

Nyugat-magyarországi Egyetem
Geoinformatikai Kar

Járások és kistérségek a közigazgatásban

SZAKDOLGOZAT

Konzulens:

Dr. Papp Iván
Egyetemi adjunktus

Készítette:

Gyimesi Péter
Levelező tagozat
Igazgatásszervező alapszak (BA),
Ingatlan-nyilvántartói szakirány

Székesfehérvár
2011

NYILATKOZAT

Alulírott **Gyimesi Péter** (neptun kód: XXXXXXXXXX) jelen nyilatkozat aláírásával kijelentem, hogy a **Járások és kistérségek a közigazgatásban** című (megfelelő rész aláhúzendó)

házi dolgozat;

diplomadolgozat;

szakdolgozat

(a továbbiakban: dolgozat) **önálló munkám**, a dolgozat készítése során betartottam a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. tv. szabályait, valamint az egyetem által előírt, a dolgozat készítésére vonatkozó szabályokat, különösen a hivatkozások és idézések tekintetében¹.

Kijelentem továbbá, hogy a dolgozat készítése során az önálló munka kitétel tekintetében a konzulenszt illetve a feladatot kiadó oktatót **nem tévesztettem meg.**

Jelen nyilatkozat aláírásával tudomásul veszem, hogy amennyiben bizonyítható, hogy a dolgozatot **nem magam készítettem**, vagy a dolgozattal kapcsolatban szerzői jogsértés ténye merül fel, a Nyugat-Magyarországi Egyetem **megtagadja a dolgozat befogadását és ellenem fegyelmi eljárást indíthat.**

A dolgozat befogadásának megtagadása és a fegyelmi eljárás indítása nem érinti a szerzői jogsértés miatti egyéb (polgári jogi, szabálysértési jogi, büntetőjogi) jogkövetkezményeket.

Székesfehérvár, 2011. április 28.

.....

hallgató

¹ 1999. évi LXXVI. tv. 34. § (1) A mű részletét - az átvett mű jellege és célja által indokolt terjedelemben és az eredetihez híven - a forrás, valamint az ott megjelölt szerző megnevezésével bárki idézheti.

36. § (1) Nyilvánosan tartott előadások és más hasonló művek részletei, valamint politikai beszédek tájékoztatás céljára - a cél által indokolt terjedelemben - szabadon felhasználhatók. Ilyen felhasználás esetén a forrást - a szerző nevével együtt - fel kell tüntetni, hacsak ez lehetetlennek nem bizonyul.

Tartalomjegyzék

Bevezetés	1
1. Közigazgatási reformok Magyarországon	2
1.1. Mikroregionális államigazgatás a Tanácsköztársaságban	2
1.2. Közigazgatás a két világháború között – Magyar Zoltán reformtervezete.....	3
1.3. Az államszocializmus tanácsrendszere.....	6
1.3.1. A szakigazgatás átalakítása – az első tanácstörvény	8
1.3.2. A második tanácstörvény reformintézkedései	14
1.3.3. A harmadik tanácstörvény intézkedései	21
1.3.4. A járások felszámolása	24
2. A magyarországi önkormányzati társulási formák.....	26
2.1. 1990. évi LXV. törvény (A helyi önkormányzatokról)	27
2.2. 1996. évi XXI. törvény (A területfejlesztésről és a területrendezésről)	28
2.3. 1997. évi CXXXV. törvény (A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről).....	28
2.4. 2004. évi CVII. törvény (A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról).....	30
3. A községi összevonások kérdéseiről	33
4. A kistérségi rendszer	40
4.1 Fogalmi alapok	40
4.2 A magyarországi kistérségek rendszere	42
4.2.1. A statisztikai kistérségek	44
4.2.2. Az önkormányzati társulások	44
4.2.3 A többcélú kistérségi társulások	45
4.3 A kistérségi együttműködés külső és belső kényszerei.....	47
5. Visszatérő múlt? A járási és kistérségi rendszer jövője	50
Konklúzió	54
Irodalomjegyzék.....	55
Mellékletek.....	57

Bevezetés

Szakedolgozatom témája a magyar közigazgatás történetének egyik leghányatottabb sorsú térkategóriája, a járások, kistérségek szintje. A témakörre azért esett a választásom, mert különösen érdekel ezen szervezetrendszerek sorsa, a közigazgatásban és az önkormányzati rendszerben betöltött szerepük. Véleményem szerint ugyanis mindkét szférában nagyon fontos a mikroregionális szint működése. Az önkormányzati szektorban – kistérségként - biztosítja az érdekek közvetítését a közhatalom homokóra szerkezetében az elaprózott helyhatósági és a túlcentralizált központi szint között, a közigazgatásban pedig – járásként – képes a megfelelő minőségű és kapacitású ügykezelésre.

A kérdéskör vizsgálata során igyekszem a lehető legteljesebben bemutatni a mikroregionális szint feladat- és hatásköreinek változását, mely több szempontból is érdekes következtetésekre ad lehetőséget. A mezoszint alatti, de helyhatóságok feletti területi szint ugyanis mindig olyan információkkal szolgál, melyből következtetéseket vonhatunk le az adott korszakok politikai rendszereire, önkormányzatisághoz való hozzáállására vonatkozóan. A tapasztalatok alapján ugyanis ez a szint képes centralizáció esetén a legjobban a települési szint ellenőrzésére, koordinálására, decentralizáció esetében pedig a helyi munka segítésére, térségi feladat- és hatáskörök önálló gyakorlására.

Kutatási módszerem alapvetően a fellelhető források retrospektív elemzésére épül. Az elemzés során azonban a dolgozat terjedelmi keretei miatt szükségszerűen szűkítéseket kellett alkalmaznom. Ezen szűkítésből kifolyólag lett a közigazgatás-történeti áttekintés időbeli síkja a huszadik század - azon belül pedig a tanácsköztársaság államigazgatási reformjaival kezdődő időszak - és napjaink fejleményei. Ezen viszonylag szűk időbeli keretből a legfontosabb mozzanatokat kívánom kiemelni, ezáltal hangsúlyozva ki az egyes reformértékű intézkedések illetve gyökeres átalakítások novumait illetve a járási szintre gyakorolt hatásait. Céлом az, hogy dolgozatom minél átfogóbb képet nyújtson ezekről a módosulásokról, ezáltal pedig nyomon követhetővé váljanak az egyes korszakokra jellemző szemléletmódok, célok és eszközök, mindemellett pedig teljesítsem a szakdolgozati feladatkiírásban rögzített követelményeket.

1. Közigazgatási reformok Magyarországon

Jelen fejezetben kísérletet teszek a XX. századi magyarországi közigazgatási reformok vázlatos bemutatására. A dolgozat terjedelmi korlátai miatt azonban több szempontból is szűkítéseket kell alkalmaznom. Ennek megfelelően igyekszem tehát azokat a reformkísérleteket kijelölni és - a lehetőségekhez képest - minél részletesebben bemutatni, melyek hosszú távon is kiemelkedőnek mutatkoztak illetve érintették a járások és egyéb mikroregionális közigazgatási szervek felépítését, struktúráját, feladat-és hatáskörét.

1.1. Mikroregionális államigazgatás a Tanácsköztársaságban

1919. március 21-én radikális változás állt be Magyarország irányítási struktúrájában. A Kommunista Párt és a Szociáldemokrata Párt egyesülésével létrejött legfőbb központi hatalmi szerv, a „Forradalmi Kormányzótanács” ugyanis rövid idő alatt gyökeresen átalakította a helyi, mikroregionális és területi kormányzás és államigazgatás szervezetrendszerét. A kommunizmus megteremtését maga elé célként tűző hatalmi elit merőben új elvek és eszmék alapján kívánta berendezni Magyarországot, a hön áhított cél elérése érdekében. Legfontosabb vezérlő elvként kell megemlítenünk a demokratikus centralizmus hitvallását, melyből a megvalósult szervezeti és irányítási struktúrát levezethetjük. A demokratikus centralizmus alapgondolatát még Lenin fektette le és a Szovjetunió alkotmányában is deklarálásra került. Leglényegretörőbben az 1977-es alaptörvény határozza meg a demokratikus centralizmus szerepét az állami működésben, következő formában: *„A szovjet állam szervezete és működése a demokratikus centralizmus elvével összhangban épül fel: az államhatalom minden szervét alulról fölfelé választják és ezek a népnek alárendeltek, a felsőbb szervek döntései kötelezőek az alsóbbakra. A demokratikus centralizmus egyesíti az egységes vezetést a helyi szintek kezdeményezéseivel és alkotó tevékenységével, minden állami szerv és hivatalos személy felelős feladatellátásával.”*² A vezető testületek tagjait tehát demokratikusan és titkosan választják meg, méghozzá a területi elvet érvényesítve alulról felfelé építkezve.³ A döntések demokratikus vitákban születnek meg és ezeket a kisebbségi véleményt képviselők is kötelesek végrehajtani. A választott testületek beszámolóással tartoznak

² A Szovjetunió 1977-es Alkotmánya, I. rész, I. fejezet, 3.cikk. Forrás: <http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/1977toc.html> (letöltve: 2011. március 31.)

választóiknak, tagjaik tisztségükből visszahívhatóak. A demokratikus centralizmus elvének tudatos alkalmazása elméletileg biztosítja, hogy az egyes döntések az érintettek lehető legszélesebb körének véleményét képviseljék. A felsorolt elméleti megállapítások többségét jelenleg is alkalmazzák a demokratikus döntéshozatal során.

Az elv gyakorlati alkalmazása azonban több szempontból is csorbát szenvedett. Megtörtént ugyanis az alsóbb szintű szervezetnek a felsőbb szint alá való rendelése, ami hatékonysági szempontból kétségtelen előnyöket hordozott, ám gyakorlatilag a korlátlan ellenőrzési hatalmat jelentett a döntések végrehajtása során. Az alárendeltség ugyanakkor többszöröződött a rendszerben. A helyi és területi szervek ugyanis egyrészt kötelesek voltak végrehajtani a központi szervezetek utasításai, másrészt pedig az egyes hatalmi szintek egymást is ellenőrizték. Így „*a falusi tanácsot és a falu intézőbizottságát a járási tanács intézőbizottsága, a járási tanácsot és intézőbizottságot a megyei (kerületi) tanács ellenőrizte. A kerületi és nagyobb városi tanácsok és intézőbizottságok ellenőrzője közvetlenül a tanácsok országos gyűlése, illetőleg a Szövetséges Központi Intézőbizottság, valamint a Kormányzótanács volt.*” [Csizmadia, 1976, 328-329p] A Csizmadia Andor által részletesen felvázolt struktúrából jól felmérhető az egyes szervezeti szintek önállósága, alárendelt mivolta. Ebben az időszakban tehát a tanácsok a közigazgatás általános és univerzális szerveként funkcionáltak, elláthattak minden olyan feladatot, mellyel nem volt önálló szakigazgatási szerv megbízva.

A tanácstagok megválasztása csak részben – a helyi tanácsok esetén – történt közvetlenül. A szavazáskor a választás lehetősége egy hivatalos listára korlátozódott, melyen a választók változtatásokat eszközölhettek. [Csizmadia, 1976., 327p] A járási tanács tagjainak megjelölése azonban már közvetetten, történt, a tagokat a városi tanács(ok) tagjai és a falusi tanácsok úgynevezett választási megbízottai választották. [Csizmadia, 1976, 328p]

1.2. Közigazgatás a két világháború között – Magyary Zoltán reformtervezete

A második világháború és a nagy gazdasági válság hatásai nyomán világszerte racionalizálási, takarékosági intézkedések sorozata indult meg. A fő törekvés mindenütt – így hazánkban is - a túlburjánzott, pazarló struktúrák alternatíváinak megtalálása volt. Hazánkban a helyzet ennél még összetettebb volt. Az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlásával és az ország területének a trianoni döntésből fakadó drasztikus

csökkenésével a monarchia korából örökölt – és a tanácsköztársaság után a monarchikus jogfolytonossághoz ragaszkodva kritika nélkül restaurált – intézményrendszer fenntarthatatlanná, végletesen elavulttá vált. A teljes reform már a korban is hatalmas vállalkozás volt, melynek elméleti megalapozására a legkiválóbb szakembereket kérték fel. 1925. február 6-án alakult meg az Országos Takarékosági Bizottság, melynek feladata volt az új szervezetrendszer elméleti és gyakorlati alapjainak kidolgozása. [Csizmadia, 1976, 406p] A bizottság az egyes minisztériumok egy-két képviselőjéből állt, s négy fő kérdés mentén vizsgálta a közigazgatás reformjának ügyét:

1. a közalkalmazottak státuszrendezése, létszámuk csökkentése,
 2. a feladat- és hatáskörök területi szintek közötti elosztása, a fellebbviteli eljárások csökkentése,
 3. a szervezetrendszerek egymás közti kommunikációjának javítása, racionalizálása,
 4. egységesítés a szervezetek gazdasági és ellátmányügyi gazdálkodásában.
- [Csizmadia, 1976, 407p]

A bizottság hat éves működése során számtalan javaslatot és tervezetet készített a reformokra vonatkozóan. Ezek közül a legkiemelkedőbb az az átfogó koncepció, amelyet a magyar közigazgatás történetének egyik legkiemelkedőbb személyisége Magyary Zoltán készített, aki a vallás- és közoktatásügyi minisztérium egyetemi osztályának vezetőjeként vett részt a bizottság munkájában. Első, nagy horderejű javaslatát 1930 szeptemberében készítette el, „*A magyar közigazgatás racionalizálása*” címmel és azt javaslatként gróf Bethlen István miniszterelnök elé terjesztette.

Magyary javaslata átfogó tudományos munkaként értékelhető, melyben felvázolja egyrészt a nemzetközi racionalizálási elméleteket, azok gyakorlati alkalmazását és nemzetközi összehasonlító példákat is ismertet. Az akár önálló műként is értékelhető negyedik fejezetben a magyar közigazgatást fejlődéstörténeti szempontból mutatja be, ezt követően pedig precíz részletességgel, szakigazgatási ágakra lebontva írja le a racionalizálási programját, melynek módszereit és várható eredményeit az utolsó fejezetben ismerteti.

Témánk szempontjából a javaslatnak az állami és önkormányzati közigazgatás párhuzamosságára vonatkozó fejezete a legfontosabb. Ebben a kutató leírja és egyben nehezményezi azt a kialakult helyzetet, mely szerint Magyarországon a két szféra közigazgatási tevékenysége egymás mellett működik úgy, hogy csak laza kapcsolat van közöttük, ezért egymás tevékenységéről csak kevés információval rendelkeznek.

Nyilvánvaló, hogy valamelyik szervezetrendszer feleslegesnek tűnik. Magyary a kettő közötti választást azonban leegyszerűsíti, amikor azt írja: *„Az önkormányzat tehát feltétlenül és kizárólag állami végrehajtás, amikor a nemzet tagjai, mint állami szervek, beállnak az állam szolgálatába s maguk hajtják végre magukon az állam akaratát. Az már, hogy az önkormányzat testületileg van-e szervezve, vagy a kinevezett tisztviselők anyagi függetlenségében és szolgálatuk ingyenességében rejlik-e az önkormányzat ereje, mellékes (...)”*. [Magyary, 1930., 166p] Végeredményben tehát a feladatot adott, a formát pedig választhatónak ítéli meg, ebben az elméleti konstrukcióban pedig az önkormányzatiság mellett tesz hitet. Ez ugyanis véleménye szerint: *„(...) a törvény végrehajtását épp azok kezébe juttatja, akik a helyi viszonyok megfelelő ismeretével a végrehajtást a legcélszerűbben és a legkisebb ellenállás nélkül vihetik keresztül.”* [Magyary, 1930., 167p] Ez a mondat voltaképpen a szubszidiaritás alapelvének korabeli megfogalmazását jelenti. A területi kérdések vonatkozásában véleménye szerint a megyét és a községet annak önkormányzati jellege megtartásával kell a közigazgatásba bekapcsolni, s így *„(...) a középfokú igazgatás önkormányzati és állami szervei közt szorosabb kapcsolat fejleszthető ki.”* [Magyary, 1930., 167p]

Magyary törekvései a kormányzat támogatásával szervezeti kereteket is kaptak. 1931. január 24-én a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítéséért felelő kormánybiztossá nevezték ki, valamint vezetésével megszervezték a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézetet a budapesti Pázmány Péter Tudományegyetemen. [Csizmadia, 1976., 411p] A kormánybiztos vezetésével ezt követően több átfogó jelentés és reformtervezet is készült, azonban azok végrehajtása rendre elmaradt, feladat- és hatáskörét szűkítették. Ennek hatására Magyary végül 1933 márciusában lemondott kormánybiztosi megbízatásáról, s csak saját egyetemi tanszékén tevékenykedett. Munkássága – mellyel a demokratikus közélet és közigazgatás amerikai modelljét kívánta megvalósítani – a korban nem talált értő fülekre, annál értékesebb és tanulságosabb azonban a mai közigazgatás- és politikatudomány számára.

A reformok elodázásával a két világháború között fennmaradt a közigazgatás monarchikus, részben feudális rendszere, melyben a járás első fokú hatósági jogkört gyakorolt, élén pedig a központ által kinevezett főszolgabíró állt, akinek inkább politikai, mintsem szakmai szerepe került előtérbe. A mikroregionális szint tehát ebben a korszakban nem képezett önkormányzati egységet, járási hivatalként, közigazgatási szervként működött csupán. Eredményként csupán az 1929. évi 30. törvénycikket lehet megemlíteni, mely már kötelezővé tette a köztisztviselők elméleti képzését, így a

fogalmazók állam- és jogtudományi vagy közgazdasági végzettségét, emellett pedig bevezette a gyakorlati vizsgát is. Kompenzációként a jogszabály a törvényhatósági tisztviselők megbízatását határozatlan idejűvé tette. A járási szintnek részleges jogkörcsökkenését jelentette a fellebbezés és a felülvizsgálat lehetőségének csökkentése, az egyfokú jogorvoslati rendszer bevezetése, melynek alapelve a keletkező ügyek helyben való elintézése volt. Ezen felül a járási szint feladat- és hatáskörében a korszak nem hozott nagy változásokat. [Vadál, 2010., 23p]

1.3. Az államszocializmus tanácsrendszere

A második világháború lezárása után Magyarországon merőben új struktúrák bontakoztak ki az állami élet minden területén, így a közigazgatásban is. A fokozatosan lezajló kommunista hatalomátvétel ugyanis új típusú államszerkezet és társadalom kialakítását tűzte ki célul. E cél elérésében az ekkor létrehozott tanácsrendszernek nagy szerepet szántak. Az új közigazgatási struktúra – mindamelllett, hogy magán hordozta az autokratikus rendszerek összes jellemzőjét – kialakítása hatalmas előrelépést és modernizációt jelentett az ország számára. Egységesültek és tisztázódtak ugyanis a feladat- és hatásköri elosztások, valamint megtörtént a közigazgatási egységek régóta esedékes területi reformja is. E fejezetben a reformfolyamat lépéseit tekintem át. A folyamatok leírásában nagyban támaszkodom a Kiss Sándor által szerkesztett és 1979-ben kiadott főiskolai tankönyvre, [Kiss, 1979.] valamint Beér János nagyszabású monográfiájára, [Beér, 1962.] melyek részletes leírást és részben értékelést tartalmaznak a tanácsok kialakulásával kapcsolatban.

A tanácsok létrehozásának elvi alapjait a Magyar Dolgozók Pártja I. kongresszusán felvetett érvek és iránymutatások szabták meg. A kongresszus résztvevői és az állami élet irányítói a hatalomátvételt követően elérkezettnek találták az időt az államigazgatás teljeskörű reformjának végrehajtására. A gondolkodásmódra és a később megvalósult tényleges szerkezeti átalakulásra jellemző a teljes megújulásra való törekvés, melyről Beér János így ír 1962-ben megjelent könyvében: „(...) *nem arról volt szó, hogy a régi szervezetet milyen módon kell „átalakítani”, nem úgy tevődött fel a kérdés, hogy milyen „reformokat” kell végrehajtani a meglévő állami mechanizmusban, hanem úgy, hogy meg kell teremteni azt az állami szervezetet, amelynek keretében a proletárdiktatúra államhatalma képes ellátni a szocializmus építése során adódó feladatokat.*” [Beér, 1962., 123p] A kérdés tehát nem egy területi vagy feladat- és hatásköri reform

végrehajtásaként merült fel, ennél sokkal komplexebb volt. Egyrésztől ugyanis teljes modernizációt vizionált az államigazgatás területén, másrésztől pedig kijelölte az utat az ország politikai berendezkedése számára is. A tanácsok kialakítása ugyanis nem csupán közigazgatási, hanem sokkal inkább politikai kérdés volt. Mint az idézetben is olvashattuk, az állami vezetők a közigazgatás átstrukturálását egyben az államszocializmus megszilárdításának eszközeként kezelték. Fontosnak tartom kiemelni ezt a tényt annak ellenére is, hogy ezek a megállapítások a legtöbb esetben prejudikációt vonnak maguk után. Sokan ugyanis hajlamosak ennek a mögöttes célnak az ismeretében a tanácsrendszert eleve elítélni. Meggyőződésem ugyanakkor, hogy ez csak meglehetősen leegyszerűsítő értelmezése lenne hazánk egyik meghatározó közigazgatás-történeti fejezetének. A rendszert komplexitásában és egészében kell megvizsgálnunk, így ismerve el tagadhatatlan előnyeit és hátrányait is.

A kongresszus végső konklúziója szerint „*A proletárdiktatúra államának legalkalmasabb formája csak az lehet, amelyben tanácsi jellegű szervek tömörítik a dolgozók többségét állami vonalon a párt köré a szocializmus zászlaja alatt.*” [Beér, 1962., 128p]

Ebből a szempontból a tanácsi típusú rendszer meghonosítása ötféle előnnyel járt:

1. megteremtette és biztosította az államhatalom elvi és gyakorlati egységét,
2. összpontosította az államhatalom gyakorlását a népképviselői elven működő testületek kezében,
3. összevonta ezen testületek hatáskörébe a jogszabályok meghozatalát és végrehajtását,
4. biztosította a demokratikus centralizmus elvének érvényesülését,
5. egységbe foglalta a képviselői és közvetlen demokrácia intézményeit. [Kiss, 1979., 28p]

Az új rendszer kiindulási alapja egyértelműen azonosíthatóan a Szovjetunióban meghonosított szisztéma volt. A rendszert két fő rendező elv – a demokratikus centralizmus és a kettős alárendeltség – mentén építették fel. A demokratikus centralizmus alapelvéről már az előző fejezetben is ejtettünk szót. Lényege, hogy a képviselői elvvel összhangban az állampolgárok vezető testületeket választanak, melyek konkrét döntéshozási jogosítványokkal rendelkezve hajtják végre feladataikat. Döntéseiket kollektíven hozzák meg, az eljárások folyamán pedig a többségi elv érvényesül.

A kettős alárendeltség elve megmutatkozott mind a szervezetrendszer felépítésében, mind pedig a vezető testületek mozgásterének felépítésében. Szervezeti értelemben egyes területi szintek egymás feletti ellenőrzési joga alapvető volt a működés és a központi – párt – akarat érvényesítése szempontjából. Ugyanakkor a tanácsok operatív szerve – a végrehajtó bizottság – is alárendelt volt, egyrészt a központi kormányzatnak és a felsőbb területi szintű végrehajtó bizottságnak, másrészt pedig a saját tanácstestületüknek.

Alapvető változást a közjogi szabályozásban a népköztársasági alkotmány – az 1949. évi XX. törvény – elfogadása jelentett. Az alaptörvény ugyan külön jogszabályra bízta a tanácsok részletes szabályozását, de alapvető fontosságú rendelkezéseket tett például hazánk területi tagozódását illetően, ugyanis a tanácsai szervezetrendszer kereteiként a helyi, – ezen belül községi, városi, kerületi – járási, megyei szinteket rögzítette. Beér János véleménye szerint ugyanakkor a tanácsokkal foglalkozó V. fejezet *„(...) megfelel annak az (alkotmány által kifejezett) általános koncepciónak, hogy a szocialista államunk alapvető szervezeti és működési alapelve a demokratikus centralizmus; ez lényegében kifejezésre jut az alkotmány többi fejezetében is.”* [Beér, 1962., 140p]

1.3.1. A szakigazgatás átalakítása – az első tanácstörvény

A közigazgatás átstrukturálása a népköztársasági alkotmány elfogadása után, 1950-ben vette kezdetét. Ekkor született meg az első átfogó jogszabály – az 1950. évi I. törvény (első tanácstörvény) – a tanácsok kialakításáról, a szakigazgatási rendszer átstrukturálásáról. A jogszabály által elindított szervezeti változások egyidejűleg területi változásokat is elindítottak. Rendeződtek ugyanis olyan kérdések, melyek megoldása már régóta váratott magára. Így például a megyék száma 25-ről 19-re csökkent és hét, a fővárossal majdnem egészen összeépült várost és községet Budapesthez csatolva 22 kerületet alakítottak ki. [Kiss, 1979., 31p]

A tanácsok kialakítása zökkenőmentesen zajlott, ugyanis már a választások előtt ideiglenes szervezetek alakultak, melyek működésükkel előkészítették az utat a végleges szervezeteknek. Az első választások október 22-én zajlottak le és november 8-cal bezárólag az összes államigazgatási szervezet megalakult. A választás listás rendszerben történt, összesen mintegy 220 ezer tagot választottak a póttaggal együtt. A megalakult helyi szervezetek száma közelített a mai önkormányzatok mennyiségéhez, összesen ugyanis 2978 községi tanács jött létre. [Kiss, 1979., 32-33p]

A hierarchikus viszony - melyet fentebb kettős alárendeltségként határoztunk meg – a szervezetrendszeren is jól végigvezethető. A járási tanácsok ugyanis a megyei tanácsok felügyelete alatt álltak, ahogy azt a jogszabály is megfogalmazza: *"A megyei tanács működési köre kiterjed a megye működési területéhez tartozó valamennyi járásra, városra és községre."* [1950. évi I. tv., (a továbbiakban: I.ttv.) 4. §, (1) bek.] A középszintű igazgatási egység tehát teljes felügyeleti jogot gyakorolhatott az összes - földrajzilag és szervezeten is - alárendelt szervezet alatt. A tanácstörvény rendelkezése szerint a járási tanácsok szervezeti szempontból a községi tanácsok felett álltak, azok ellenőrző, felettes szervei voltak. Ezen alárendeltség alól csak egyes települések képeztek kivételt, ezt a kört a Minisztertanács határozhatta meg. [I.ttv. 6. §] A kivételezett helyhatóságok tanácsai feladat- és hatásköri szempontból a megyei illetve a járási tanácsokkal estek egy tekintet alá. Az egymásnak történő alárendeltséget összefoglaló jelleggel és plasztikusan a tanácstörvény 10. § (3) bekezdése fogalmazza meg, a következőképpen: *„A Budapesti városi tanács, a megyei tanácsok és a megyei tanácsokkal egy tekintet alá eső városi tanácsok közvetlenül a minisztertanácsnak, a járási tanácsok és a járási tanácsokkal egy tekintet alá eső városi tanácsok közvetlenül a megyei tanácsnak, a városi és a községi tanácsok közvetlenül a járási tanácsnak vannak alárendelve.”* A járási tanácsok tehát a szervezetrendszer mezoszintjén helyezkedtek el, betagozódva a hierarchikus struktúra viszonyai közé.

Az új szerveződések feladatköre rendkívül összetetté vált. Ez abból következett, hogy az új berendezkedésben a tanácsok váltak az állami hatalom kizárólagos gyakorlóivá. Ebből a helyzetből adódóan tehát ezekben a szervezetekben egyesültek a korábbi önkormányzati és központi kormányzati decentralizált szervek feladat- és hatáskörei. Voltaképpen ez az átalakítás egységesítette és rendszerezte a korábban jelentős átfedésekkel kiosztott hatásköröket, lényegesen leegyszerűsítve ezzel a hivatali struktúrát. A tanácsok az átrendezés után valóban az állami hatalom egységes, monolit gyakorlóivá váltak, hiszen gyakorlatilag saját területük minden fontos gazdasági, társadalmi, kulturális tevékenységének irányítóivá váltak.

A tanácsok belső autonómiájára jellemző, hogy saját feladat- és hatáskörükön belül önállósággal rendelkeztek. Voltaképpen saját, belső normákat is alkothattak a végrehajtás tekintetében szabályrendelet néven. [Kiss, 1979., 35p] Ezek a „belső jogszabályok” voltaképpen a feladatok és eljárások egységes végrehajtását szolgálták.

A végrehajtó bizottságok megerősítése és jogkörökkel való felruházása azonban negatív következményekkel is járt, ezek a szervezetek ugyanis a tapasztalat szerint nem maradtak meg a hagyományosan kijelölt feladat- és hatásköreik között. A felállított jogi konstrukció ezeket a bizottságokat lényegében helyettesítő szerepkörrel ruházta fel, voltaképpen a tanács – mint népképviselői szerv – feladatainak ideiglenes átvételére. Azonban – mint azt Beér János is megállapítja – a kivételesnek tételezett hatáskörből főszabály lett, a végrehajtó bizottságok magukhoz ragadtak minden jogkört és a tanácsok helyett jártak el akkor is, amikor erre nem lett volna szükség. Mindemellett a szervezetrendszer kettős alárendeltségét a bizottság saját magára is kiterjesztette, ezáltal a magasabb szintű végrehajtó bizottságok felügyeleti és felülbírálati jogkörrel kezdtek eljárni az alsóbb szintek felett.

Területi reformok

Az első tanácstörvény megjelenése nagy változásokat hozott a közigazgatási struktúra térszerkezetében is. Kimondott igény volt ugyanis arra, hogy az újonnan felálló hatalomgyakorló egységek egy megreformált, területileg racionálisan átszervezett struktúrában jöjjenek létre. Ebben a folyamatban fontos szerep jutott a tágabb értelemben vett mezoszintnek, a megyének és a járásnak is. A megyék határainak rendezéséről, területük racionalizálásáról voltaképpen már az Alkotmány 1949-es elfogadásakor szó esett, ám konkrét lépések csak egy évvel később történtek. Két alapvető fontosságú jogszabály született meg ugyanis ebben az évben: a 4343/1949. (XII. 14.) M. T. számú rendelet végrehajtására kiadott 5201/4/II – 1/1950. (I. 29.) B. M. sz. és az 5201/11/II – 1/1950. (III. 12.) B. M. számú rendeletek. [Beér, 1962., 171p] Ezen jogszabályok részletesen meghatározták az új megyehatárokat, ezáltal jogi alapját képezték az első tanácstörvény alapján felálló megyei tanácsok területi fennhatóságának.

A központi hatalom egyúttal célul tűzte ki maga elé a járások területi reformját is. Az átalakításról a 144/1950. (V. 20.) M. T. számú rendelet határozott. Beér János szerint a folyamat során „(...) a kormányzati szervek meghallgatták a helyi szervek (elsősorban a megyék) álláspontját és ezeknek figyelembevételével jelölték ki az új határokat.” [Beér, 1962., 173p] Ez a beszámoló egy rendkívül modern, szubszidiárius területi reformot feltételez, melyben a mezoszintre vonatkozó döntések a szereplőkhöz a lehető legközelebb történtek meg. A kor viszonyait ismerve azonban feltételeznünk kell, hogy a helyi szereplőknek a reformfolyamatban való részvétele nem lehetett túlságosan domináns. A járás népképviselői-államhatalmi szerepének megerősödése azonban

automatikusan igényelte a régi struktúrák felülvizsgálatát, melynek a kormányzat eleget is tett. Alapvető célként jelent meg a területi integritás lehetőség szerinti megőrzése, mely voltaképpen kiküszöbölte a teljeskörű átalakításból származó problémák esetleges megjelenésének esélyét. A régi határok tiszteletben tartása mellett a központi kormányzat mindenképpen szükségesnek ítélte meg a járások térszerkezetének vizsgálatát, melynek során a leginkább szembetűnő aránytalanságokat sikerült megszüntetni. A reform során tizenhat járást szüntettek meg és hat újat hoztak létre, melynek eredményeként immár tizenkilenc megyében száznegyven járás látta el az államigazgatási feladatokat. Négy körzet székhelyét áthelyezték, valamint bevezették a székhely alapján történő elnevezést a könnyebb azonosíthatóság érdekében. [Beér, 1962., 174p]

Megoldandó kérdésként merült fel továbbá a kis lélekszámú települések igazgatási önállóságának kérdése is, melyet a reform bizonyos korlátok között rendezni kívánt. Egyszerű megoldásként kínálkozott a kistelepülések igazgatási önállóságának megvonása, esetlegesen az önálló települési lét felszámolása. A rendezés során mindkettőre láthattunk példát, hiszen 138 településből egyesítéssel 68-at hoztak létre, míg tizenegy községet a szomszédos nagyobb városokba integráltak. Ezekkel az egyesítésekkel a helyhatóságok száma 3250-től 3169-re csökkent. [Beér, 1962., 176p] Az önálló települési lét felszámolása igen drasztikus és nagymértékű átalakítást jelent, mely sokszor kedvezőtlen fogadtatást is kiválthat, nem számítva ide természetesen azokat az eseteket, amikor az egyesített települések földrajzilag már amúgy is szinte egyként működtek.

Kevésbé ellentmondásos lépésnek tekinthető az önállóság igazgatási szempontból való megszüntetése, a közös tanácsok szervezése, mely ugyancsak jellemző tendenciaként jelent meg, 361 községből 170 közös községi tanácsot szerveztek. Az igazgatási önállóság elvesztése kevésbé érintette drasztikusan az adott települések lakosságát, így az új helyzet elfogadása és elfogadtatása könnyebben történhetett meg. Voltaképpen ez a forma volt alkalmas a magyar településszerkezet sajátosságainak igazgatási szempontból való kezelésére. Az ország egyes részein a túlságosan is kis lélekszámú települések önálló igazgatási egységként való megtartása ugyanis az adminisztratív költségek emelkedését és szükségképpen az elvégzett munka minőségének csökkenését eredményezte volna. A települési önállóság és a községegyesítések kérdéseiről részletesebben is szót ejtek a harmadik fejezetben.

A területi hatásköröket tekintve elmondható, hogy megszűnt az egyes helyhatóságok közötti különbségtétel. A magyar közigazgatás történetében tradíciónak számít ugyanis egyes helyhatóságoknak a megyei felügyelet alól való kivétele, mintegy

feladat- és hatáskörileg a megye mellé való rendelése. A korábbi időszakokban az elnevezés sokszor változott, a tanácsi reformot közvetlenül megelőző időszakban ezeket a településeket törvényhatósági jogú városoknak hívták. A tanácsok megszervezésekor azonban ezeket a kiváltságokat megszüntették, minden egyes helyi tanácsot a megfelelő járási és megyei tanács alá rendelték. [Beér, 1962., 172p] Ez az egalizáló tendencia egyrészt megfelel ugyan a kor politikai retorikájának, azonban a gyakorlatban hátrányos következményeket rejtett magában. A korábbi különbségtétel oka ugyanis meglehetősen praktikus volt. Ezek a települések – melyek a legtöbb esetben a megye székhelyét is adták – ugyanis méretüknél, gazdasági teljesítőképességüknél fogva kifejezetten sajátos szerepet tölthettek és töltenek be a közigazgatási és közszolgáltatási struktúrában. A bennük rejlő potenciál ugyanis ezeket a településeket predesztinálja egy megkülönböztetett szerepkörnek való megfelelésre. A mai helyzetben a kiemelkedő szerepnek való megfeleléshez szükséges önállóság okai egyértelműek. Egyrészt a gazdasági központként való funkcionálás eleve feltételez egyfajta önállóságot a döntéshozatal terén. Másrészt ezek a települések kiválóan alkalmasak egy a közszolgáltatások szempontjából kiemelkedő, magasabb fokú szerepkör betöltésére. Pontosan a közszolgáltatások esetében domináns a mai helyzetben az autonómia igénye. Jellemzően ugyanis a helyhatóságok maguk döntenek egy-egy közfeladat felvállalásáról, a kiemelt városoknak, megyeszékhelyeknek pedig megvan a lehetőségük megyei hatáskörbe tartozó feladatok felvállalására is.

A helyhatóságok helyzete a tanácsrendszer kialakításának időszakában természetesen nem tekinthető ilyen autonómiaigényesnek. Egyrészt a központi szabályozás, a tanácsrendszerben a népképviselői és az államigazgatási elem összefonódása eleve lehetetlenné tette a feladatok és közszolgáltatások felvállalása felől való önálló döntés lehetőségét. Másrészt a gazdaságban a tervek és az állami vállalatok dominanciájának érvényesülése kizárta az egyes települések versenyzését a beruházásokért. E két tényező együttes hatása eredményezte azt a helyzetet, amelyben voltaképpen feleslegessé vált az a fajta megkülönböztetés az egyes települések között, mely a tanácsrendszer előtti időszakokban és napjainkban is megfigyelhető.

Anomáliák

Mint minden reformfolyamat, a tanácsok megszerveződése is kezdeti problémákkal, nehézségekkel járt. Az ideológiai alapú átszervezés és az államhatalom centralizált módon történő felépítése természetesen nem élvezett teljes körű társadalmi

támogatást. Ennél fontosabb problémaként merültek azonban fel a működésben tapasztalható kezdeti nehézségek. A tanácsi szinten – Beér János értékelése szerint – nagyon komolyan kiütközött a területi önkormányzatiság hagyományának hiánya. Nem alakult, nem alakulhatott ki ugyanis az a típusú területi szemlélet, mely minden mikroregionális együttműködés alapja. Mindehhez hozzájárult az is, hogy a felsőbb szintek sem ismerték fel még a járási tanács szervezetének fontosságát, ezért nem is látták el számottevő fontosságú feladat- és hatáskörrel.

A tanácsok fejlődésének első szakaszára mindezek mellett a viszonylagos fejletlenség volt jellemző, mely az új, még kialakulatlan struktúrákra általánosan jellemző. Nem voltak például teljesen tisztázottak a feladat- és hatáskörök, valamint a szervezetrendszerben a végrehajtó bizottság helye és szerepe az új helyzetben. Mindemellett számos problémát indukáltak a községi összevonások is, nagy hangsúlyt kezdett kapni, hogy melyik település „adja” az előljáró személyt. A tanácsi igazgatásban fontos szerepet betöltő titkárok, akik túlnyomó többségükben szakképzettek voltak és megfelelő gyakorlattal is rendelkeztek, megpróbálták háttérbe szorítani az általában újonnan jött, csupán „helyi politikusnak” tekintett végrehajtó bizottsági elnököt. Ez az ellenséges szemléletmód a két tisztség együttműködését ellehetetlenítette és gyengítette a szervezetrendszer fejlődését is.

A reform értékelése

Magyarország közigazgatási rendszerébe alapvető változást hozott az első tanácstörvény és következménye, a tanácsrendszer kiépülése. Az új szervezeti struktúrában az önkormányzatiság teljes mértékben háttérbe került, elmondható, hogy minden az állami akaratnak rendelődött alá. A tanácsok az állami és a népképviselői hatalom egyesített szervei kívántak fellépni, ami magában hordozta azokat a feloldhatatlan ellentéteket, melyek egészen a rendszerváltásig jellemezték a struktúrát. A két szféra ilyen szintű összefonódása ugyanis csak úgy lehetséges, ha valamelyik fél feladja önállóságának, belső szervezeti logikájának egy részét vagy esetleg egészét. Mivel esetünkben ez a fél nem lehetett az államigazgatás - hiszen sajátos szerveződési és működési elve ezt nem teszi és nem tette lehetővé – szükségképpen az önkormányzati, népképviselői szféra szenvedett csorbát. Ez – mint láthattuk – a végrehajtó bizottságok önállósodásával következett be. Ezen szervezetek ugyanis kvázi kormányzatként saját kezükbe vették az irányítást, a tanácstestület – azaz a népképviselői elem – helyettesítésére hivatkozva. Noha ezt a szervezetet a választott testület jelölte ki, a

többszörösen áttételes felhatalmazás miatt a végrehajtó bizottság már nem tekinthető valódi népképviselői szervnek, így működése nem lehet a valódi önkormányzatiság jele.⁴ A kialakult helyzetben tehát egyértelműen a népképviselői szervek végrehajtási és hierarchizált jellege vált dominánssá, ez pedig szükségszerűen vezetett el a centralizáció erősödéséhez. A tanácsok többször is leírt kettős alárendeltsége egyértelműen jelezte ezt a tendenciát. Az alá-fölérendeltség szükségszerű az államigazgatási szférában, azonban teljesen idegen az önkormányzatiságtól. A tendencia megerősödése azonban a politikai folyamatok és érdekek ismeretében teljes mértékben érthető.

A reform összességében tehát csak meglehetősen ambivalensen értékelhető. Egyrésztől ugyanis modernizálta az államigazgatás szervezetrendszerét, területi struktúráját, tisztázta feladat- és hatáskörét. Nem mehetünk el azonban szó nélkül a fentebb leírt centralizációs tendenciák mellett sem. Azonban ha a politikai körülmények ismeretében ezeket a folyamatokat szükségszerűnek tekintjük, be kell látnunk, hogy az első tanács törvény által indukált reformfolyamat összességében pozitív, modernizáló hatással volt az államigazgatási szervezetrendszerre – de csak arra.

1.3.2. A második tanács törvény reformintézkedései

A tanácsok szervezetének kialakítása és első években történő működése sok olyan negatív fejleménnyel járt, melyek szükségessé tették a fiatal szervezetrendszer megújítását. Ezek a problémák általában összefonódtak a szervezetrendszer kezdeti fejletlenségével, a feladat- és hatáskörök tisztázatlanságával valamint a politikai kultúrából következő nehézségekkel. A képviselői rendszerbe bekerültek csekély politikai, közigazgatási tapasztalattal rendelkeztek, a vezetői réteg pedig – mint azt láthattuk a végrehajtó bizottságok működésének vizsgálatakor – nem találta meg a helyét a hatalommegosztás és a hatáskörgyakorlás rendszerében.

Ezek a szervezeti anomáliák már önmagukban is szükségessé tették a reformintézkedéseket, ám a háttérben még ennél is súlyosabb politikai indokokat is felfedezhetünk. Az államszocialista időszak első éveit a kemény megszorítások, begyűjtések, megfélemlítés és a személyi kultusz kialakulásának légkörében teltek. Ezek a tényezők nagyban hozzájárultak tehát az államszervezet átalakításának túlkapásaihoz,

⁴ Ellenérvként a mai önkormányzatok működésében a polgármester és a jegyző működését lehetne felhozni, mondván a képviselő-testület nevében járhatnak el. A polgármesterek azonban választott tisztséget töltenek be, a jegyzőket pedig a képviselő-testületek választják, így mindkét szereplő legitimitása nagyságrendekkel nagyobb, mint a végrehajtó bizottságoké volt. Mindemellett a legfontosabb kérdéseket minden esetben a testület elé kell terjeszteni, így biztosítva a döntések népképviselői alapon történő meghozatalát.

az ellenőrzés és a hierarchizálódás túlzott elterjedéséhez. Mint azt Beér János is kiemeli, ezek az elemek „(...) *alapvető tényezői voltak a merev centralizációs törekvések kibontakozásának és az adminisztratív eszközök túlhajtásának.*” [Beér, 1962., 211p]

Ennek fényében előzetesen tehát úgy kell megítélnünk a második tanácstörvényt, mint az államszocialista rendszer konszolidációs törekvését. Ez a folyamati elem ráadásul tökéletesen beleillik az egyes rezsimek kialakulásáról alkotott tipológiába, mely szerint a hatalom megszilárdításához első ízben mindig szükség van egy keményebb, centralizáltabb – esetlegesen erőszakos - időszakra, melyet a konszolidációnak kell követnie. Ez a konszolidáció politikai és társadalom értelemben véve azonban Magyarországon csak 1956 után következett be, ennek fényében tehát kritikusan kell megvizsgálnunk a második tanácstörvény rendelkezéseit.

Az alapvető anomáliák, melyek elemzéséből az MDP VII. Kongresszusa – mint az akkoriban fellelhető lehető legszélesebb körű nyilvánosság – kiindult, a következők voltak:

- a tanácsi szervezetrendszer munkaformái nem fejlődtek ki,
- a tömegkapcsolati formák elégtelenek voltak,
- a tanácsülések „versenyszerűvé”⁵ váltak,
- a túlzott centralizáció hátrányainak felismerése,

A felsorolt problémák közül a politikai helyzet ismeretében az utolsó kezelése tűnhet a legérdekesebbnek. Bár a centralizáció teljes mértékben tendenciaként jelent meg ebben az időszakban, a gyakorlatban megmutatkozó hátrányok már a kezdeti időszakokban kiütköztek és – legalábbis a retorikában - felül tudták írni a reflexeket. A szavak szintjén meglévő akarat azonban a gyakorlatban nem tudott realizálódni, ugyanis például 1953-ban megszüntették a községi adókönyvelést és a feladatkört a járásokhoz telepítették. Ez a lépés egyszerűsítésként és a helyi szint tehermentesítéseként teljes mértékben elfogadható. A járási szint ugyanis szükségképpen rendelkezett mindazzal a szakmai tudásbázissal, mellyel ezt a feladatot el tudta látni. A nagyobb számú apparátus és a járás településeit átlátni és kezelni képes hivatali rendszer pénzügyi kérdésekben valóban jobban tudott funkcionálni. A lépés egyetlen problematikus eleme az, hogy ez az

⁵ Beér János példaként leírja, hogy 1953 januárjában a községi tanácsülések lebonyolítása és megtartásának javítása érdekében az egyes községek között versenyt indítottak, melyen külön pontot jelentett kultúrműsor tartása az ülés előtt vagy a jelentkezés nélküli közbeszólások minél nagyobb száma, mint a demokratizmus kifejeződése. Ez tehát a gazdaságban megjelenő versenyszemlélet adaptációját jelentette, mely a szervezetrendszerre kifejezetten káros volt.

intézkedés a községi hatáskör növelésének égisze alatt történt. Ezen a kialakult gyakorlaton kívánt tehát változtatni a központi kormányzat a második tanácstörvény keretein belül.

A másik nagy problémát a tanácsok társadalomba való beágyazottságának hiánya jelentette. A korabeli kritikákból egyértelműen kiolvasható, hogy az új szervezetrendszer nem volt képes betölteni valódi népképviselői funkcióját, nem találta meg a kapcsolatot a lakossággal. Mint azt az MDP Központi Vezetőségének 1953. október 23-i határozata is megfogalmazta, a pártnak és szervezeteinek nagy figyelmet kell fordítania „(...) *a helyi tanácsok munkájának megjavítására, segítsék elő, hogy a tanácsok mint az államhatalom helyi szervei és mint a lakosság legszélesebb tömegszervezetei, teljes mértékben betöltsék szerepüket (...)*” [Beér, 1962., 215p] Ez a megfogalmazás voltaképpen tehát a tanácsok valódi népképviselői szervvé való formálását irányozta elő. Így tehát szükségszerűen a törekvés alanyaivá váltak a járási szervezetek is, előrevetítve ezzel egy egyfajta mikroregionális önkormányzati szint kialakításának gondolatát.

Az anomáliák pontos felderítése és azok megszüntetése érdekében a központi szint átfogó vizsgálatba kezdett Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, bevonva a folyamatba a tudományos életet és a szakértői szférát is. Minden területi szintet érintően vizsgálták a:

- tanácsi szervezet szervezeti kiépítettségének és belső működésének kérdéseit,
- a tanácsi szervek anyagi ellátottságát,
- a tanácsi szervek személyi állományát,
- a tanácsi szervek tömegkapcsolatait,
- a tanácsi szervek lehetőségeit a helyi szociális, kulturális és egyéb szükségletek kielégítésében,
- a megyei tanácsi szerveknek az alsóbb szintű tanácsi szervek felé megnyilvánuló irányító képességét,
- a tanácsok központi állami irányításának problémáit,
- a tanácsok pártirányításának kérdéseit. [Beér, 1962., 216p]

Az átfogó vizsgálat több eredményre is vezetett, sok anomáliát feltárt, melyek közül a legfontosabbnak a tömegbázis kialakításának és megszilárdításának ügyét ítélték meg. Ezáltal ismételten a tanácsok népképviselői jellegének megszilárdítása került előtérbe. Ez a folyamat természetesen a központi szervek hathatós segítségével kellett, hogy végbemenjen, mint ahogy az Állam és Igazgatás 1953. decemberi vezércikke

fogalmazott: „*A tanácsok egészséges fejlődéséhez a felsőbb szerveknek szélesebben kell a tanácsok felé fordulniuk.*” [Beér, 1962., 217p] Az állami gyámkodás és a demokratikus centralizmus elvének érvényesülése tehát továbbra is adott tényező maradt, mindemellett viszont az új törvény keretein belül törekedni kellett az öntevékenység – a viszonylagos decentralizáció – előmozdítására. Mint ahogy az előbb idézett vezércikk fogalmaz: „*Segítsék a tanácsokat abban, hogy az országos tervek kereteibe illeszkedő, de ugyanakkor sokoldalúan sajátos községpolitikát folytassanak.*” [Beér, 1962., 217p] Az a tény, hogy ez a mondat leíródhatott, az adott kor viszonyai között hatalmas eredménynek számít. Egyértelművé válik belőle, hogy a diktatórikus berendezkedésű hatalom is felismerte a helyi tudás jelentőségét, a helyben való döntés fontosságát. A központi irányítás előző időszakbeli túlkapásai és sikertelenségei természetesen maguk is indukálták azt a folyamatot, melynek keretein belül ez a felismerés megszülethetett, ám ehhez még a változó nemzetközi környezet – Sztálin halála, a személyi kultusszal való szembenézés, önkritika gyakorlása a Szovjetunióban és a szocialista tömb országában – is hozzájárult. A belpolitikai helyzet javulása és a külpolitikai helyzet megváltozása együttesen hatott tehát a közigazgatás fejlődésére, az új, decentralizációs törekvések megjelenésére. A népképviselői elem megerősítésében látta a központi kormányzat a problémák megoldásának zálogát, a kialakult vélemény szerint ugyanis a dolgozók minél szélesebb körű bevonása a tanácsi szervezet munkájába, automatikusan megszünteti a kezdeti problémákat. Be kell látnunk ugyanakkor, hogy ez igen naiv elképzelés volt.

Az államigazgatásban véghezviendő reformok kidolgozása érdekében 1954 elején Racionalizálási Kormánybizottság jött létre, melynek alapvető feladata volt, hogy alapos felmérés után javaslatokat dolgozzon ki a szervezetrendszer egyszerűsítésére és a munkamódszerek javítására. A bizottság létrehozásával a központi kormányzat tudományos igénygel kívánt elméleti módon is foglalkozni a felmerült problémákkal és azok megoldásával. A bizottság feladatköre a teljes államapparátusra, így a tanácsok szervezetére is kiterjedt. A konkrét feladatok és a racionalizálási munka célja – a bizottságra vonatkozó 2025/10/1954. számú MT határozat alapján – a következőkben foglalható össze:

- az államapparátus munkájának a dolgozókhoz közelebb vitele,
- a vezetés megjavítása és megvalósításhoz közelebb vitele,
- a testületi szervek esetében a kollektív vezetés erősítése és egyben a személyi felelősség megszilárdítása az operatív munka terén,

- hatáskörök rendezése és olyan módon való decentralizálása, hogy a feladatok ellátásához szükséges jogosítványok, erők és eszközök ott jelentkezzenek, ahol a feladatok felmerülnek (szubszidiaritás),
- annak elérése, hogy lényegesen kisebb számú, de minőségileg magasabb színvonalú apparátus az eddiginél jobban, gyorsabban és olcsóbban lássa el a munkát. [Beér, 1962., 219p]

A határozat azonban egyben részben ki is jelölte a főbb irányvonalakat és megoldási lehetőségeket, ezzel viszont korlátozta a bizottság működését. Ezek szerint tehát a célok elérése érdekében:

- ki kell küszöbölni a túlhajtott funkcionalizmust,
- meg kell szüntetni az irányítás és a végrehajtás közé iktatott felesleges és párhuzamos szerveket,
- fel kell számolni az öncélú és bürokratikus munkafolyamatokat,
- fokozottabb figyelmet kell fordítani az egyes feladatok tartalmi sajátosságaira,
- meg kell szüntetni az államigazgatásban, különösen a helyi szerveknél tapasztalható nagymértékű fluktuációt.⁶

A határozat mellett, hogy ilyen konkrétan kijelölte a vizsgálat tematikáját és a megoldás lehetséges útjait, kiemelten foglalkozott többek között a tervezéssel, az anyaggazdálkodással, a beruházásokkal, a pénzügyekkel, a számvittel, statisztikával és a vezetés, irányítás terén megoldandó kérdésekkel is. Mindez mai értelmezési kereteink között kissé túlzott szabályozottságot mutat, nem csupán arról van ugyanis szó – mint azt a felsorolásból is láthatjuk – hogy meghatározza a kereteket és a vizsgálandó témakört, hanem a konkrét megoldási lehetőségekre nézve is tartalmaz rendelkezéseket, ezzel mintegy megelőlegezve egy még le nem folytatott vizsgálat végeredményét. Egyértelműen érzékelhető tehát a korábbi időszakokban rögzült hierarchia és szabályrendszer továbbélése, mely természetesen kihatással volt magára a vizsgálatra is.

A Racionalizálási Kormánybizottság által a tanácsok vizsgálata céljából létrehozott Tanácsi Racionalizálási Szakbizottság – mely az egyetemek és az Állam- és Jogtudományi Intézet tudományos kutatóiból valamint a Helyi Tanácsok Titkárságának munkatársaiból tevődött össze – az adott körülmények között is kimerítő vizsgálatot végzett és kijelölte a konkrétan elvégzendő feladatokat.

A legfontosabb feladatként a kettős alárendeltség helytelen értelmezése folytán kialakult állapot megszüntetése került kijelölésre. Ez a helytelen értelmezés ugyanis oda vezetett, hogy az egyes területi szervek feladat- és hatáskörében átnyúlások és túlnyúlások jelentkeztek, a járási és megyei szint adott esetben szinte teljesen magához vonta egyes ügyek lebonyolítását. Ez a helyhatósági hatáskör súlyos csorbulásával járt, ennek megakadályozására a bizottság javaslata szerint újra kellett értelmezni a helyi feladatokat és azok ellátásában a területi szint szerepét. Ez természetesen a járási szint feladatainak újraértelmezésével járt, ki kellett jelölni ugyanis azokat a konkrét ügyköröket, melyekben ez a szervezeti szint eljárhatott úgy, hogy nem csökkentette ezzel a helyhatóság mozgásterét.

Legalább ugyanilyen jelentős tennivaló volt a tanácsok hatásköreinek teljes mértékű újraértelmezése annak érdekében, hogy azok valóban az államhatalom helyi szervei lehessenek. Így a bizottság javaslata szerint elsősorban a helyi gazdasági és kulturális élet területén kellett nagyobb hatáskört biztosítani ezeknek a szervezeteknek, hogy ezáltal valóban bekapcsolódhassanak a képviselt helység avagy terület mindennapi, minden állampolgárt érintő ügyeibe.

Fontos megállapítás volt továbbá a belső hierarchia és a hatáskörök átrendezésének szükségessége is. A jelentés szerint ugyanis a tanácsok egyes osztályait hatósági jogkörrel kellene felruházni, hogy így tehermentesítsék a végrehajtó bizottságot az operatív feladatoktól. Ez a lépés valóban kívánatos lett volna a munka hatékony szervezése érdekében. Így ugyanis kellőképpen elválhatott volna egymástól a végrehajtó bizottság egész szervezetrendszerre kiterjedő koordináló, irányító tevékenysége és az egyes osztályok független működése által ellátott operatív, mindennapi tevékenység.

A negyedik – a járási tanácsok szempontjából legfontosabb - megállapításokat tartalmazó ajánlás a községi tanácsok hivatali szervezetének a megnövekedett szakfeladatok ellátására való alkalmassá tétele volt. Ez a gyakorlatban a hivatali szervezetrendszer dolgozó létszámának és képzettségi színvonalának növelését jelentette volna. A javaslat kiemelte, hogy „(...) egyes szakfeladatok ellátása (káder szempontból is) csak több községre kiterjedő hatókörrel valósítható meg.” [Beér, 1962., 221p] Ez a megállapítás egyértelműen magában hordozza a járási tanácsok szerepének megnövekedését. Annak a beismerése ugyanis, hogy bizonyos feladatok ellátásához helyi szinten nincs és adott esetben nem is lehet meg a megfelelő szaktudás és dolgozói állomány, automatikusan elvezet a felettes területi szerv hatáskörének bővítéséhez, akár a decentralizáció

érvényesülésének rovására. Ez az elméleti alapvetés tehát a járási tanácsok jövőjét és szerepét pozitívan tüntette fel.

A második tanács törvény reformértékű lépései⁷

Az 1954. évi X. törvény - melyet második tanács törvénynek tekintünk – a fentebb vázolt elméleti és gyakorlati megalapozottsággal született meg azzal az igénnyel, hogy kiküszöbölje a tanácsfejlődés korai szakaszában megjelent problémákat.

Mint azt az előzetes vizsgálatok is megállapították, a legnagyobb problémát az egyes feladat- és hatásköröknek a szervezeten belül való el nem különíttessége jelentette. Így például problémát jelentett a végrehajtó bizottság, mint irányító szerv túlzott mértékben való előtérbe kerülése egyrészt a képviseleti elemet jelentő tanácsüléssel szemben, másrészt a végrehajtási feladatokért felelős osztályokkal szemben. Ez pedig előidézte a tömegszervezeti jellegtől való eltávolodást, amely megakadályozta a társadalomba való beágyazódást. A helyzet rendezése érdekében a jogszabály a feladat- és hatáskörök kiosztásakor egyértelmű distinkciót tett a tanácsra, a végrehajtó bizottságra és az egyes szakigazgatási szervekre vonatkozó rendelkezések között. A tanácsra ugyanis a törvény első része vonatkozott, a végrehajtó bizottság feladatait és felépítését a második rész írta le, míg a szakigazgatási szerveket a harmadik rész szabályozta.

Az első rész a korábbi jogszabálytól eltérően részletesen tárgyalja a tanács tagok jogait és kötelezettségeit. Míg az első tanács törvényben ez a tényanyag csupán egy paragrafus hosszúságban kerül felsorolásra - 15. §, (1), (2) és (3) bek. - addig az új jogszabály egy egész fejezetet, - V. fej., 25-30. § - összesen hat paragrafust szentel a téma kibontásának. A mennyiségi mutatókból is látszik, hogy 1954-ben már egy új szemlélet, a tanácsok valódi népképviseleti szervnek való tekintése uralkodott. A tanácsülés jogszabályi „egyenjogúsítása” a végrehajtó bizottsággal és a szakigazgatási szervekkel legalábbis arra utal, hogy a hivatali, államigazgatási funkció valamennyire háttérbe szorult, a szerveknek a központtól való felhatalmazása kiegyenlítőddött. A népképviseleti elem további erősödését hozta magával az a fordulat is, hogy megszűnt a végrehajtó bizottság automatikus felhatalmazása arra, hogy „ha a helyi tanács nem ülészik, feladatkörét (...) gyakorolja.” [I.ttv. 30. § (1) bek.] Ezen általános felhatalmazás helyett az új jogszabály taxatív meghatározta a végrehajtó bizottság által ellátandó feladatokat, a törvény 36-ik paragrafusában. Ezáltal ugyan részben korlátozta a bizottság hatalmát, ugyanakkor továbbra is deklarálta kiemelkedő szerepét az államigazgatási szervezetrendszerben.

⁷ A fejezet tényanyagának forrása a jogszabály mellett: BEÉR János: i.m. 234-239p

A második tanács törvény a járásokra vonatkozóan is számos új rendelkezést tartalmazott. A már korábban is meghirdetett decentralizációs törekvések keretén belül a helyi tanácsok gazdasági hatásköre bővült, nagyobb szabadságot kaptak a helyi gazdasági tervek végrehajtásában. Ennek legékeesebb példája volt, hogy például a végrehajtó bizottságok ágazatokon és alágazatokon belül átcsoportosítási jogot kaptak a költségvetési címek azonos rovatai között. [Beér, 1962., 237p] Ez a valóságban azt jelentette, hogy a meglehetősen centralizált államszervezeti kereteken belül ezek a szervezetek gyakorlatilag önálló döntési jogosultságot kaptak bizonyos források felhasználása felett. Mindemellett a törvény a helyi tudásra bízta a helyi gazdaság szervezését olyan módon is, hogy a népgazdasági tervek megalkotását a tanács testületre bízta. [1954. évi X. tv., a továbbiakban II. tv., 6. §, (2) bek., a) pontja] Ezek a jogosultságok nem csak a decentralizáció kezdetét, csíráját jelentették, hanem egy olyan hatékonyabb gazdaságszervezési módozat előképének is tekinthetők, mely később az új gazdasági mechanizmus során bontakozott ki teljes egészében. A járási tanács feladatkörének bővülése is a szabadabb döntéshozatalt segítette elő. A járási végrehajtó bizottság elnökét ugyanis póthitelengedélyezési joggal ruházták fel. Ezzel a lehetőséggel élve az egyes községek nagyobb pénzügyi szabadsággal élhettek.

A járás feladat- és hatásköre azonban több lépés által csorbult és zsugorodott is. A nagymértékben fejlődő, ipari centrumnak tekinthető települések esetében ugyanis a mindennapi döntéshozatal egyik akadályává vált a felettes szerv, a nagyobb beruházások problémamentes lebonyolítását ez az alárendeltség nehezéské tette. Éppen ezért az új tanács törvény meg kívánta oldani a nehézségeket, a megoldást pedig a járási hatáskör alól való kivételben látta. A gyakorlati megoldást a városok közvetlenül a megye hatásköre alá való rendelése – a törvény terminus technicus szerinti „járási jogú várossá” való emelésük – jelentette. A hierarchiában így a városok gyakorlatilag a járásokkal estek egy tekintet alá, a járási hivatalok fölérendeltsége pedig csak a községi tanácsok esetében maradt meg. [II. tv., 3. § b) és d) pontjai] Ehhez hasonló szervezeti módosulásnak volt tekinthető továbbá a megyei jogú városok közvetlenül az Elnöki Tanács alá rendelése is, ebben az esetben a megyék hatásköre csorbult a járásokhoz hasonló mértékben.

1.3.3. A harmadik tanács törvény intézkedései

Az idő múlásával és a társadalmi-politikai helyzet megváltozásával, enyhülésével, a tanácsok életében is számos változás következett be. Az 1956 után fokozatosan megváltozott politikai magatartás, az enyhülés, majd az új gazdasági mechanizmus

reformértékű lépései teljesen megváltoztatták a tanácsok alapvető feladataival kapcsolatos vélekedéseket. Egyre inkább előtérbe kerültek a már a második tanácstörvény által is deklarált elvek a helyi tanácsok önállóságáról, a döntéshozatal decentralizálásáról. A megelőző jogszabály zászlójára tűzte a tömegszervezeti jelleget, a lakosság bevonását a helyi kormányzásba. Ez az alapelv szellemében is előkészítést adott a tanácsok önkormányzati jellegének hangsúlyozásához, a gyakorlat jogszabályba való foglalása pedig egy új törvényben – az úgynevezett harmadik tanácstörvényben – történt meg, 1971-ben.

Az 1971-ben elfogadott harmadik tanácstörvény – az 1971. évi I. törvény - teljesen új szemléletmódot és funkciókat hozott a tanácsok életébe. Az új jogszabályban ugyanis a tanácsok kettős – államigazgatási és népképviselői – funkciója immár teljes mértékben egyensúlyba került, amikor is a második paragrafus kimondta, hogy *„A tanács és szervei (továbbiakban együtt: tanácsok) a nép hatalmát megvalósító szocialista államnak, a demokratikus centralizmus alapján működő **népképviselői-önkormányzati** és államigazgatási szervei.”* [1971. évi I. törvény, a továbbiakban: III.ttv., 2. § (1) bek.] Megtörtént tehát a szervezetrendszer önkormányzati jellegének deklarálása, ezáltal a korábban talán túlságosan is nagy hangsúlyt kapott államigazgatási funkció részleges háttérbe szorítása. A tanácsok tehát az új törvény alapján elméleti síkon és feladat- és hatáskörükben is a modern önkormányzatokhoz váltak hasonlóvá. Megkapták többek között az önálló döntési jogosítványokat a közszolgáltatások biztosításának terén. Ezen belül tehát a tanácsok autonóm módon dönthettek:

- alapfokú művelődésügyi, egészségügyi, szociális intézmények alapításáról és fenntartásáról,
- termelő, ellátó, szolgáltató vállalat létrehozásáról,
- helyi illetve vonzáskörzeti egyéb igényeket kielégítő vállalatok, intézmények létrehozásáról. [III.ttv., 14. §, (1), (2), (3) bek.]

A helyi feladatok ellátásról szóló döntések meghozatali jogosultsága mellett figyelemre méltó önállóság volt tapasztalható a pénzügyi terület vonatkozásában. A tanácsok ugyanis autonóm módon határozhattak:

- az anyagi eszközeikkel való gazdálkodásról,
- középtávú pénzügyi terveikről, költségvetésükről,
- hitelek felvételéről,

- hatáskörükbe utalt adók mértékéről, adó jellegű kötelezettségek megállapításáról,
- pénzeszközök átcsoportosításáról, a pénzmaradvány és a tartalékok felhasználásáról. [III.ttv., 11. § (3) bek.]

Az ilyen, közpénzügyi önállóság egyetlen „szépséghibája” csupán az eszközök elosztásában való korlátoltság volt. Az egyes tanácsok forrásainak mértékét ugyanis a korban még mindig uralkodó demokratikus centralizmus elvének megfelelően a központi hatalom szabta meg. Ennek törvényi garanciái is megjelentek, ugyanis a harmadik tanácstörvény megállapította, hogy:

- *„a tanács pénzalapjainak bevételi forrásait, a belőlük való részesedés mértékét és az állami hozzájárulás összegét középtávú tervidőszakra költségvetési törvényben kell megállapítani”* [III.ttv., 11. §, (2) bek.] valamint hogy,
- *„a helyi tanács pénzalapjához a bevételi források körét és a részesedése mértékét, valamint a tanácsi hozzájárulás összegét középtávú tervidőszakra a fővárosi, illetőleg a megyei tanács határozza meg.* [III.ttv., 11. §, (5) bek.]

Összességében elmondható tehát, hogy ez a két bekezdés eliminálta, de legalábbis erősen korlátozta a közpénzügyi önállóságot. Ez a lépés gátat vetett ugyan a helyi szint önállósodásának, azonban a kor viszonyai között jelentős előrelépést jelentett, a centralizált, hierarchikus irányításhoz képest.

A járásokra vonatkozóan a törvény korántsem ítélt meg ennyire pozitív színben. Rendelkezéseivel ugyanis megszüntette a járási tanácsot, mint választott szervezetet, s a mikroregionális szintet kizárólagosan államigazgatási feladatokkal ruházta fel, „járási hivatal” néven. Ezzel a lépéssel voltaképpen kifejeződött a hatalom igénye a községi önkormányzati szint összevonásának mellőzésére. Az intézkedések szelleméből világosan látszik ugyanis, hogy a községi közös tanácsok megszervezésén felül nem kívántak mélyebb változásokat előidézni a magyar helyhatósági rendszerben. A járási tanács megszüntetésével megszűnt ugyanis az elaprózott helyhatósági szinttel szemben megfelelőbb, hatékonyabb alternatívát képező népképviselői szervezetrendszer.

A folyamat voltaképpen már a második tanácstörvény rendelkezéseivel megindult, amikor is az úgynevezett járási jogú város kategóriájának létrehozásával a városokat általánosságban kiemelték a járás felügyelete alól. A mikroregionális szint ezen intézkedés következtében sokat veszített tekintélyéből, feladat- és hatásköreiből, mivel fennhatósága csak a községek felett maradt meg. A járási tanács megszüntetésével

egyidejűleg a megmaradt hivatali szervezetrendszer a megye fennhatósága alá került, méghozzá oly módon, hogy beolvadt annak szervezetrendszerébe. A korábban választott testülettel és a területén fekvő községek ellenőrzési jogával rendelkező járás a törvény hatályba lépése után nem lett más, mint „*a megyei tanács végrehajtó bizottságának egységes, önálló hatáskörű szerve.*” [III.ttv., 66. § (1) bek.] Ezzel a módosítással tehát a járások egyszerre veszítették el önkormányzati-népképviselői funkciójukat, feladat- és hatáskörük nagy részét valamint viszonylagos függetlenségüket is. A módosítások pedig voltaképpen szellemileg előkészítették teljes megszüntetésüket, melyre alig tizenhárom évvel a harmadik tanácstörvény megjelenése után került sor.

1.3.4. A járások felszámolása

1971-ben a harmadik tanácstörvény megjelenése mellett még egy olyan jogszabály született, mely előrevetítette a járási szint későbbi megszűnését, ez az 1007/1971. (III.16.) Korm. számú határozat volt, az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptióról. Ez az új típusú területfejlesztési modell hosszú távra jelölte ki a fejlesztendő központokat úgy, hogy azokat négy kategóriába sorolta. A koncepció végrehajtásának nyomán egy országos központ, öt kiemelt felsőfokú központ, huszonhárom részleges felsőfokú központ és százhárom közép- és részleges középfokú központ került kijelölésre. Ez a christalleri településhierarchia-modellt követő⁸ rendszer egyfelől hátrányos helyzetbe taszította a kiemelt státusszal nem rendelkező településeket, másrészt pedig igen negatívan érintette a járási szintet is. A százhárom közép- és részleges középfokú központ fejlesztése és ezáltal a települések hivatali szervezetrendszerének megerősítése ugyanis elvezetett a járás eljelentéktelenedéséhez. A megerősített térségközponti települések ugyanis képesek voltak ellátni az államigazgatási feladatokat valamint fokozatosan igazgatási társulások jöttek létre több település igényeinek kiszolgálására. Ez a folyamat egy idő után feleslegessé tette a különálló hivatali szervezetrendszerként működő járásokat, melyek ennek következményeként 1984. január elsejével megszüntetésre is kerültek. Mindamelllett, hogy a felügyeletet ellátó és a járások felett hatáskört gyakorló megyei tanácsok felszámolták a járási hivatalokat, az Alkotmány módosításáról szóló 1983. évi II. törvény akkurátusan törölte az alaptörvényből a mikroregionális államigazgatási szintre vonatkozó utalásokat. Ezzel párhuzamosan az

⁸*Aprófalvak a településfejlesztés célrendszerében* (MTA-RKK kutatási jelentések), MTA-RKK Közép- és Észak-Magyarországi Tudományos Intézet - Térségfejlesztési Kutatások Osztálya, internetes publikálás (Forrás: <http://www.mta-rkk-tko.hu/aprofalvas-kutatas/kutatasi-jelentesek/teruletfejlesztas>)

összes település a megye felügyelete alá került, s kialakult az az államigazgatási területi szerveződési rendszer, melyet ma is ismerünk.

A megyei felügyelet alá kerüléssel járó átmeneti nehézségek miatt a járások helyét ideig-óráig a városkörnyéki rendszer próbálta meg átvenni. Ezek a szervezések már korábban is léteztek, a harmadik tanács törvény intézményesítette őket. Ebben a rendszerben kisebb községeket államigazgatási szempontból központi szerepkört betöltő településekhez csatoltak, melyek általában nagyközségi vagy városi rangban álltak. Itt a központként funkcionáló települések kvázi a járások szerepét vették át, felügyeletet és feladatellátást biztosítottak, így tehermentesítve az egyes községeket.

A járások megszűnésével lezárult a magyar közigazgatás történetének egyik fontos fejezete. Kiesett ugyanis az a területi egy, amely a rendkívül elaprózott helyhatósági szint és a mezoszintet képviselő megyerendszer közötti összeköttetést biztosította. A városkörnyéki szisztéma és a rendszerváltást követően a kistérségi rendszer megpróbálkozott ugyan az új betöltésével, de a járásoknak megfelelő szervezettséget, feladat- és hatásköri felhatalmazást egyik módozat sem tudott elérni. Ebből kifolyólag a magyar területi államigazgatás felépítése is részben dezorganizálódott, ami hosszú távon a teljesítmény rovására ment.

2. A magyarországi önkormányzati társulási formák

A rendszerváltást követően a területi államigazgatás helyzete gyökeresen megváltozott, az addig érvényben lévő struktúrák ugyanis a demokratikus átalakulás követelményeinek megfelelően teljes szemléletváltáson mentek keresztül. Ennek legplasztikusabb példáját az önkormányzati rendszer adja. Az öngazgatás ezen formája 1989-ig teljes mértékben összeforrt az államigazgatási szervezetrendszerrel. A rendszerváltás után azonban a két szféra – legalábbis szervezetiileg – elvált egymástól. Az államigazgatási szervezetrendszer elvesztette népképviselői jellegét, az önkormányzati szféra pedig visszakapta a helyi ügyek intézésének szinte kizárólagos jogosítványát. Bizonyos területeken – főként a hatósági kérdésekben - természetesen megmaradt a közigazgatás egyeduralkodó jellege, ám ez az állampolgárok ügyeinek intézésében kívánatos is.

A legnagyobb újdonságot a helyi fejlesztésről, gazdálkodásról és gazdaságról valamint a közszolgáltatások biztosításáról szóló döntések önálló meghozatalához való jog biztosítása jelentette. Ez tulajdonképpen az önkormányzati autonómia ma ismert formájának meghonosodását jelentette, melynek alapja a helyi döntések helyben való meghozatala, azaz a szubszidiaritás elvének érvényesülése. Az önkormányzatok egymással mellérendeltségi, partneri viszonyrendszerben állnak, feladat- és hatáskörüket tekintve egyenlőek. Különbségképző tényezőt egyedül a településméret, ezáltal pedig a gazdasági potenciál mértéke jelent. Ez a jellemző azonban igen markáns eltéréseket eredményez az egyes helyhatóságok között, ugyanis elsősorban az adott település gazdasági eszköztáráról függ a biztosítható közszolgáltatások köre. Az anyagi források korlátozottsága és egyes szolgáltatások helyben való biztosításának szinte lehetetlen volta termelte ki az elmúlt húsz év alatt azokat az együttműködési formákat, melyek elsődleges célja a feladatellátásra való társulás. A hatályos magyar jog az rendszerváltás szellemének megfelelően széleskörű autonómiát biztosít az önkormányzatok számára az ilyen típusú együttműködésben. Ezen együttműködési formákat jelen fejezetben csupán vázlatosan szeretném bemutatni, érzékeltetve azt, hogy milyen széleskörű lehetőségek kínálóznak a helyi önkormányzatok számára feladataik ellátására. Fontos kiemelnünk, hogy a jogalkotók mindenekelőtt szem előtt tartották a társulások önkéntes jellegét, ennek megfelelően kötelező társulást jogszabály nem írhat elő, a társulási szabadság az

önkormányzati törvényben⁹ deklarált alapelv. A jelenleg hatályos szabályozás alapján a többféle társulás jöhet létre, melyeket a következőkben vázlatosan, jogszabályi háttérüket kiemelve kívánok bemutatni.

2.1. 1990. évi LXV. törvény (A helyi önkormányzatokról)

A jogszabály alapelve: „A települési önkormányzatok képviselő-testületei feladataik hatékonyabb, célszerűbb megoldására szabadon társulhatnak. A központi költségvetés pénzügyi kedvezményekkel ösztönözheti társulás létesítését és működését.” [41. § (1) bek.]

- *Hatósági igazgatási társulás:* A képviselő-testületek ebben a formában egyes államigazgatási ügyfajták szakszerű intézésére hoznak létre hatósági igazgatási társulást, melynek intézményeit közösen tartják fenn.
 - Ennek egyik fontos formája a körjegyzőség, melyet ezernél kevesebb lakosú, a megyén belül egymással határos községek alapítanak és tartanak fenn. A települések pénzbeli hozzájárulásukat a településnagyságnak megfelelő arányban fizetik meg.
- *Intézményi társulás:* A képviselő-testületek megállapodhatnak abban, hogy két vagy több települést ellátó egy vagy több intézményt közösen alapítanak, fenntartanak és fejlesztenek. Eltérő megállapodás hiányában a fenntartási költségekhez a települések lakosságszámuknak megfelelő arányban járulnak hozzá.
- *Társult képviselő-testület:* A települési képviselő-testület más település képviselő-testületével társult képviselő-testületet alakíthat. A testületek ekkor részben vagy egészben egyesítik költségvetésüket, közös hivatalt tartanak fenn és intézményeiket közösen működtetik. Azokban az ügyekben azonban, melyek kizárólag egy adott települést érintenek, az adott település képviselő-testülete önállóan dönt. Társult testület alapítható ugyanakkor úgy is, hogy az érdekelt képviselő-testületek a települések lakosságszámának arányában választják meg tagjaikat a települési képviselők közül.
- *Körjegyzőség:* A körjegyzőség intézménye az egyik legtöbbször alkalmazott önkormányzati társulási forma. Ebben az esetben gyakorlatilag egy jegyző több

⁹ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

település általi foglalkoztatásáról van szó, a költségek megosztása érdekében. A megoldás – a jegyző hivatalvezetői minőségéből eredően – nem csak azt jelenti, hogy a települések közösen foglalkoztatják a jogszabályi felügyeletet ellátó személyt, hanem azt is, hogy az adott önkormányzatok polgármesteri hivatalainak egy közös vezetője van. A költséghatékonyság előtérbe kerülése miatt igen elterjedt a körjegyzőségi társulási forma.

2.2. 1996. évi XXI. törvény (A területfejlesztésről és a területrendezésről)

- *Területfejlesztési önkormányzati társulás:* „A települési önkormányzatok képviselő-testületei a közös területfejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre.” [10. § (1) bek.]
 - A jogalkotó már ebben a törvényben lehetőséget biztosított a települési önkormányzatoknak arra, hogy társulva hatékonyabban láthassák el földrajzi okok miatt is közös területfejlesztési feladataikat.
 - A területfejlesztési társulásokra az 1997. évi CXXXV. törvény előírásait kell alkalmazni.
 - A kistérségekben a feladatok összehangolására a jogi személyiségű kistérségi fejlesztési tanács működik.
 - A fejlesztési tanács legfontosabb feladata, hogy a fejlesztési elképzeléseket összehangolja a régió fejlesztési terveivel. Ennek érdekében megvizsgálja a térség gazdasági, társadalmi, környezeti helyzetét, kidolgozza a területfejlesztési koncepciót, forrásokat gyűjt az elképzelések megvalósításához.
 - A tanács tagjai: A résztvevő települési önkormányzatok polgármesterei, továbbá az üléseken tanácskozási joggal részt vehetnek a gazdasági kamaráknak a kistérségben működő képviselői, megyei területfejlesztési tanács képviselője...

2.3. 1997. évi CXXXV. törvény

(A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről)

A jogszabály alapelve: „A helyi önkormányzatok képviselő-testületei (a továbbiakban: képviselő-testület) önkéntes és szabad elhatározásukból, egyenjogúságuk tiszteletben

tartásával, a kölcsönös előnyök és az arányos teherviselés alapján írásbeli megállapodással hozhatnak létre társulást.” [2. §]

- *Feladatellátó – megbízásos – társulás: „A képviselő-testület megállapodhat más képviselő-testülettel abban, hogy annak szerve, intézménye, más szervezete meghatározott feladatot, hatáskört, szolgáltatást ellát a megbízó önkormányzat számára.” [7. § (1) bek.]*
 - A társuló önkormányzatok megállapodnak arról, hogy bizonyos feladatokat az egyik résztvevő önkormányzat a másik számára ellátja. A megállapodásban rögzíthetők az ellátásért fizetendő díjak, költségek, az ezek meg nem fizetése esetén alkalmazandó eljárás... Tulajdonképpen ez a társulási forma egyben jelenti a hatósági igazgatási társulás, az intézményi társulás és a körjegyzőség megoldási keretét.
- *Közös fenntartású feladatellátó társulás: „Két vagy több képviselő-testület megállapodhat intézmény vagy más szervezet közös fenntartásában, egyes alapítói jogok közös gyakorlásában, munkavállaló közös foglalkoztatásában azzal, hogy a közös fenntartással, illetve a közös foglalkoztatással kapcsolatos feladat- és hatásköröket a megállapodásban meghatározott képviselő-testület, illetve annak szerve gyakorolja.” [8. § (1) bek.]*
 - A társuló önkormányzatok megállapodnak abban, hogy feladataik ellátására közös szervezeteket hoznak létre, melyeket közösen finanszíroznak. A döntési jogosultság a társult önkormányzatok valamelyikének képviselő-testülete birtokolja.
- *Klasszikus közös fenntartású társulás: „Két vagy több képviselő-testület közös döntéshozó szerv létrehozásával megállapodhat intézmény vagy más szervezet közös fenntartásában, egyes alapítói jogok közös gyakorlásában, munkavállaló közös foglalkoztatásában, illetve feladat, hatáskör, szolgáltatás más módon történő közös ellátásában.” [9. §]*
 - A társuló önkormányzatok közös feladatellátásra vállalkoznak, közös szervezeteket hoznak létre, melyeket közösen finanszíroznak. A különbség abban áll, hogy a döntési jogosultságokat az önkormányzatok által kiválasztott helyi önkormányzati képviselőből álló társulási tanács birtokolja. A tanácsban a társulás tagjait a települési polgármesterek képviselik.

- A tanács döntéseit ülésein szavazással, határozatok útján hozza, a tagok a költségvetési hozzájárulás arányában rendelkeznek szavazati joggal, de egyetlen tag sem rendelkezhet a szavazatok több mint felével.
- Az üléseket össze kell hívni szükség szerint, de évente legalább két alkalommal, a társulási megállapodásban vagy a tanács által meghatározott időpontban, a tanács bármely tagjának indítványára, az államigazgatási hivatal kezdeményezésére. A tanács határozatképes, ha az ülésén a meghatározott számú, de legalább a szavazatok több mint felével rendelkező tag jelen van.
- *Jogi személyiségű társulás: „Két vagy több képviselő-testület megállapodhat jogi személyiséggel rendelkező társulás létrehozásában, ha a feladat, szolgáltatás közös ellátása, intézmény vagy más szervezet közös alapítása, fenntartása szükségessé teszi, hogy a társulás önállóan vállaljon kötelezettségeket, és rendelkezzen vagyoni jogokkal.” [16. §]*
 - A jogi személyiség alapítása a társulás számára szélesebb mozgásteret biztosít, hiszen így önállóan vállalhat kötelezettséget és rendelkezhet vagyoni jogokkal.
 - A létrehozandó jogi személy költségvetési szerv, melynek alapításához alapító okiratra van szükség. A társulás saját vagyonnal rendelkezhet, melynek szaporulata a társulást illeti meg.
 - A társulás gazdálkodó szervezetet alapíthat, vállalkozásban vehet részt, felelőssége azonban nem haladhatja meg a vagyoni hozzájárulás mértékét.
 - Megszűnése esetén vagyonát a tagok között fel kell osztani. A társulás felmondása esetén a tag által bevitt vagyonnal el kell számolni. A társulás kivált tagjának bevitt vagyonát részére ki kell adni, azonban még négy évig további használat is lehetséges, mely után öt használati díj illeti meg.
 - Egyéb kérdésekben szabályozása megegyezik a többi társulásra vonatkozó szabályokkal.

2.4. 2004. évi CVII. törvény

(A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról)

E törekvés egyik legkiemelkedőbb formai megjelenése a többcélú kistérségi társulás intézménye, mely önálló jogi személyként több önkormányzatot integrál, adott esetben

rendkívül sokféle feladat ellátásának céljából. A térszerkezetet vizsgálva kitűnik, hogy voltaképpen ezek a társulások kitölteni próbálják a korábban felszámolt járási struktúra helyén keletkezett űrt. Így tehát voltaképpen ezek a szervezetek a járások utódainak, a mikrotérségi feladatok felvállalóinak, a járási hagyományok folytatóinak tekinthetők. E fejezetben először a társulások működésének jogszabályi hátterével ismerkedünk meg, a politikai, térségi szerep vizsgálatára a következő részben kerül sor.

Többcélú kistérségi társulás:

- *„A kistérségben működő települési önkormányzatok képviselő-testületei a kistérségi együttműködés hosszú távú biztosítására írásbeli megállapodással a kistérségben egy többcélú kistérségi társulást alakíthatnak. A többcélú kistérségi társulás részt vehet a kistérség területének összehangolt fejlesztésében és a településfejlesztés összehangolásában, vállalhatja kistérségi közszolgáltatások biztosítását, fejlesztését és szervezését, valamint intézmények fenntartását.” [1. § (1) bek.]*
- Mint a megfogalmazásból is kitűnik a többcélú kistérségi társulás intézménye 2004-től részben egységesíti a különböző társulási formákat. A társult önkormányzatok együttesen láthatják el a területfejlesztési feladatokat valamint a közszolgáltatások biztosítását. Ezáltal egy társulási forma képes ellátni a klasszikus közös fenntartású társulás, a jogi személyiségű társulás és a területfejlesztési önkormányzati társulás feladatait.
- A megalakuláshoz szükséges, hogy a kistérségbe tartozó települések képviselő-testületeinek több mint fele, de legalább két képviselő-testület – területfejlesztés esetén mindegyik – jóváhagyja a társulási megállapodást. Szükséges továbbá hogy a többcélú kistérségi társulási megállapodást jóváhagyó települések együttes lakosságszáma meghaladja a kistérség lakosságszámának 60%-át, illetve 50%-át, ha a társulás tagjainak száma eléri a kistérségbe tartozó települések számának 60%-át.
- A létrejött társulás jogi személy, gazdálkodó szervezet. Ilyen minőségében további közös fenntartású gazdálkodó szervezeteket hozhat létre.
- A többcélú kistérségi társulás gondoskodhat az alábbi feladatkörbe tartozó közszolgáltatások biztosításához kapcsolódó és térségi együttműködést igénylő egyes feladat- és hatáskörök ellátásáról:

- oktatás és nevelés, szociális ellátás, egészségügyi ellátás, család-, gyermek- és ifjúságvédelem, közművelődési, közgyűjteményi tevékenység, helyi közlekedés, helyi közútfenntartás, ingatlan- és vagyongazdálkodás, ivóvízellátás, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, valamint bel- és csapadékvíz-elvezetés, kommunális szolgáltatások és energiaellátás, környezet- és természetvédelem, valamint hulladékkezelés, szennyvíztisztítás és –elvezetés, területrendezés, esélyegyenlőségi program megvalósítása, foglalkoztatás, gazdaság- és turizmusfejlesztés, valamint idegenforgalom, állat- és növényegészségügy, belső ellenőrzés, területfejlesztés.
- A társulás saját vagyonnal rendelkezhet, melynek szaporulata őt illeti meg.
- A társulás döntéshozó szervezete a társulási tanács, mely a társult települések polgármestereiből áll. A polgármesterek szavazati arányairól (lakosságszám alapon súlyozott, egyenlő...) a tanács dönt. A tanács gyakorolja a társulási megállapodásban meghatározott feladat- és hatásköröket.
- A tanács alakuló ülésén titkos szavazással tagjainak sorából elnököt választ
- A tanács ülését össze kell hívni szükség szerint, de évente legalább négy alkalommal, illetve a jogszabályban meghatározott egyéb esetekben. Az ülések főszabály szerint nyilvánosak.

3. A községi összevonások kérdéseiről

A korábban önállóan gazdálkodó, felelős döntéseket hozó községek összevonására, ezáltal a hatékonyság és a gazdaságosság növelésére a magyar közigazgatás történetében már sok kísérlet történt. A fentebb bemutatott közös tanácsok, városkörnyékek, járások, kistérségek létrehozása mind-mind a közigazgatás helyi szintjének összevonását, ezáltal az ésszerűsítést – némely esetben a centralizálást és az ellenőrzés lehetőségének megteremtését - célozta. Ugyanez a helyzet a kistérségekkel is, amennyiben a távlati cél a helyi közigazgatási szervek összevonása és közös működtetése – ez minden bizonnyal így is van.

Az új szervezeti struktúrák kialakítása ugyanakkor mindig magával hozza a demokratizmusra és a hatékonyságra való törekvés vitáját, dilemmák sorozatát. Könnyedén belátható ugyanis, hogy nem mindig a hatékonyan működő szervezetrendszer a legdemokratikusabb és fordítva. Ennek igazolásához elegendő csak belegondolnunk egy központosított, autoriter politikai berendezkedés és egy parlamentáris demokrácia működésének különbségeibe. Egyértelmű, hogy bizonyos élethelyzetekre, gazdasági krízisekre egy centralizált szervezetrendszer hatékonyabb, gyorsabb válaszokat tud adni, mint egy demokratikus, képviseleti mechanizmusokkal átszőtt berendezkedés. Semmiképpen nem állíthatjuk ugyanakkor, hogy az autoriter rendszerek jobbak lennének a parlamentáris demokráciáknál. Ugyanez a dilemma a helyi közigazgatási szervekkel és a helyi közszolgáltatásokkal kapcsolatban is felmerül. Valóban hatékonyabb a centralizált szervezetrendszer? Nem veszünk-e többet a közszolgáltatások helyben történő ellátásának feladásával, mint amennyit nyerünk a központosításból származó gazdasági előnyökkel? A kérdésekre adandó válaszok megtalálása semmiképpen sem könnyű és magától értetődő, úgy is fogalmazhatnánk, hogy a dilemma megoldhatatlan és a benne feszülő ellentétek feloldhatatlanok.

A kérdéssel több neves kutató mellett foglalkozott Bibó István is, aki *A magyar közigazgatási reform problémái című*, [Bibó, 1990.] 1946-ban írt munkájában fejtette ki véleményét a közigazgatás és a helyi önkormányzatok működésének átszervezéséről. Véleménye szerint a fejlődés kívánatos útja az lenne, ha az önkormányzatiság minden lépcsőjén kettős irányítás alakulna ki. Ekkor ugyanis kellőképpen elválasztódhatna egymástól a személyes és személyi döntéseket hozó, laikus, választott irányító szerv illetve szervezet – a polgármester – valamint az ugyan alárendelt helyzetben lévő, de

szakmai, ügykezelési felelősséggel bíró, szakképzett adminisztrátor avagy hivatalvezető – a jegyző. [Bibó, 1990., 64p] A települési igazgatás jelenlegi struktúráját megvizsgálva kijelenthetjük, hogy Bibó ezen elképzelése többé-kevésbé testet öltött a szervezetrendszerben.

Nagyon fontos és máig ható érvényű megfigyeléseket tett a szerző az önkormányzati és központi igazgatás megítéléséről is. Véleménye szerint ugyanis kialakult „*egy olyan gondolkodási séma, mely az önkormányzati igazgatást azonosította az elavult, szeszélyes, teljesítőképtelen igazgatással, és vele szemben az államosított, kinevezésen alapuló igazgatást a jó, modern és teljesítőképes igazgatással.*” [Bibó, 1962., 65p] Ennek a megállapításnak – mint azt az utolsó fejezetben is látni fogjuk – ma is igazat kell adnunk. A jelenlegi tendenciák alakulását megfigyelve ugyanis úgy tűnik, hogy az igazgatásról való gondolkodás visszatért az elmúlt évszázad elején-közepén uralkodó felfogásokhoz. Manapság is az önkormányzati kistérségek államigazgatási járásokkal való felváltásáról¹⁰ gondolkodunk. Az átalakítás indokai pedig kísértetiesen egybecsengenek Bibó gondolataival: központilag szervezett és irányított, hatékony igazgatási egységeket szükséges létrehozni a nehézkes és sokszor érdekellentétekkel terhelt önkormányzati együttműködések helyettesítésére.

A városmegye koncepciója

Bibó István a magyar közigazgatásról szóló írásában bírálta továbbá a szerinte elavult megyerendszert is és kísérletet tett egy új területi-igazgatási és önkormányzati egység megalkotására is, mellyel gondolatilag előkészítette a talajt a kistérségek és a járások létrejöttéhez.

Bibó véleménye szerint a megyék legnagyobb problémája a túlságosan korszerűtlen területi szerkezetük. Ezt a megállapítást - és annak minden gondolati következményét - a mai helyzetképre is alkalmazhatjuk, hiszen megyéink jelenlegi térszerkezete az időközben bekövetkezett reformokkal együtt sem sokban különbözik az 1946-os állapotoktól. A probléma gyökerét a méret jelenti. A megyék ugyanis a kutató véleménye szerint túlságosan is nagyok ahhoz, hogy valódi érdekközösséget, élő önkormányzati egységet alkothassanak. [Bibó, 1990., 67p] Ez a tendencia főként a nemesi vármegyék önkormányzati megyékké való szerveződése után lett jól megfigyelhető. Míg ugyanis a nemesi vármegye még képes volt élő érdekközösségként működni, – hiszen az

¹⁰ Az átalakítás természetét nem teljesen tudja leképezni a szövegben használt „felváltás” szó, hiszen a kistérségek és a létrehozandó járások sem funkciójukban sem pedig területükben nem fedik egymást. Az analógiát – ezzel a szűkítéssel – csupán a tendenciák érzékeltetésére használom.

önkormányzati egység tagjainak csupán az igen szűk körű nemességet tekinthetjük – addig a modern, közigazgatási és önkormányzati funkciókkal ellátott megye erre a feladatra nem képes, hiszen lakossága és területe is jóval nagyobb annál, mint hogy élő közösséget, közös érdekeket feltételezhetne. Bibó ezt a megállapítását egy találó hasonlattal támasztja alá: a terület nagysága miatt nehéz megtalálni az „(...) *érdekközösséget és együttes helyi közéletet (...) Jászberény és Dévaványa, Pápa és Enying, vagy Sümeg és Nagykanizsa között* (...)”. [Bibó, 1990., 67p]

A mai helyzetre alkalmazva ugyanilyen plasztikus példákat hozhatunk, ami alátámasztja azt a feltételezést, hogy a megyék jelenlegi területe sem képes megfelelni az elvárásoknak. Ugyanígy nehéz ugyanis elképzelnünk, hogy például Somogy megye, Kaposvár központtal képes szerves egységbe foglalni Siófokot és Barcsot, vagy éppen A probléma tehát nagyon is élő napjainkban is, Bibó megállapítása, miszerint az egyénhez nem jut el a megye, ma is megállja a helyét. 1946-ban tendenciaként volt megállapítható, hogy az egyén számára legfontosabb egységekként a helyi önkormányzatok és a járások jelentek meg. Ez utóbbi azonban már akkor sem jelentett önkormányzati, csak pusztán államigazgatási szervezetrendszer, tehát mikroregionális közösségi tudat alapját sem képezhette. A sors iróniája, hogy több mint hatvan évvel Bibó István tanulmányának megírása után, jelenleg is ugyanazokat a jelenségeket figyelhetjük meg. A rendszerváltás után funkcionálisan és gazdaságilag is kiüresedett megyék feladat- és hatáskör – ezáltal pedig helyi jelenlét – híján képtelenek közösséget teremteni a polgárok között. A probléma véleményem szerint tehát jelenleg nem csak a térszerkezetben, hanem a feladatnélküliségben is rejlik. Megfigyelhető tendencia, hogy pontosan a megye kvázi „láthatatlansága” miatt az állampolgárok érdeklődése e területi szint irányában lankad, a figyelem sokkal inkább a helyi szintre koncentrálódik.

Hasonló környezetben és adottságok között Bibó a megye helyett egy új szerveződési szintet, annak megerősítését ajánlotta. Alternatívaként megfogalmazza egyrészt a helyi önkormányzatok megerősítésének lehetőségét, ugyanakkor gondolatkísérletében ezt a megoldást el is veti, a falusi lakosság igényeire hivatkozva. Véleménye szerint a helyi önkormányzat megerősítése csak a városokban és városias településeken jelenthet megoldást, a falvakban nem, hiszen „*az önkormányzati életnek éppen az az egyik legfőbb jelentősége, hogy Magyarország elhanyagolt és hátramaradt parasztsága számára a kisközségi egységeken és azok vicinális látókörén túlmenő politikai, nevelődési, gazdasági és kulturális távlatokat nyisson meg.*” [Bibó, 1990., 68p]

Nyilvánvalónak tűnik, hogy erre a feladatra a helyi önkormányzat alkalmatlan. A helyzet

megoldására Bibó István a választ is megadja, melyet egy új, mikroregionális önkormányzat létrehozásában lel meg. De milyennek is kell lennie ennek az önkormányzati egységnek? A válasz egyszerű: területileg akkorának kell lennie, mely *„(...) elég kicsi ahhoz, hogy még eleven önigazgatási közösség kerete lehessen, de elég nagy ahhoz, hogy politikai, gazdasági és kulturális síkon szélesebb kitekintésű közösségi vállalkozások színhelye legyen.”* [Bibó, 1990., 70p] A fentebb idézett mondatokból egyértelmű következtetések és követelmények írhatóak le az új szervezetrendszerrel a jelenlegi struktúrára nézve.

Alapvetően a mikroregionális szervezeti szint két fontos követelményét adhatjuk meg. Egyrészt képesnek kell lennie az adott területen élők érdekeinek becsatornázására és képviselésére, a felmerülő igények kielégítésére. Ehhez fontos megtalálni azt a területi mértéket, amelyen belül mindez reálisan megvalósítható. Egyértelmű, hogy nem határozható meg ideális méret sem földrajzi sem pedig népességi értelemben, hiszen az eltérő földrajzi, közlekedési, társadalmi viszonyok miatt az ország minden területén más és más csoportosítási és szervezési lehetőségek adódnak. Mindettől függetlenül azt kell megállapítanunk, hogy az elmúlt években önszerveződéssel kialakult többcélú kistérségi társulások nagyjából a helyi viszonyoknak megfelelő, ideális mérettel rendelkeznek az igazgatási és közszolgáltatási feladatok ellátásához.

Legalább ugyanilyen fontos az ilyen típusú együttműködések másik jellemzője is, az úgynevezett „vállalkozási potenciál”. Ennek mértéke szorosan összefügg a fentebb említett területi lehatárolással is, egyértelmű ugyanis, hogy csak az életképes nagyságban megszerveződött illetve megszervezett együttműködési keretek alkalmasak a közös beruházások elindítására, fejlesztési programok lebonyolítására. Ez ugyanakkor csupán általánosítás lehet, hiszen a méret sok esetben nem függ össze a társulást, járást alkotó települések gazdasági potenciáljával. Éppen ezért fontos ezen fejlesztések esetében az állami, központi szerepvállalás. Az elmúlt években kialakult tendenciák szerint ezek a társulások, helyi együttműködések lettek a fejlesztési források fő lehívói és felhasználói, ezáltal pedig a helyi érdekek elsőszámú képviselői.

Az önkormányzati funkciók mellett Bibó a járásokhoz fontos közigazgatási hatásköröket is delegálna. Véleménye szerint adott esetben az is megtörténhetne, hogy a járás válna az elsőfokú hatósági fórummá a helyhatósági szint ellenében. Szerinte ez már csak azért is szükséges, mert *„(...) ha még fel is tételezzük az egészen apró községek nagyobb egységekké való egyesülését, a községek a maguk primitív igazgatási gyakorlatával, mindent végző jegyzőjével, a történelem folyamán annyi felől megbátortalanított*

önkormányzatával és helyenként kicsinyes horizontjával aligha volnának alkalmasak arra, hogy vállalni tudják az igazgatás súlypontjának szerepét.” [Bibó, 1990., 71p] E mondatból egyértelműen következik tehát, hogy az elégtelen helyhatósági igazgatás mellett szükség van egy felsőbb szintű egységre, mely elég nagy ahhoz, hogy megfelelő szakértelemmel bírjon, de még elég kicsi ahhoz, hogy kompetens legyen a helyi ügyek megítélésében. A járásban egybe kell kapcsolni a várost és környékét, – erre a szerző többféle módozatot is ismertet – élő szervezetrendszer kell kialakítani, mely egyszerre képes ellátni az önkormányzati és igazgatási teendőket.

A két szféra együttes fejlesztésével és a mikroregionális szint előtérbe állításával, valamint a már meglévő területi lehatárolásokhoz igazodó új közigazgatási és önkormányzati struktúra kialakításával hosszú távon megvalósíthatóvá válnak a fejlesztési célok, mindeközben pedig racionálisan kialakított önkormányzati szervezetek jöhetnek létre. Véleményem szerint helyes az a bibói elképzelés, miszerint az új közigazgatási struktúra létrehozásával párhuzamosan fel kell építeni egy új típusú önkormányzati rendszert is. Erre láthattunk törekvéseket az elmúlt korszakokban is, ennek legplasztikusabb példáját a tanácsrendszer adta. Noha ebben a struktúrában valódi önkormányzatiságról nem beszélhettünk, mégis előremutató kezdeményezésként értékelhetjük a járási szervezet választott szintté való átformálását.

Az érem másik oldalát a helyi igazgatás és helyi önkormányzás jogának feladása körül felmerülő viták képezik, melyek szorosan összefüggenek a járási és kistérségi rendszer tárgyalásával. Ebben a körben rendkívül fontosnak tartom megemlíteni Dr. Veres Mihály koncepcióját a falu és a község – mint gazdasági és mint politikai-igazgatási entitás – elválasztásáról. A kutató 1982-ben publikált tanulmányában [Veres, 1982.] megfogalmazott elmélete ugyanis magyarázatot és támpontot adhat számunkra a járási és kistérségi rendszer, következésképpen pedig a közigazgatás és a közszolgáltatások integrációjával kapcsolatos dilemmák közötti eligazodásban. Ez a koncepció kedvező feltételeket teremt számunkra egy igen fontos kérdés megválaszolásához. Sokszor elhangzik ugyanis az érvelés, miszerint a járási illetve kistérségi rendszer fejlesztése, újabb és újabb jogokkal, hatáskörökkel való felruházása végső soron felerősíti a kistélepuslési önállóság elvesztésének tendenciáját. Az igazgatási összevonások ugyanis sok esetben alapot képezhetnek az önkormányzati összevonásokra is, a jó tapasztalatokra való hivatkozás lehetőségének megteremtésével. De valóban olyan lényeges-e az önkormányzás joga minden településen? E jog bizonyos részjogosítványainak átengedése illetve a térségi szintre való szerveződés valóban

településromboló hatású? E két kérdés megválaszolására – az empirikus adatok hiánya miatt – aligha nyílik lehetőségünk. Veres Mihály koncepciójának nyomdokain haladva azonban fel kell vetnünk azt a lehetőséget, hogy a racionális, gazdasági alapokon nyugvó átszervezésnek nem szükségszerű következménye az ellehetetlenülés. Ezt Veres azon véleményére hivatkozva állíthatjuk, melyben felveti az egyes települések gazdasági-társadalmi és politikai-igazgatási egységként való elkülöníthetőségének gondolatát.

A kutató véleménye szerint igazgatástörténeti szempontból egészen 1871-ig a településeket szerves egységként kell kezelnünk, hiszen az addigra szervesen kialakult földtulajdon-viszonyok és az együttgazdálkodás egyértelművé tették a közéletben részt vevők körét. Ekkor a földmagántulajdon jelenti a közösségi tagság alapját, melynek keretében a földdel rendelkezők egyaránt részt vehettek a települést érintő gazdasági és politikai döntések meghozatalában. [Veres, 1982., 45p] A változást az 1871. évi XVIII. törvénycikk jelenti, mely egy reformfolyamat elindításával a községeket politikai-igazgatási egységekké alakította át. Ez a gyakorlatban olyan rendszer kiépülését vonta maga után, melyben a falut csupán őstermelők halmazának kell tekintenünk, nem pedig egy szerves, együtt gazdálkodó közösségnek. A döntések meghozatalában részt vevők köre ekkortól kezdve redukálódik a választójogosultak által létrehozott képviselő-testületre. [Veres, 1982., 45p] Ekkortól kezdődően lehetünk tehát tanúi a hagyományos termelési és igazgatási módszerek felbomlásának, a képviseleti demokrácia kialakulásának. Azonban ez a szisztéma egyrészt egy végletesen leegyszerűsített képletet jelentett az öniszervezés megszervezése szempontjából, másrészt pedig távol esik a mai, demokratikus elvek által vezérelt képviseleti modelltől. A helyi igazgatás 1894-es reformja [Veres, 1982., 45p] szemmel láthatóan felismerte ezt a végletességet és finomítani kívánt azon az éles distinkción és kirekesztő szervezési módon, melyet a három évvel korábbi szabályozás vezetett be. Az új szabályozás ugyancsak elválasztja egymástól a gazdasági és politikai-igazgatási község fogalmát, ám a feladatok és hatáskörök újragondolásával voltaképpen demokratizálásra törekszik. Az igazgatási község végrehajtó, míg a gazdasági község döntéshozói funkciókat kapott, ezáltal a két szféra – a majdani önkormányzat és hivatali rendszer – közötti együttműködés jól körülírt és megfelelően lehatárolt keretek között működhetett. Veres Mihály véleménye szerint ez a megoldás lényegében kompromisszumot teremtett az ideáltipikus, liberális elvek és a valós lehetőségek között, amennyiben „(...) elismerték a gazdasági község létét, polgári jogi személy formájában, ugyanakkor fenntartották különállásukat a politikai-igazgatási

községtől.” [Veres, 1982., 46p] A reform végkimenetele voltaképpen az önkormányzati és az államigazgatási szféra különválása volt, méghozzá oly módon, hogy az utóbbi teljes egészében kivált a hagyományos faluközösségi rendszer befolyása alól és a központi igazgatás fennhatósága alá került. Ezáltal a politikai-igazgatási községek – voltaképpen a helyi államigazgatás – elszakadt a településtől, szabadon átalakíthatóvá, megszüntethetővé, összevonhatóvá vált. Elméleti szempontból voltaképpen ez a megállapítás, az ebbe a korszakba történő visszanyúlás jelenti a helyi igazgatás szabad átalakíthatósága melletti érvelés gerincét.

Alapvetésként meg kell állapítanunk, hogy ha a döntéshozatal és a végrehajtás elválhat egymástól, más-más testületekbe tömörülhet, akkor könnyűszerrel legitimálható egyrészt a járási-kistérségi, másrészt pedig a rendszerváltás előtt kialakított közös tanácsi rendszer létjogosultsága is. Abban az esetben ugyanis, ha az önálló döntéshozatal jogát a települési szinten tartjuk és csak a végrehajtási funkciókat szervezzük át egy települések feletti szintre, akkor úgy tudunk elérni költséghatékonyságot, hogy közben a demokratizmus kereteinek is megfelelő rendszert hozunk létre. Ez keret a bibói elmélettel is hasonlóságokat mutat, miszerint a települések feletti, mikroregionális szintnek kellene elsőfokú igazgatási egységgé válnia. A helyi ügyekben történő döntéshozatal helyben maradása megteremti a közösség döntési szabadságát a környezetének jövőjéről. A végrehajtás szervezése azonban teljesen más típusú, szakmai kérdés, mely szakértelmet, megfelelő szervezettséget igényel. Világos, hogy minden helyhatóságban nem építhető ki megfelelő szervezetrendszer, ezáltal a végrehajtás minősége nem biztosítható eredményesen. A rendszerváltás előtt ennek tanúbizonyságát a közös tanácsi szervezetek adták, ma ugyanezt a jelenséget a körjegyzőségek és többcélú kistérségi társulások szerveződésében ismerhetjük fel.

Végkövetkeztetésünk nem lehet tehát más, mint ezen folyamatok szükségesként való értelmezése. A helyi hatalom elaprózott jellege szinte automatikusan magával hozza a felettes szint megjelenését, mely minden típusú társadalmi és kormányzati rendszer keretei között rendre meg is történik. Csupán a helyhatósági önkormányzatok és a helyi igazgatás szerepe és feladata kérdéses. Láthattuk azonban, hogy a helyben történő döntés keretei mindig fennmaradnak, ez a decentralizációs és szubszidiárius elem még a legcentralizáltabb államszervezetben is szükségképpen megvan. Vitaalapot csak az jelent, hogy mennyi jogosítvány kerül át a helyi szintről a mikroregionális szintre. Ez a kérdés csupán a folyamatosan változó erőviszonyok függvénye.

4. A kistérségi rendszer

4.1 Fogalmi alapok

A kistérségi rendszer vizsgálatához elengedhetetlen az alapvető fogalmak tisztázása. Meg kell értenünk, hogy milyen tényezők hatására jönnek létre kistérségi rendszerek, mi vezeti arra egy-egy terület vezetőit, hogy egymással szövetségre lépve közösen lépjenek fel adott kérdésekben, legyen szó akár fejlesztésről, akár az érdekérvényesítés más területeiről.

A mai kistérségi rendszer alatt térségfejlesztési célú szerveződéseket értünk. Maga a fogalom kettős meghatározottsággal bír. Tartalmát egyrészt a földrajzi beágyazottságra utaló *kistérség*, másrészt pedig a *szerveződés* fogalmával leírható sajátos társadalmi képződmény határozza meg. A kistérség egyik legfontosabb sajátossága tehát a benne visszatükröződő társadalmi kapcsolat, mely alapvetően meghatározza az együttműködést. Abban ugyanis a legkülönbélebb szociológiai iskolák is megegyeznek, hogy az egyének szükségleteik kielégítése érdekében társulásokat, közösségeket és szervezeteket hoznak létre. Max Weber megfogalmazása szemlélteti a legpontosabban az ilyen szerveződések lényegét. Azt mondja ugyanis, hogy társulásról akkor beszélhetünk, ha abban a társadalmi cselekvést racionálisan motivált érdekkapcsolódáson alapuló beállítottság hatja át. [Weber, 1987., 65p] Mint látni fogjuk, ez a gazdasági racionalitással átítatott gondolkodásmód alapvetően befolyásolta a kistérségi rendszer kialakulásának körülményeit, és mind a mai napig befolyásolja a szerveződések működését. De miért is lehetett ez így?

A gazdaság- és társadalomfejlődés során a szükségletek egyre magasabb fokon történő kielégítésének igénye tevékenységi körök illetve a hatékonyság növelésének érdekében ágazatok szerinti munkamegosztást alakított ki. Ez a társadalmi szerkezetben is igen hamar éreztette hatását, ugyanis elvezetett a specializálódás alapjain szerveződő különféle társadalmi csoportok, osztályok létrejöttéhez. A gazdaságban megjelenő munkamegosztás ugyanakkor területi vonatkozásokban is meghatározóvá vált. Ez a tendencia pedig az emberi szükségletek kielégítése érdekében létrejött településközi kapcsolatok megváltozását, különféle közösségek, társulások megjelenését hozta magával. Ugyanakkor elmondhatjuk, hogy minden ilyen társulás alapja a *települési közösség*. A település szerkezetét, arculatát az egy lakóhelyen élő népesség formálja,

melynek tagjait a racionális munkamegosztás mellett, a tradicionális összetartozás is összefűzi. A települési közösség, mint szervezet vezetését a helyi kormányzat látja el, melyet az adott településen élők választanak meg. A helyi kormányzat deklaráltan a közösség valós érdekeinek képviselőjét végzi, melyet általánosságban a szükségletek mind teljesebb és magasabb színvonalú kielégítéséhez szükséges feltételek megteremtéseként írhatunk le. Éppen ezért igyekszik minden olyan lehetőséget kihasználni, amelynek révén a települést érő előnyök meghaladhatják a hátrányokat. Ilyen lehetőségek lehetnek a település gazdaságilag vonzóbbá tétele, de akár a különféle társulásokkal való együttműködés is.

A településközi közösségek, társulások különféle módokon tipizálhatóak, ám számunkra a két legfontosabb jellemző:

- a) a vertikális és a horizontalitás valamint
- b) a kapcsolatok önkéntes illetve kényszerjellege.

Ezen jellemzők alapján a települések között a következő két kapcsolattípus állhat fenn.
[G. Fekete, 1995., 8-9p]

A vonzáskörzeti típusú kapcsolat

A munkamegosztást alapul véve az első szerveződési szint a város és a vidékén elhelyezkedő falvak kölcsönös egymásrautaltságából kialakuló úgynevezett vonzáskörzeti típusú kapcsolat. Az ilyen kapcsolat alapja az emberi szükségletek és igények folyamatos növekedésében rejlik. Ezen igények kielégítése ugyanis magas szintű technikai felszereltséget igényel, az infrastruktúra biztosítása pedig jelentős mennyiségű anyagi eszközt. Éppen ebből adódik a törésvonal a város és környéke között: a társadalomtól elvárt szolgáltatások a gazdaságosság igénye miatt nem minden településen, hanem az ellátandó területnek csak az erre legalkalmasabb településén koncentrálódnak. Ezt a felépítést érzékletesen mutatja be az [1. számú ábra](#). Ezen települések válnak a funkcióbővülés révén vonzáscentrumokká. A centrummá válás természetesen a későbbiekben további funkcióbővüléshez vezethet, ezáltal növelve meg az adott település központi szerepét, kialakítva ezzel pontosan meghatározható területi egységeket, ún. vonzáskörzeteket. A vonzáskörzeti rendszer tehát alapvetően a város és vidéke közötti kényszerjellegű kapcsolatrendszeren alapul, a vertikális irányú munkamegosztás terméke. A kistérség fogalma és szerveződése viszont teljesen más képet mutat.

A kistérségi típusú kapcsolat

A kistérségeket kialakító kapcsolatok két legfontosabb jellemzője az önkéntesség és a horizontalitás. Ezt jól szemlélteti a [2. számú ábra is.](#) A fogalommagyarázatot leginkább a második kifejezéssel érdemes kezdeni. A horizontális szerveződési modellben nem beszélhetünk alá-fölé rendelési viszonyról, legalábbis csak részben. Természetes ugyanis, hogy egy szerveződésen belül eltérők az abban részt vevő települések gazdasági és anyagi forrásai, valamint lakosságszámai. Ám a kistérségi modellben mégsem ezt kell elsődlegesen szem előtt tartanunk, hiszen a szerveződés lényege az összefogáson alapuló térségfejlesztés. A horizontalitás tehát adott. A legtöbb esetben az önkéntesség kérdése is ilyen egyszerűen belátható érdekeken és felismeréseken nyugszik. Ilyen felismerések lehetnek például: adott település az igényelt alapanyagokat, szolgáltatásokat, munkaerőt nem tudja helyben biztosítani; a település önmagában nem képez a szolgáltatások számára elegendő piacot, a hierarchiában magasabb szinten álló intézményekkel, ill. politikai érdekekkel szemben nem tud megfelelő súlyú partnerként megjelenni az érdekérvényesítési folyamatban... Ezek a felismerések magukkal hozzák a társulás iránti igényt más, a szűkebb környezetben elhelyezkedő – hasonló adottságokkal, szokásokkal, gondokkal küzdő - településekkel. Az együttműködés tárgyát a közös célok és ezek elérésének közös stratégiája adja meg. [G. Fekete, 1995., 9p] A felismerés magában hordozza tehát az önkéntességet, míg a környező települések – mind társadalmilag, mind pedig gazdaságilag - hasonló helyzete a horizontális szerveződés lehetőségét és igényét.

4.2 A magyarországi kistérségek rendszere

Miután tisztáztuk az alapvető fogalmakat, ismerkedjünk meg a kistérségek magyarországi kialakulásával. Ezen témával kimerítően foglalkozik dr. Pap Norbert, akinek írása [Pap, 2007.] alapján mutatom be a kistérségek kialakulását. A dezorganizációs folyamat tulajdonképpen már a rendszerváltás előtt megkezdődött, a járási rendszer feloszlásával és ezzel egyidejűleg a városkörnyéki rendszer kialakításával. Már ez az átalakítás is szétaprózódást eredményezett, hiszen a megyei és a települési szint között elhelyezkedő járási rendszerét tovább aprózta, ezáltal növelve a két szint közti távolságot. A rendszerváltás utáni első lépés, mely hosszú távon a kistérségi szerveződés kialakulásához vezetett, az 1990-ben hatályba lépett új

önkormányzati törvény¹¹ volt. A rendelkezés a kétszintű önkormányzati rendszer létrehozásával megszüntette az addigi közigazgatási értelemben vett városkörnyéket. Az új rendszer bevezetése többek közt a rendszerváltás után kialakult azon nézetrendszernek volt köszönhető, mely az államszocializmus központosított igazgatási modellje után mindinkább a települési önállóságra helyezte a hangsúlyt. A rendszerváltást követő államigazgatási átalakítás során éppen ezért a hagyományosan erős megyei önkormányzatok is veszítettek súlyukból, feladat- és hatásköreikből. Sok esetben például a megyei önkormányzatok hatáskörébe utalták egyes intézmények működtetésének feladatát anélkül, hogy a megbízatás teljesítéséhez szükséges pénzösszegeket rendelkezésükre bocsátották volna. A járás, városjáras kialakításának illetve visszaállításának kérdése fel sem merült. Ez a szerveződési modell a végletekig leegyszerűsítette a közigazgatási rendszert, így pedig a megyei szint és a helyi önkormányzatok szintje között nem maradt semmilyen érdekaggregáló és érdekartikuláló szervezet. Ugyanakkor elmondhatjuk, hogy az állam működésének egyes területein ezen intézkedések ellenére is – mind a mai napig – fennmaradtak a „kistérségi”, korábban a járásokra, később pedig a városkörnyéki szintre kialakított területi államigazgatási szervek (földhivatalok, munkaügyi központok kirendeltségei, Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat szervei...). [Vadál, 2002., 22p]

A helyi önkormányzatokra az államszocializmus rendszere után a nagymértékű települési önállóság felszabadítólag hatott, ám ez a hatás csak ideig-óráig maradt meg. Az önállóságban rejlő lehetőségeket ugyanis a helyi képviselőtestületek, polgármesterek még végig sem tudták gondolni, máris beleütköztek a fejlesztés és a településüzemeltetés pénzügyi korlátaiba. Ezek az akadályok – bár a települések számára negatívumként jelentek meg – mégis bizonyos szempontból hasznosak voltak, hiszen ösztönzőleg hatottak a településközi, összefogáson alapuló kapcsolatokra. Ennél azonban nagyobb súllyal bírtak a külföldi pályázati lehetőségek – köztük az európai uniós modelleket érvényesítő és megkövetelő PHARE program - melyek sok esetben egyenesen megkövetelték a pályázók közti összefogást.

Ezen tényezők hatására napjainkra Magyarországon többfajta kistérségi szerveződési forma alakult ki. Ezek közül számunkra a leglényegesebbek:

- a) a *statisztikai kistérségi társulások*,
- b) a különböző célokra alakult *önkormányzati társulások* valamint

¹¹ A többször módosított 1990. évi LXV számú törvény.

c) a komplex feladatellátásra szerveződő *többcélú kistérségi társulások*.

4.2.1. A statisztikai kistérségek

A városkörnyéki rendszer megszüntetése nem csak a közigazgatás számára jelentett problémát, hanem a Központi Statisztikai Hivatalnak is nehézséget okozott. Így ugyanis nem maradt olyan – területileg egzaktul meghatározott - egység a megyék szintje alatt, melyhez egy felmérés, illetve kutatás során viszonyítani lehetett. A KSH 1991 és 1993 között vonzáskörzeti vizsgálatokat folytatott, s e kutatás eredményeként sor került az úgynevezett statisztikai körzetek létrehozására 1994-ben. Ezek az önálló egységek teljes térkitöltéssel fedték le az ország területét. Az 1994-es KSH elnöki közlemény¹² 138 statisztikai körzetet alakított ki, melyek mintaként és megadott egységként szolgáltak a KSH kutatásai és felmérései során. Ugyanakkor a kezdetekkor még megfelelő rendszer az évek folyamán természetesen változott. 1998. január 1-jétől kezdődően 150 körzetet rögzítettek¹³. Ekkor jelent meg első ízben hivatalosan a kistérség elnevezés. A KSH döntései voltak tehát az első lépések azon rendszer kiépülése felé, melyet ma már működésében is tudunk tanulmányozni. A Statisztikai Hivatal által elindított folyamatot ettől a ponttól kezdve már a központi kormányzat és maguk az újonnan alakult kistérségek fejlesztették tovább. Igen felértékelte az új egységek szerepét az 1996-os településfejlesztési törvény, mely nagy döntési szabadságot adott a kistérségek képviselőinek a támogatások elosztásában. Egy 2003-as kormányrendelet az előzőekhez képest 18 új kistérséget hozott létre, így jelenleg összesen 168 ilyen közigazgatási egység fedi le az ország területét.

4.2.2. Az önkormányzati társulások

Az önkormányzatok számára az önkormányzati törvény határozta meg azon kereteket melyeken belül társulásokat hozhatnak létre bizonyos közszolgáltatások biztosítására, vagy intézmények fenntartására. Ugyanakkor a nagyfokú önállóság biztosításának jegyében ilyen társulások alakítására a törvény az önkormányzatok számára nagyfokú önállóságot biztosít. Törvény tehát nem kötelezi az önkormányzatokat társulás létrehozására, ugyanakkor a központi kormányzat más eszközökkel ösztönözte a kistérségi társulási rendszer mielőbbi kialakítását. Már az Európai Unió PHARE előcsatlakozási programja is különféle elbírálási és többlet-juttatási kedvezményeket

¹² 9006/1994 (S.K.3) KSH elnöki közlemény

¹³ 9002/1998 KSH elnöki közlemény

nyújtott a társulásoknak, s ez a gyakorlat a mai napig megmaradt mind az Európai Unió, mind pedig hazánk pályázati rendszerében. Emellett a fiskális ösztönzők használata bevett szokássá vált az állami pályázatoknál és a normatívák elosztásánál is. Mindezek ellenére a helyi társadalmakban és a települési vezető elitben kezdetben még sok ellenérzés maradt az együttműködés ilyen formájával szemben. Ezt betudhatjuk elsősorban a rendszerváltás előtti közös tanácsi rendszer modernkori újjáéledésétől való félelemnek, melytől leginkább az önállóságukat frissen visszaszerzett kistérségek vezetői tarthattak.

A negatív hozzáállást számadatok is alátámasztják, melyekből tisztán látszik, hogy 1993-ig a területi együttműködésről csupán ritka kivételként beszélhetünk, s csak ezután kezdenek elszaporodni az ilyen típusú társulások. A fellendülés 1994-től kezdődik, ekkorra már 140 helyi, kistérségi szövetség alakul ki, [G. Fekete, 1995., 74p] melyek községi, részben pedig városi központtal működnek. Ezen társulásokban gyakran nem csak önkormányzatok, hanem ezek mellett civil szervezetek, magánvállalkozások is részt vettek. A kistérségek működtetésében hozzávetőlegesen 1800 önkormányzat vett részt. Működésükről elmondható, hogy a korábbi városkörnyéki együttműködések – sok esetben negatív – tapasztalatai nagymértékben befolyásolták az irányítást és a munkát. Ugyanakkor a közös infrastrukturális beruházások megvalósítása és későbbi fenntartása sok esetben szervesen fejlődött kooperációhoz vezetett. Ezen összefogások jogszabályi alapját az 1997. évi CXXXV. törvény képi, mely törvény lehetőséget nyújt a helyi önkormányzatoknak, hogy bizonyos feladat ellátásában társulásban együttműködjenek. Ilyenek például a különböző intézményfenntartó társulások, vagy például a SAPARD kistérségi típus, mely az Európai Unió SAPARD előcsatlakozási pályázatain való sikeresebb szereplés érdekében jött létre.

Gyorsan növekvő tendenciát mutatott az országos szinten területfejlesztésre létrehozott társulások száma is, mely 1990-ben hét darab, 1991-ben huszonegy, 1993-ban pedig már hatvannyolc. [G. Fekete, 1995., 74p] A területfejlesztési társulások száma az idő előrehaladtával permanensen növekedett, ez a területfejlesztési együttműködési forma pedig beleolvadt a többcélú kistérségi társulások szervezetrendszerébe, melyekből ma már 174-et tartunk nyilván.

4.2.3 A többcélú kistérségi társulások

Az önkormányzatok igen sok közszolgáltatás nyújtására hivatottak. Ilyenek például az oktatási, szociális feladatok, vagy a területfejlesztés. Az önkormányzatok hatáskörébe rendelt feladatok ellátásához azonban a központi irányítás sok esetben nem

rendel megfelelő pénzügyi eszközöket. A legegyszerűbb példával élve: az önkormányzat feladata a település közoktatási intézményének fenntartása, ám csupán az állami fejkvótára hagyatkozva nem tudná kifizetni az iskola fenntartásával járó költségeket. Ilyen esetben az önkormányzat a település költségvetéséből különít el anyagi forrást az intézmény fenntartásához. Ugyanakkor ez a gyakorlat –leginkább kistelepülések esetében– erősen megterhelheti a költségvetést. A település vezetése a deficitese költségvetés elkerülése érdekében más településekkel összefogva, társulás keretében is elláthatja az ilyen feladatokat. Az ilyen társulások differenciálódnak a benne részt vevők száma alapján. Az önkormányzatok köthetnek ugyanis két-, vagy többoldalú társulási szerződéseket is, attól függően, hogy hány település részvételével tehető gazdaságossá az intézményfenntartás, az egészségügyi ellátás megszervezése vagy éppen a területfejlesztési feladatok végrehajtása. Az önkormányzatok számára a 1997 évi CXXXV. törvény valamint az önkormányzati törvény nyújt erre lehetőséget. A feladatellátás kistérségi szintre helyezése, valamint önálló jogi személyiséggel rendelkező többcélú társulás létrehozása pedig a 2004. évi CVII. törvény alapján lehetséges.

Mi is pontosan ez az integrációs forma? A többcélú kistérségi társulások célja a társulás feladatai közé bevont önkormányzati feladatok településközi szinten történő ellátásának szervezése és lebonyolítása. Ezen munka során a fő szempont a gazdaságosság, a takarékoság és a hatékonyság. A társulás gyakorlatilag önálló szervezetként látja el azokat a feladatokat, melyeket az önkormányzatok önállóan nem vagy csak igen gazdaságtalanul tudnának csak ellátni. A társulás előnye, hogy a feladatok közös ellátásával csökken az egyes települések fajlagos költsége, sokkal gazdaságosabb lesz a társult intézmények működése. A társulások létrehozása nem kötelező a kistérségek önkormányzatai számára, ugyanakkor az állam különféle támogatásokkal ösztönzi ezek megalakítását, hiszen az integráció keretében sokkal hatékonyabb és magasabb szintű lehet a feladatellátás. Nem kötelező ugyanakkor a kistérség valamennyi önkormányzatának valamennyi kötelező feladatával részt vennie az integrációban. Bár a részvétel erősen kívánatos lenne, a teljeskörű integráció mégsem valósítható meg. Ennek oka a települések közti eltérésekben rejlik, hiszen egy erősebb gazdasági potenciállal bíró önkormányzatnak nem érdeke minden területen részt venni az integrációban. Sőt sok esetben egy-egy nagyobb város önálló kistérségi rendszert hoz létre, noha kívánatos lenne inkább a környező településekkel történő együttműködés fokozása. [Németh, 2008., 40p]

Miként alakul meg egy társulás? Egy kistérségen belül csak egy többcélú társulás hozható létre. A komplexebb munkavégzés és a többlettámogatások érdekében célszerű a

már meglévő, egymás mellett működő társulásokat egyedi megállapodásokkal a többcélú társulásba integrálni. A többcélú kistérségi társulás megalakításához az abban résztvevő összes önkormányzat minősített többséggel hozott igen szavazata szükséges. Az egyes feladatok kistérségi szintre helyezését azonban a képviselőtestületek több mint felének kell csak elfogadnia. Az aláíró képviselőtestületeknek azonban a kistérség összlakosságának több mint 60 százalékát kell képviselniük. Azonban ha az aláíró képviselőtestületek száma meghaladja a kistérség képviselőtestületeinek több mint 60 százalékát, akkor ezen aláírók már elég, ha csak az összlakosság 50 százalékát képviselik. Amennyiben a társulás a területfejlesztési feladatok ellátását is felvállalja, úgy a kistérség összes képviselőtestületének hozzájárulása szükséges a megalakuláshoz. Miután a Társulási Tanács –melynek tagjai a társulásban részt vevő települések polgármesterei– kimondja a társulás megalakulását, azt a Magyar Államkincstár illetékes területi igazgatóságának nyilvántartásba kell vennie, mint önálló gazdálkodó szervezetet.

Milyen feladatokat lát el a társulás? A többcélú kistérségi társulások feladataikat megalakulásukkor maguk választhatják ki az önkormányzati törvény által meghatározottak közül. Ez a kör igen széles, vannak kötelezően ellátandó feladatok, ugyanakkor vannak a rendszerben bizonyos ösztönző elemek, melyek egy-egy adott feladat felvállalását népszerűbbé tehetik a társulások számára. Az ösztönző tényező legtöbb esetben az állami támogatás nagyobb mértéke, illetve a plusz anyagi forrásokra kiírt pályázatok nagyobb száma. Ilyen, az állam által preferált és éppen ezért a társulások számára kötelezően felvállalandó feladatok az oktatás- és egészségügy, a szociális problémák orvoslása, valamint a területfejlesztés. Ezen feladatok ellátása esetén tehát a társulások anyagi többlettámogatásokra, illetve nagyobb pályázati lehetőségekre számíthatnak. A jogszabály több más feladatkört is felsorol, ilyenek például az esélyegyenlőség biztosítása, a közutak fejlesztése...

Mára minden statisztikai kistérség alakított többcélú kistérségi társulást, így jelenleg a 168 kistérség területén 174 többcélú kistérségi önkormányzati társulás működik Magyarországon.

4.3 A kistérségi együttműködés külső és belső kényszerei

A kistérségi rendszer megítélése Magyarországon igen ambivalens. Többekben felmerülhet a kérdés, hogy szükségünk van-e egyáltalában erre a közigazgatási szintre abban a világban, melyben a megyékkel kapcsolatban sorozatosan hangzik el a kritika:

túlságosan kis területet fognak át és nagy számuk miatt inkább hátráltatják az ésszerűbb, olcsóbb és átláthatóbb közigazgatás kialakulását, mintsem elősegítenék annak létrejöttét. Véleményem szerint az államigazgatás kistérségi szintjére mindenképpen szükség van, hiszen mind a települések, mind pedig a központi kormányzat számára több fontos előnyt is magukban hordoznak.

Ezen előnyök közül a legfontosabb, hogy a kistérségi szint kapcsolatot teremt a helyhatósági és a területi államigazgatás szintje között. Ennek megfelelően fontos érdekaggregációs és érdekartikulációs szerepet tud betölteni a döntéshozatalban. A települések egyéni érdekeit ugyanis a kistérségi társulások nagy hatásfokkal tudják kanalizálni a társulási tanácsi ülések rendszerén és a döntéshozók informális egyeztetésein keresztül. Az egyeztetések során közös kistérségi álláspont alakul ki, mely ideális esetben kifejezi a társulást alkotó valamennyi település véleményét és érdekeit. A közös álláspont meghatározása több szempontból is fontos és előnyös. A jelenlegi magyar pályázati rendszer a támogatások megítélésekor kifejezetten preferálja a kistérségi társulásokat. Ez a tény már önmagában is a kistérségi együttműködésre ösztönzi a településeket, s nagyban hozzájárul a kooperatív szemlélet kialakulásához és megerősödéséhez. Az ilyen szemlélet kialakulásához ugyanakkor időre van szükség. A társulások kialakításának kezdeti időszaka nem volt zökkenőmentes. Az önállóságukat frissen visszaszerzett települések vezetői hosszú ideig próbálták a társuláson belül is csupán saját érdekeiket érvényesíteni, s nem vették figyelembe, hogy a kistérség saját érdekekkel és preferenciákkal rendelkezik.

Az érdekérvényesítés szempontjából a kistérségi társulásokat a Deborah Stone [Stone, 2001., 47p] által megalkotott polisz modell szerint célszerű kezelni. A polisz alapján ebben az értelemben a társulást magát vesszük, a polisz alkotóelemeinek pedig természetesen a társulásban részt vevő településeket. E modell alapján elmondhatjuk, hogy a társulásnak tagjaitól elkülönülő saját érdekei vannak, melyek eléréséhez esetenként akár a települési önkormányzatok érdekeivel szemben is cselekedhet. Ugyanakkor tagadhatatlan, hogy a társulás sajátos érdeke valamilyen fokig a települések egyéni érdekeiből áll össze. Ezen érdekek becsatornázására a Társulási Tanács ülései lennének hivatottak, ám nyilvánvaló, hogy az egyes települések vezetői eltérő mértékben képesek az érdekérvényesítésre. Ez adódik a polgármesterek egyéni rutinjából valamint településüknek a kistérségen belüli súlyából. Egy hivatásos lobbista ugyanakkor képes lenne a települési érdekek minél teljesebb becsatornázására, valamint az egyes érdekek rangsorolására is. E folyamat természetesen előnyt hordoz a központi döntéshozók

számára is, hiszen ideális esetben egy pályázat elbírálásakor nem 3200 települési önkormányzat és több önkormányzati szövetség érdekei között kell döntenie, hanem a 168 kistérség pontosan megfogalmazott és körülírt preferenciái között.

5. Visszatérő múlt? A járási és kistérségi rendszer jövője

2010. áprilisában az országgyűlési választásokon a Fiatal Demokraták Szövetsége és a Kereszténydemokrata Néppárt koalíciója megszerezte a parlamenti mandátumok több mint kétharmadát. Ezzel az eredménnyel a két kormánypárt elég képviselővel bír a parlamentben ahhoz, hogy megváltoztasson úgynevezett „sarkalatos törvényeket”,¹⁴ melyek közé például az önkormányzati törvény is tartozik. A kormányzat hivatalos deklarációja szerint az önkormányzati és az közigazgatási szféra mélyreható átalakítására készül. *„2013 végéig rendet teszünk a túlburjánzó szervezetek között (...) a területi közigazgatás szintjén ez történelmi átalakítást fog jelenteni”*¹⁵ – mondta Szabó Erika, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium államtitkára 2011 áprilisában. Az átalakítási folyamat gyakorlatilag már 2010 áprilisában elkezdődött és az egyeztetések és szakmai fórumok munkája után 2011 január elsejével már kézzelfogható eredményeket is hozott. Több, eddig regionális illetékességgel működő szerv visszakapta megyei feladatkörét. Ebbe a csoportba tartoznak a regionális államigazgatási hivatalok is, melyek kormányhivatal elnevezéssel, megyei illetékességgel végzik már munkájukat. Az átalakítás azonban nem állt meg a területi szintek átszervezésénél, szervezeti változtatásokra is sor került. Az imént említett kormányhivatalok ugyanis komplex szervekként szerveződtek újra, mivel több, addig önállóan működő dekoncentrált szervet, hivatalt is magukba olvasztottak. A folyamat egyrészt pozitívként értékelhető, ez a szervezeti centralizálás ugyanis elméletben nagyobb hatékonyságot eredményezhet az egységes irányítás, felügyelet és az erőforrások közös, racionális felhasználása révén. Az átszervezés ugyanakkor negatív tendenciákat is elindíthat.

Az egyesítések ugyanis a tapasztalatok szerint nem mindig járnak a szervezetrendszerben meglévő párhuzamosságok feltárással, kiküszöbölésével. Ezeket az anomáliákat a feladat- és hatásköri rendszerre nézve könnyebb feltárni és kezelni, hiszen a közös működés során a mindennapi gyakorlatban „megmutatják magukat”. Sokkal nehezebb feladatot jelent a szervezeti, szervezetrendszeri duplikációk kiküszöbölése. Megelőzően önállóan gazdálkodó költségvetési szervek egyesítésekor ugyanis evidensnek tűnhet a

¹⁴ Általánosságban sarkalatos törvényeknek nevezzük azokat a jogszabályokat, melyek megváltoztatásához az országgyűlés összes képviselőjének egybehangzó szavazata szükséges. Ilyen jogszabály például az önkormányzati törvény vagy akár maga az Alkotmány.

¹⁵ *Jönnek a járási kormányablakok – az MTI interjúja Szabó Erikával, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium államtitkárával*, Forrás: eGov.hu közigazgatási és informatikai portál, <http://hirlevel.egc.hu/2011/04/17/jonnek-a-jarasi-kormanyablakok> (letöltve: 2011. április 26.)

„kiszolgáló osztályok” – bérszámfejtés, beszerzés... - egyesítése, megszüntetése, ám a helyzet korántsem ilyen egyszerű. A megnövekedett feladatok ellátásához ugyanis értelemszerűen nagyobb méretű egyesített osztály, csoport szükséges. A drasztikus átszervezések elkerülése végett viszont féltő, hogy inkább megmaradnak az egyes eddig önállóan működő alrendszerek egy központi felügyelet mellett. Ez a szisztéma ugyan nem okoz feszültséget és drasztikus átalakítást, de nem is teljesíti a racionalizálás fő célkitűzését, a költséghatékonyságot.

Azt, hogy a jelenlegi átalakításban a szervezetrendszer végül melyik utat választja majd, az empirikus adatok hiányában még nem tudjuk megítélni. Figyelemre méltó jelenséggé kell azonban kiemelnünk az ügyfélszolgálat területét, melyben az átalakítás során újabb párhuzamosságok keletkeztek. Az ügynevezett kormányablakok megnyitásával ugyanis – melyek integrált ügyfélszolgálati szervként működnek – megsokszorozódott az ügynevezett „*front office*”¹⁶ szervezetek száma. A kormányablakok létrehozása mellett ugyanis megmaradtak az egyes szakigazgatási szervek ügyfélszolgálati irodái is, így kvázi ugyanazt a feladatot egyszerre két szervezetrendszer látja el, egymással párhuzamosan.

Az átalakításról folyó közéleti diskurzus során egyre többször merül fel a járások, mint közigazgatási szervezetek újbóli létrehozása, ezáltal a jelenleg meglehetősen szétaprózott és hatásköri téren sem egységes közigazgatási rendszer egységesítése. A racionalizálás jegyében folyó reform tekintetében jó megoldásként kínálkozik a mikroregionális államigazgatási szint visszaállítása, ezt mutatja az is, hogy – egyelőre – közmegegyezés mutatkozik ezen kérdést illetően. Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter 2013-ra látja megvalósíthatónak a rendszer kiépítését.

Az új területi szint bevezetésével kapcsolatosan több dilemma is felmerült, ezek közül kettőt – a területi egységek nagyságát, lehatárolását és az önkormányzati kistérségek sorsát – szeretnék kiemelni.

A járások területének meghatározása talán az egyik legkomolyabb problémát jelenti. Nem elegendő ugyanis egy mechanikus – lakosságszám vagy területi alapú – beosztást létrehozni, mert ez nem képezheti valódi, hosszú távon fenntartható rendszer alapját. Figyelembe kell ugyanis venni a hagyományos mutatókon kívül az egyes járási központok meglétét, nagyságát, a területen betöltött szerepét, megközelíthetőségét, az általános közlekedési viszonyokat, életszínvonalat, gazdasági körülményeket... Ezek

¹⁶ Front office szervezetnek nevezik az üzleti szférában az ügyfélkapcsolati szervezeti hálót. Az idegen kifejezést a helyzetet jól jellemző, frappáns mivolta miatt használom.

alapján egyértelművé kezd válni, hogy nem térhetünk vissza a rendszerváltás előtti járási szinthez, annál fragmentáltabb rendszert kell létrehozni. Ezt Navracsics Tibor is deklarálta egy vele készült interjúban, amikor a következőket mondta: *„Számomra az világos, hogy nem idézhetjük fel a hagyományos járásokat, hogy a területüket is átvegyük, mert ez nekem ma túl nagy egység sokat kellene utazniuk a polgároknak, márpedig éppen az lenne a feladat, hogy az ügyet a legközelebbi kistérségi központban intézhessék el. Kisebb és sokkal több járásnak kell lennie, mint 1983-ban volt.”*¹⁷ Ez a gondolkodásmód alapvetően helyesként ítéltető meg, hiszen megvalósítja a közigazgatás ügyfélbarát, polgárok közeli modelljét. A közéleti diskurzus során felmerült megoldási javaslatok szerint az egyik legkönnyebben megvalósítható területi reform a járási szintnek a jelenlegi kistérségi társulások területére való létrehozása. Ezek a szervezetrendszerek ugyanis szerves fejlődés útján alakultak ki, s már ma is sikerrel látnak el közszolgáltatási, esetenként közigazgatási funkciókat. Itt érkezünk el a reformmal kapcsolatos másik legfontosabb kérdéshez, a kistérségek jövőjéhez.

Felmerülhet ugyanis a kérdés, hogy ha járasok jönnek létre, melyek minden közigazgatási funkciót ellátnak, akkor szükség van-e egyáltalán a kistérségi társulások jelenleg kialakult rendszerére. A kérdés közjogi szempontból alapvetően egyszerűen eldönthető, a kistérségek ugyanis az önkormányzatok szabad együttműködésén, társulásán alapulnak, alapvető céljuk pedig a területfejlesztés és a közszolgáltatások biztosítása, így a járasok létrehozása nem veszélyezteti fennmaradásukat. A járasoknak az önkormányzati szférától való különállását Navracsics Tibor is deklarálta az előbb idézett interjúban: *„Ha ezek létrejőnnének, [ti. a járasok] akkor az állam meg tudja mondani, hogy melyek azok az állami szolgáltatások, amelyeket járási szinten meg tud szervezni, nem kizárva azt, ha egy önkormányzat saját maga számára pluszszolgáltatást akar tervezni, akkor azt tegye meg. A korábbi rendszertől ez a megoldás abban is eltérne, hogy nem lenne alá és fölérendeltségi viszony, mint a tanácsi rendszerben volt. Olyan szervezet nem lenne, amelyik az önkormányzatok felett irányítást gyakorolna.”*¹⁸

Érdemes azonban megfontolnunk, ha a járasok átveszik a hatósági igazgatási társulások szerepét és a kistérségekre ruházott közigazgatási funkciókat, akkor marad-e annyi feladat, potenciál ezeknél a szerveződésekénél, amennyiért érdemes lesz őket fenntartani?

¹⁷ *Visszaternek a járasok? – Interjú Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszterrel.* Forrás: eGov.hu közigazgatási és informatikai portál, <http://hirlevel.egc.hu/2010/10/01/visszaternek-a-jarasok> (letöltve: 2011. április 26.)

¹⁸ *Visszaternek a járasok? – Interjú Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszterrel.* Forrás: eGov.hu közigazgatási és informatikai portál, <http://hirlevel.egc.hu/2010/10/01/visszaternek-a-jarasok> (letöltve: 2011. április 26.)

A helyzet alapvetően még nem tisztázott, úgyhogy ezek a kérdések még nem válaszolhatóak meg. Ehhez ugyanis tisztán kellene látni a járások térszerkezetét, feladat- és hatáskörét, az önkormányzatok jövőbeli szerepét, mozgásterét. Adott esetben még az is elképzelhető, hogy jelenlegi kistérségek egy helyhatósági önkormányzati összevonás után a népképviselői rendszer alapszintjét képeznék.

Mint azt korábban is említettem, a felmerült kérdések és dilemmák eleddig megválaszolhatatlanok és feloldhatatlanok. Pontos értékelést és válaszokat csak a reformok lezajlása után tudunk megfogalmazni. Az irányvonal azonban jelenleg pozitívként ítéltető meg.

Konklúzió

Dolgozatomban kísérletet tettem a járások és kistérségek történetének bemutatására. A szakdolgozati feladatkiírásban szereplő elvárások szerint törekedtem bemutatni ezen szervezetrendszereknek a közigazgatásban és az önkormányzati szférában elfoglalt helyét. A politikai és jogszabályi környezet feltárásával és bemutatásával igyekeztem rávilágítani az egyes korszakokban megjelenő megítélések, értékelések változásaira. A dolgozat terjedelmi keretei miatt szükségszerűen szűkítéseket kellett alkalmaznom, ám úgy gondolom, hogy ezen korlát ellenére is be tudtam mutatni az egyes korszakok változásait. A vizsgált – csaknem egy évszázados – időbeli keretben történtek ugyanis megítélésem szerint a járásokkal és kistérségekkel kapcsolatos legfontosabb változások, szemléletváltások. Láthattuk, hogy hogyan váltak ezek a szervezetrendszerek korszakról korszakra haladva az állam központi ellenőrzésének szerveiből félig népképviselői szervekké, majd önkéntes alapon létrejövő társulásokká.

Az önkormányzati rendszer reformjával kapcsolatos rövid kitekintéssel utalni kívántam a járások és kistérségek másik, az elaprózott helyhatósági szintnek alternatívát kínáló funkciójára is. Igyekeztem bemutatni az ezzel kapcsolatos elméleteket, trendeket, melyek az önkormányzati rendszer reformjáról szóló vitákat, diskurzusokat alapvetően motiválhatják, befolyásolhatják.

Napjaink tendenciáinak érintésével szerettem volna felhívni a figyelmet arra, hogy a mikroregionális szinttel kapcsolatos reformok, törekvések még ma is élő, szerves részét képezik a közigazgatás világának. A tendenciák, elképzelések felvillantásával igyekeztem leírni a jelenleg felmerülő gondolatokat, megoldási lehetőségeket. Ennek során az állásfoglalás igénye nélkül jártam el, egyrészt az objektivitás követelménye, másrészt pedig a szervezetrendszerek jelenlegi kialakulatlansága miatt. Az új rendszerek értékelése ugyanis egy másik dolgozat alapját képezhetné, erre azonban csak megfelelő empirikus adatok és egy már kialakult szervezetrendszer ismeretében lehetne vállalkozni.

Bízom benne, hogy dolgozatommal – a szakdolgozati feladatkiírás teljesítésén kívül – sikerül hozzájárulnom Magyarország egyik legérdekesebb és talán legtöbb potenciállal rendelkező közigazgatási szervezetrendszerének megismeréséhez.

Székesfehérvár, 2011. április 28.

Gyimesi Péter

Irodalomjegyzék

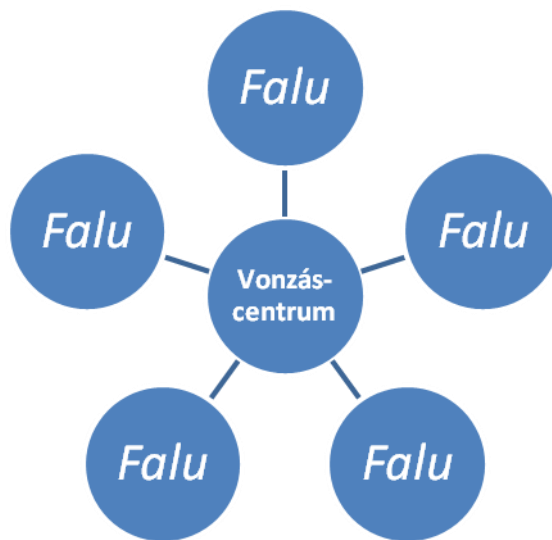
- *Aprófalvak a településfejlesztés célrendszerében - MTA-RKK kutatási jelentések*, MTA-RKK Közép- és Észak-Magyarországi Tudományos Intézet - Térségfejlesztési Kutatások Osztálya, internetes publikálás (Forrás: <http://www.mta-rkk-tko.hu/aprofalvas-kutatas/kutatasi-jelentesek/teruletfejlesztas>)
- BIBÓ István (1990): *Különbség*, Bethlen Gábor Könyvkiadó, Budapest, 452 p
- BEÉR János (1962): *A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon (1945-1960)*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 646 p
- CSIZMADIA Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 560 p
- G. FEKETE Éva – BODOLAI Éva (1995): „Együtt! – De hogyan?” – *Kistérségi szerveződések megjelenése a területfejlesztésben*, MTA-RKK, Miskolc, 227 p
- DR. KARA Pál (2006): *Néhány gondolat a közigazgatás korszerűsítéséről*, In.: Polgári Szemle, 2. évfolyam, 3. szám, 2006. március
- MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása – A M. Kir. Miniszterelnök Úr elé terjesztett javaslat*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 184 p
- NÉMETH Jenő (2008): *A kistérségek rendeltetése, kialakulásának szakértői támogatása, módszertana (IDEA kistérségi munkacsoport tevékenysége 2002-2006)* In.: *Idea és valóság – Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve*, ed.: KÁDÁR Krisztián, Közigazgatásfejlesztési Társaság, Budapest, 144 p
- PAP Norbert (2007): *Kistérségfejlesztés – A kistérségfejlesztés elmélete és gyakorlata Magyarországon a rendszerváltás után*, Alexandra, Pécs, 197 p
- STONE, Deborah (2001): *Policy Paradox – The Art of Political Decision Making*, W. W. Norton & Company, New York, 268 p
- VADÁL Ildikó (2002): *Az államigazgatási szervek rendszere Magyarországon*, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 51 p
- VADÁL Ildikó (2010): *A magyar közigazgatás története – oktatási segédanyag*, Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar, Politikai Tanulmányok Tanszéke, Pécs, 56 p

- VERES Mihály (1982): *A községi tanácsálózat fejlődésének irányai – A községi integráció* In.: *A helyi-területi közigazgatás*, ed.: DR. RAFT Miklós, KJK Kiadó, Budapest, 366 p
- WEBER, Max (1987): *Gadaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*, KJK Kiadó, Budapest, 329 p
- 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról
- 1954. évi X. törvény a tanácsokról
- 1971. évi I. törvény a tanácsokról
- 1983. évi II. törvény az Alkotmány módosításáról
- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
- 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről
- 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról)
- A Szovjetunió 1977-es Alkotmánya
Forrás: <http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/1977toc.html> (letöltve: 2011. március 31.)
- 9006/1994 KSH elnöki közlemény
- 9002/1998 KSH elnöki közlemény

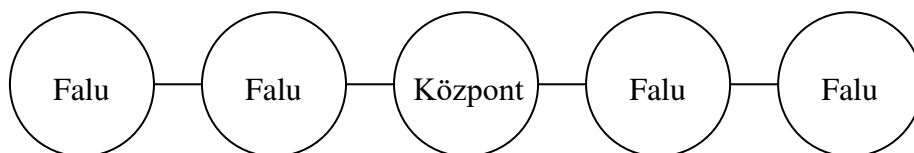
Mellékletek

A dolgozatban szereplő mellékletek jegyzéke:

- **1. számú ábra:** *A vonzáskörzeti típusú kapcsolatot szemléltető ábra*
(a szerző saját szerkesztése)
- **2. számú ábra:** *A kistérségi típusú kapcsolatot szemléltető ábra*
(a szerző saját szerkesztése)



1. ábra: A vonzáskörzeti típusú kapcsolat



2. ábra: A kistérségi típusú kapcsolat