyamatosan növekszik a jegyzőkhöz telepített államigazgatási hatáskörök és feladatok száma – megfelelő állami anyagi támogatás nélkül – melyek elvárható színvonalú ellátása elvonja az erőt a helyi közügyek és a testületek által megfogalmazott feladatok ellátásától.

A *közigazgatás társadalmi nyilvánossága és ellenőrzése* látszólag megoldott. Települési szinten a közigazgatás feletti társadalmi kontroll alapvetően a helyi nyilvánosság állapotától függ. A települési ügyek egyik érzékeny területe a szociális segítségnyújtás, e hatósági ügytípust a törvényhozó teljesen indokolatlanul a képviselő-testülethez telepítette, így a jogorvoslás lehetősége kikerült az igazgatás rendszeréből és közvetlenül bírói útra terelődött, ami viszont gyakorlatilag kizárt, mivel a ténylegesen rászorultak és elesettek nem fordulnak a bírósághoz jogorvoslatért, inkább elviselik a helyi megaláztatást és elutasítást. A középszinten működő *államigazgatási szervek tevékenységének társadalmi kontrollja* gyakorlatilag megoldatlan. Ezen szervezetek kormányzati függősége egyértelmű, miközben tevékenységük helyi, megyei értékelésére alig van mód.

Nem megnyugtató az önkormányzatok és a közigazgatási szervek feletti törvényességi kontroll jelenlegi rendszere sem, egyre nyilvánvalóbban *hiányzik az önálló közigazgatási bírósági szervezet*. A túlszűfolt bírósági szervezetben a közigazgatási bíráskodás képtelen a valóságos életviszonyokhoz igazodó döntési rendszert kialakítani, aminek következtében leértékelődik a hatósági tevékenység hitele és eredményessége.

Az előzőekben jelzett jellemzők érvényesek a középszint szereplőire is. Ezen túlmenően strukturális szempontból egyre erőteljesebb az a kormányzati szándék, amely a középszint megyei kereteinek felbontására törekszik két irányból is. *Egyfelől a regionális szerveződések* kialakításával kívánják megakadályozni a megyei önkormányzatok valódi területi önkormányzattá válását, egyben az államigazgatási feladatok regionalizálásával a megyei közigazgatási szervezeti rendszer kiüresítésére is törekcszenek. *Másfelől a kistérség*, mint közigazgatási szervezeti egység kialakításával alulról kívánják lebontani a megyét, miközben ez a települések feladat- és hatáskörének az elszívását is jelentené. A középszintű közigazgatás jellemzője a különféle kvázi közigazgatási szerveződések jelenléte, gondolok itt többek között a területfejlesztési, valamint a munkaügyi tanácsokra, a megyei egészségügyi egyeztető fórumra, avagy a regionális idegenforgalmi bizottságokra. A jelenlegi helyzetben középszinten a szervezetek sokasága révén már nem is beszélhetünk rendszeréről, inkább áttekinthetetlen rendszertelenségről, avagy *középszinttelenségről*.

A középszintű közszolgáltató intézmények általános fenntartójának tekinthető megyei önkormányzatok két oldalról is korlátok között látják el feladataikat. Egyrészt az intézmény székhelye szerinti települési önkormányzatok rendelkeznek a létesítmények tulajdonjogával, miközben tulajdonosi köteleimnek nem mindig kívánnak megfelelni. Másrészt a szakmai irányítás és felügyelet joga a megyei államigazgatási szervek joga, ami nehezíti, illetve *kiüresíti a fenntartói jogosítványokat*. A kórházak tekintetében ez a helyzet még tovább bonyolódik a finanszírozó társadalombiztosítóval.

Mindezekre tekintettel joggal állítható, hogy a magyar közigazgatás általános színvonala és társadalmi elfogadottsága folyamatosan gyengül és egyre gyengébb. A középszintű közigazgatás helyzetének tartós rendezetlensége tovább gyengíti a magyar igazgatás állapotát, és lassan veszélyezteti az ország Európai Unió csatlakozási esélyeit is.

Hogyan tovább?

A magyar közigazgatást szelvényeiben nem lehet átalakítani, a valódi reform strukturális bűvészműtávkokkal nem pótolható. Elengedhetetlenül szükség van a közigazgatási (állami és önkormányzati) rendszer átfogó áttekintésére és részletes elemzésére működési és hatékonysági szempontból. A valóság tényleges megismerése nélkül csak látszatevékenységről beszélhetünk.

Az átalakítás során figyelembeveendő, hogy az alapvető közigazgatási szolgáltatásokat az állampolgár számára lehetőleg a lakóhelyén vagy *elérhető közelségben* kell biztosítani. Ennek az elvnek érvényesülnie kell a másodfokú államigazgatási eljárás során is. (A jelenleg megyei szinten végzett másodfokú eljárás regionalizálása az ügyfelek számára hátránnyal járna.) Ugyanakkor a feladatok telepítése esetén meg kell vizsgálni, hogy a közigazgatási szerv rendelkezik-e megfelelő szervezeti, személyi, szakmai, technikai ellátási képességgel. Annak eldöntésénél, hogy állami avagy önkormányzati szerv lássa-e el az adott feladatot, figyelembe szükséges venni *a közigazgatási szerv szakmai és társadalmi felügyeletét*.

Jelenleg az önkormányzati igazgatási szervek gyakran kapnak úgy feladatokat, hogy nem rendelkeznek a feladatellátáshoz szükséges feltételekkel, ugyanakkor az állami dekoncentrált szervek rendszere felett egyáltalán nem biztosított a társadalmi kontroll. A dekoncentrált szervek jelentős részét önkormányzati felügyelet alá lehetne helyezni, miközben biztosítható lenne e szervek tevékenységének szakmaisága.

A települési és országos érdektől eltérő sajátos *térségi érdek létezését* a jogalkotás szintjén is szükséges elismerni és elismertetni, melynek tartalmi összetevőire és lényegére a területrendezési tervek kérdésében az Alkotmánybíróság megfelelően rámutatott²³. Emellett indokolt felülvizsgálni azt a rendszerváltó politikai jelszót is, mely szerint a települések védelme és önállósága érdekében a megyei önkormányzatok pénzt ne oszthassanak. Ez a végig nem gondolt kizáró szabály gyakorlatilag feloldódott a megyei területfejlesztési tanácsok tényleges tevékenységével, noha e testületek legitimitása összehasonlíthatatlanul gyengébb, mint a választott megye-

gyűléseké. Meggyőződésem szerint az ország érdeke, hogy működőképes, az európai régiók tartalmi és fogalmi követelményeinek megfelelő területi önkormányzatok tevékenykedjenek Magyarországon. Ehhez viszont teljességgel fölösleges újabb struktúrákban és szervezetekben gondolkodni, hanem *a megyét, mint létező közigazgatási egységet* indokolt valódi területi önkormányzattá fejleszteni, amely elsődleges szervező erejévé válhat a megyén belüli térségfejlesztésnek valamint a nagytérségi, megyeközi kapcsolatoknak, azaz a tényleges regionális együttműködésnek.

Az Európa Tanács által elfogadott régió fogalomnak²⁴ a magyar megyék csaknem teljes mértékben megfelelnek, jószerivel csak az adókiivetés joga illetve az adómegosztás kérdésében hiányzik a megfelelő magyar jogi szabályozás. Ezzel szemben a tervezési–statisztikai régiók valódi regionális önkormányzatokká fejlesztésének feltételei egyáltalán nincsenek meg. A magyar regionalizáció folyamata érdemivé válhatna, ha erős megyei területi önkormányzatok léteznének. Ehhez azonban *a szubszidiaritás elvét* nem csupán a települések irányából kellene lehetővé tenni a megyék felé, hanem a központi kormányzati feladatok és hatáskörök tekintetében is. A tényleges decentralizáció nélkül a térségi folyamatok esetlegessé válnak, és a települések valamint a településközösségek fejlesztési érdekei is tovább sérülnek.

A magyar közigazgatási szintek – vagyis a települési, a megyei és a központi szint – belátható időn belül nem fognak megváltozni, még akkor sem, ha megjelenik a kistérség, mint igazgatási és térségszervező kategória, valamint kialakulnak működőképes regionális együttműködések is. A megye „alatt” és „fölött” kialakuló együttműködési szintek akkor és annyiban lesznek képesek közigazgatási szerepet betölteni, amennyiben a saját hatáskörrel rendelkező települések illetve megyék ezeket a szerveződések erre felhatalmazzák. Új szervezetek lázas építése helyett a meglévők működőképességének fokozásával érhetünk csak célba, mivel az európai integrációra való felkészülésünk már így is elkészt. Örökös átalakítási, bizonytalan-sági folyamatban a közigazgatás nem lesz képes feladatát megfelelő szinten ellátni, ezért a rendszer stabilitására kellene törekedni.

Jegyzetek

¹ A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény részét képezte annak a tervezett politikai reformcsomagnak, amely hivatott lett volna társadalompolitikai oldalról segíteni az 1968-ban bevezetett ún. új gazdasági mechanizmust. A politikai reformot a Szovjetunió nem engedélyezte a Csehszlovákiába történt bevonulást követően, így a harmadik tanács törvény csak töredékesen és jelzesszerűen nyitott a helyi önállóság felé. A tanácsok jellegének meghatározásába (Tt. 2. § [1] bekezdés) a szocialista táborban egyeduralkodó módon bekerült az önkormányzatiság fogalma mindenféle érdemi tartalmi kibontás nélkül.

² Lásd: Tt. 6/A. §

³ Lásd: Tt. 69/A. §

⁴ Lásd: Tt. 69/B. §-át, valamint az előjáróságokról szóló 9/1985. (III.7.) Mt. rendeletét, melyben már megjelenik, hogy az előjáróság a nem székhely társközség lakosságának népképviselői – önkormányzati testülete.

⁵ Lásd: az országos településhálózat-fejlesztési koncepcióról szóló 1007/1971. (II.16.) Korm. határozatot.

⁶ Ekkor buktak meg nyilvánosan és véglegesen Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Győr-Moson-Sopron és Veszprém megyék elhíresült volt MSZMP megyei első titkárai.

- ⁷ A megyei tanácsigazgatási rendszer átalakításában élen járt Somogy megye, az akkori megyei tanácselnök, Dr. Gyenesi István vezetésével. A Somogy megyei példa hatására szelíd központi és politikai nyomás eredményeként a megyei szakigazgatási struktúra széttagolt rendszere helyett összevont és erős egységek jöttek létre némi létszámcsoökkentéssel.
- ⁸ Az Országgyűlés 1990. augusztus 3-ai ülésnapján több mint 90%-os többséggel fogadta el a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt, amely az önkormányzati képviselő-testületek tagjai választásának napján, szeptember 30-án lépett hatályba.
- ⁹ Az 1991. évi XX. tv., az ún. hatásköri törvény viszonylag későn – 1991. július 23-án – lépett hatályba, és meglehetősen formálisan rendezte a hajdan volt tanácsigazgatási feladatokat az új szereplők között.
- ¹⁰ Az Alkotmány 44/A. § (1) d) pontja kimondja: „A helyi képviselő-testület a törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét.”
- ¹¹ Az 1990-es önkormányzati törvény a megyei jogú várossá nyilvánítás egyetlen feltételéeként – a képviselő-testület kérelme esetén – ötvenezemél nagyobb lakosságszámot írt elő. Mint ismeretes az eredeti száz-ezer lakos helyett dr. Szájer József soproni képviselő javaslata alapján csökkentették le a számot, hogy ezáltal lehetővé tegyék többek között a nem megyeszékhely városok megyén kívülségét is.
- ¹² Lásd: A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 98–100. §-ait, valamint a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. Törvényt.
- ¹³ A volt megyei tanácsi szakigazgatási szervek feladatát részben vagy egészben átvevő dekoncentrált szervek létrejöttének időbeli folyamata a következő:
február 1.: Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat (19/1991-es Korm. rendelet)
március 1.: Megyei munkaügyi központ (1991. évi IV. tv.)
április 1.: Megyei földművelésügyi hivatal (1991. évi VII. tv.)
április 9.: Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (1991. évi XI. tv.)
július 29.: Megyei fogyasztóvédelmi felügyelőség (95/1991. (VII.23.) Korm. rend.)
augusztus 1.: Megyei közlekedési felügyelet 94/1991. (VII.23.) Korm. rend.)
január 1.: Megyei sportigazgatóság (18/1991. (XI.22.) MKM rend.)
szeptember 1.: Regionális oktatási központ (Tájékoztató Művelődésügyi Közlöny 17. számában)
december 12.: Területi főépítészeti hivatalról (21/1992. (XII.4.) KTM rend.)
- ¹⁴ A sportról szóló 1996. évi LXIV. törvény 1997. január 1-jével a sportigazgatási feladatokat a megyei önkormányzat feladatává tette, de még egy esztendőn keresztül a szervezetet megállapodás alapján az OTSH finanszírozta.
- ¹⁵ Az önkormányzati törvény módosítása (1994. évi LXIII. tv.) sajátos módon a megyei önkormányzat fejezetben jeleníti meg a megyei területfejlesztési tanácsot. Ötv. 70. § (3) bek.: „A területfejlesztési feladatok, illetőleg a kormányzati területi fejlesztési programok összehangolását – külön törvényben megállapított feladatkörben és szervezetben – a megyei területfejlesztési tanács végzi.” A létrehozásáról az Ötv. 115. § (4) bekezdése rendelkezik: „A 70. § (3) bekezdése szerinti megyei területfejlesztési tanács a területfejlesztésről szóló törvény rendelkezései szerint, de legkésőbb 1995. június 30-ig jön létre.”
- ¹⁶ Az Ötv. 61. § (1) bekezdése 1994-es kiegészítése révén valamennyi megyeszékhely város megyei jogú város. Így nyerte el ezt a címet Salgótarján és Szekszárd. Így most 18 megyeszékhely (Pest megye székhelye Budapest), valamint 4 megyei „nagyváros” (Dunatújváros, Hódmezővásárhely, Nagykanizsa és Sopron) alkotják a megyei jogúak csapatát, valamint az Ötv. 61/A. §-a intézményesítette az egyeztető bizottságot.
- ¹⁷ Lásd: A közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X.2.) Korm. határozatot, valamint a Fogyasztóvédelmi Felügyelőségről szóló 95/1991. (VII.23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 199/1996. (XII.22.) Korm. rendeletet.
- ¹⁸ Lásd: A területfejlesztésről és rendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt.
- ¹⁹ Lásd: az 1007/1998. (I.23.) Korm. határozatot az idegenforgalom területi irányításának korszerűsítéséről.
- ²⁰ Az Ötv. 39. § (2) bekezdése a következőt mondja: „Az ezernél kevesebb lakosú község képviselő-testülete is létrehozhat önálló hivatalt, ha a képzési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki.”
- ²¹ Lásd: a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX.10.) Korm. rendeletet, továbbá a kiemelt építészeti igazgatási ügyekben eljáró hatóságok illetékességi területéről, a kijelölési eljárásról, valamint a szakmai feltételekről szóló 220/1997. (XII.5.) Korm. rendeletet.

- ²² Lásd: a gyermekek védelméről és a gyámügyi eljárásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt; a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról szóló 1997. évi LXXXIV. törvényt; a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló 1997. évi CXXVIII. törvényt; a kulturális javak védelméről és a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvényt.
- ²³ Az Alkotmánybíróság 3/1997. (I.20.) ÁB határozata többek között leszögezi: „Az Alkotmány idézett rendelkezése – a helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlők – ugyanis nem akadályozza annak, hogy bizonyos tárgykörben a törvény a területi önkormányzathoz telepítse a feladatot és a hozzá kapcsolódó szabályozási jogkört, illetőleg azt – meghatározott munkamegosztás szerint – részben a területi, részben pedig a települési önkormányzattal megossza. Mindkét fajta hatáskör telepítésnek az a szükségképpeni következménye, hogy a települési önkormányzat rendelete nem állhat ellentétben a területi önkormányzat rendeletével.”
- ²⁴ Lásd: A Regionális Önkormányzatok Európai Chartáját (Az Európai Tanács anyaga 1997).

Irodalom

- Zongor G. (1984a) Járás – városkörnyék – körzet. – *Műhely*. 2. 59–66. o.
- Zongor G. (1984b) Két-és félfokú közigazgatás. – *Figyelő*. szeptember 20. 7. o.
- Zongor G. (1990) Törvény-betűje, vagy szelleme szerint. – *Figyelő*. február 15. 4. o.
- Zongor G. (1991) Adalékok a megyei közgyűlések kialakításáról és összetételéről. – *Comitatus*. 5. 56–64. o.
- Zongor G. (1996) A megyei közgyűlések választása és összetétele. – *Társadalmi Szemle*. 2. 69–79. o.
- Zongor G. (1998) Kis magyar regionalizáció, avagy miért nem működik az, aminek működni kellene? – *Comitatus*. 7–8. 53–63. o.

VARIATIONS FOR INTERMEDIATE LEVEL OR THE LACK OF HUNGARIAN INTERMEDIATE LEVEL

GÁBOR ZONGOR

After the change of regime the main characteristic of the Hungarian administration structure is its *dividing*. The law of local governments has led to one of the most important and most exciting changes in the process of change of political system. The primary aim of the legislation was the “liberation” of settlements, and in connection with the issue of intermediate level it concentrated to reach a compromise to eliminate the different views, instead of examining its operability. Functions and tasks of county governments were defined generally, but it became fairly clear from the regulation that function of new type county governments – with the one-sided overstatement of the principle of subsidiarity – has limited to the maintaining of institutions are providing public services. Central government has forced the foundation of regional organisation only due to negotiations with and expectations of the European Union. So the so-called planning-statistical regions and its organisations the regional development councils – have been established in the pressure of solid governmental force. Professional infrastructure of regional development councils has been formed very late and enervate, therefore its real activity is quite poor yet.

There is an attempt to demolish the counties with the establishment of subregions, as administration units. The several quasi-administrational organisations are the characteristics of intermediate level administration, like organisations of regional development, labour councils, county health conciliation forum, regional committee of tourism. Under present circumstances due to the crowd of different organisations in the intermediate level we can't say from system rather the lack of system and the lack of intermediate level.