

AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADATOK KISTÉRSÉGI ELLÁTÁSÁNAK HATÁSA A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEKRE

A tanulmány címében meghatározott feladat a területi államigazgatási szervek egyik, de nem egyedüli viszonyrendszerének vizsgálatát jelöli. Erre azért szükséges már a bevezetőben rámutatni, mert óhatatlanul egyoldalúsághoz vezetne, ha figyelmen kívül maradnának az egyéb összefüggések (pl. a központi és területi államigazgatás viszonya, az önkormányzati és államigazgatás együttes jelenléte a megyékben stb.) Számos körülmény, mindenek előtt a tanulmány terjedelmi korlátai, azonban az utóbbi problémák részletes elemzését nem teszik lehetővé.

Ha a vizsgált téma előzményeire visszatekintünk mindenek előtt az emelhető ki, hogy **az elmúlt tizenöt évben a területi közigazgatás körül állandósultak a szakmai és politikai viták**. A megközelítések és következtetések sokszínűsége, beleértve a politikusok és szakemberek gyakran változó nézeteit nem mindig könnyítették meg az eligazodást. Az sem véletlen, hogy a kormányprogramoknak kivétel nélkül, a közigazgatás fejlesztésére és korszerűsítésére vonatkozó tervek döntő többségének volt „mondanivalója” a területi közigazgatásról.

2002-ben az Országgyűlésnek benyújtott kormányprogramban a következő olvasható: „A Kormány egyik alapvető feladata a decentralizáció, a túlzottan központosított kormányzati hatalom ésszerű lebontása...”¹ A továbbiakban nem felesleges felidézni a három részből álló reform célkitűzéseit. „Az alap a községi és városi, azaz a lakossághoz legközelebb álló önkormányzatok autonómiájának megerősítése, ezt követi **az úgynevezett „kistérségek”** – alapvetően az önkormányzatok társulásával való – kialakítása, végül pedig **a regionális közigazgatás létrehozása**. Így a kormányzati periódus végére a jelenlegi megyei önkormányzatok helyett kiépíthető a választott regionális önkormányzatok rendszere.”² Ehhez szorosan kapcsolódik az előbbiekkal egyidőben meg-

fogalmazott azon célkitűzés, amely szerint „az önkormányzatok megerősítésével párhuzamosan **a központi kormányzat dekoncentrált szervei radikálisan csökkenthetők**. A regionális önkormányzatok létrejötte után a megyei hivatalok regionális közigazgatási hivatalokká alakulnak át.”

A 2004-ben elfogadott Kormányprogram egyrészt elodázhatatlannak ítélte meg a közigazgatás reformját, másrészt fenntartotta a korábban kijelölt irányt, a decentralizációt és a regionalizációt.³

A tanulmány a fentiekre épülő IDEA program keretében készült.

Az előzmények

Magától értetődőnek kell tekinteni, hogy az önkormányzati rendszer kiépítésének kezdete óta **tart a vita az önkormányzati és állami közigazgatás közötti „szereposztásról”**. A nálunk kiépült struktúrának egyenes következménye, hogy a feladatok és hatáskörök megosztásának elsődleges színtere a területi igazgatás.

A rendszerváltást követően a már 1992-ben megalkotott, a közigazgatás korszerűsítéséről szóló első kormányhatározat a rövid távú feladatok közé sorolta:

a/ az önkormányzati igazgatási szervek és a centrális alárendeltségű államigazgatási szervek közötti munkamegosztás felülvizsgálata rendező elveinek a meghatározását,

b/ a fentiek alapján a centrális alárendeltségű szervek rendszerének felülvizsgálatát,

c/ és végül a helyi önkormányzatok hivatalai és a centrális alárendeltségű szervek közötti kapcsolat intézményes kereteinek a kialakítását. (1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatási korszerűsítésről 5. pont)

A kormányzati periódus hátralévő idejében azonban, bár előkészületek (kutatások) megkezdődtek, érdemi előrelépés nem következett be.

Az 1994-ben megalkotott kormányprogram jelentősnek ígérkező, a közigazgatást (is) érintő célkitűzéseiről viszonylag hamar beigazolódott, **könnyebb volt meghirdetni, mint megvalósítani a változásokat** (pl. új alkotmány megalkotása, önkormányzati reform és ennek keretében a megyei önkormányzás felértékelése, a centrális alárendeltségű államigazgatási szervek egy részének megszüntetése stb.). A területi közigazgatás, ennek keretében elsősorban az államigazgatási alrendszer azonban a fejlesztési célkitűzések fókuszába került.

A korabeli kutatások alapján arra a következtetésre lehetett jutni, hogy rövid távon megyei keretek között célszerű a területi igazgatást működtetni. Hosszabb távon azonban megfontolás tárgyává tehető **régiók, illetve megyénél kisebb térségek, mint területi egységek, intézményesítése** (lásd részletesebben „A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és reformjának alternatívái. Szerk.: Dr. Balázs István és Jancsovics Andrea. Budapest, 1994.) A kormányzati döntések visszaigazolták ezt a feltételezést. Az 1990-es évek közepén a megyei államigazgatási szervek különböző intenzitású integrációja, valamint területi koordinációja kapott megkülönböztetett figyelmet.

Témánk szempontjából fordulatot jelentett a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladatterv megalkotása (1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat) Ebből a következők emelendők ki:

- **„Felül kell vizsgálni a területi és települési szintű államigazgatási szervek feladat- és hatáskörét, jogállását, szervezetét és működését.”**

- **„Vizsgálni kell a területi államigazgatás regionális alapokra helyezésének lehetőségét.”** Ennek során arra kell törekedni, hogy

- „a településközpont, mint a körzetközpont települési önkormányzat jegyzője, elsőfokú hatóság után a másodfokú hatóság a megyei szintet meghaladó regionálisan szervezett államigazgatási szerv legyen,
- ahol nincs települési szinten elsőfokú hatósággal rendelkező szerv, meg kell kísérelni a megyei hivatalok első fokú hatósági jogkörét az ügyfelekhez közelebbi szintre, a körzetközpont települési önkormányzat jegyzőjéhez telepíteni, másodfokú szerveket pedig regionális szinten kell kialakítani (a korábbi megyei szervek bázisán),
- a regionális szinten működő szervek illetékességi területe igazodjék a hét tervezési-statisztikai régió kereteihez,
- a hét tervezési-statisztikai régió munkaszervezetének székhelye szerinti közigazgatási hivatal vezetőjének kiemelt feladata legyen **a régióban működő dekoncentrált szervek tevékenységének koordinációja és ellenőrzése.**”

- Megfogalmazódott az az igény, hogy új feladat és hatáskört a meglévő területi államigazgatási szervekhez, ennek hiányában a közigazgatási hivatalokhoz lehet telepíteni.

- Végül javaslatot kellett kidolgozni a körzetközpont települési önkormányzat jegyzője illetékességi területének az egységesítésére.

Az államigazgatás regionalizációja mellett, mint távolabbi cél, megfogalmazódott a regionális önkormányzás gondolata is. „A területfejlesztési régiók működési tapasztalatai alapján, valamint a javasolt feladat- és hatásköri és szervezeti változtatások alapján **vizsgálni kell a választott testülettel rendelkező önkormányzati régiók kialakításának lehetőségeit.**” (1052/1999 (V. 21.) Korm. határozat II. 4. pont)

A fentiek nyomán egy „alulról építkező” korszerűsítési folyamat körvonalai rajzolódtak ki az államigazgatási feladat-ellátásban. Közelebről **az alapszint átrendeződése és a regionális struktúra kialakítása került a központba.**

A két évvel később megfogalmazott kormányzati feladatterv (1057/2001 (VI. 21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről) a megkezdett folyamat továbbvitelét jelölte ki célul. Nevezetesen:

= indokolt törekedni arra, hogy az államigazgatási feladatok az ügyfelekhez legközelebbi szintre – területi vagy helyi államigazgatási szervekhez – illetve, a települési önkormányzati jegyzőkhöz kerüljenek, és

= „folytatni kell a területi államigazgatás regionális alapokra helyezése lehetőségének a vizsgálatát.”

Nem nehéz felismerni, hogy a vázolt folyamatok mögött **a megye államigazgatás „kiüresítése”**, de legalább is erőteljes leszűkítése is meghúzódott.

A Kormányhatározat külön kitért az államigazgatási feladatok ellátásának körzetközponti kiépítése, valamint egységesítése érdekében meghozandó döntésekre, és egyben megjelölt két konkrét feladatot.

a/ „Be kell fejezni a jegyzők által körzeti szinten ellátott négy államigazgatási feladat-ellátási körzet illetékességi területének egységesítését, illetve harmonizálását.”

b/ Témánk szempontjából azonban különös jelentősége annak van, hogy megjelent a közigazgatási kistérség koncepció kidolgozásának a sürgetése. „Javaslatot kell tenni további települési vagy területi szinten ellátott államigazgatási feladat ellátásának körzeti szintre telepítéséről és vizsgálni kell a körzeti szinten működő, közigazgatási feladatot ellátó szervek illetékességi területei összehangolásának lehetőségét. A vizsgálat eredménye alapján **ki kell dolgozni az általános közigazgatási kistérség igazgatási kategóriájának koncepcióját**, s ennek keretében a feladatairól, szervezetéről, irányításáról, illetékességi területéről és finanszí-

rozásáról szóló főbb rendelkezéseket. (1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat III/7. pont)

A fentiekből arra a szándékra lehet következtetni, hogy a települési és területi szinten ellátott államigazgatási feladatok felülvizsgálata nyomán a közigazgatási (tehát nem csak államigazgatási) feladat ellátásnak egy új szintje kerülhet kialakításra.

A bevezetőben már meghivatkozott 2002. évi Kormányprogramban az akkor még idézőjellel körbezárt úgynevezett **„kistérségek” önkormányzati szövegekörnyezetben jelentek meg**, és a cél az volt, hogy kialakításukra alapvetően társulási formában kerüljön sor. Ez persze nem zárta ki, hogy a kistérség államigazgatási feladatok ellátásához és hatáskörök gyakorlásához is keretet biztosítson. Ennek a célkitűzésnek a realizálása azonban óhatatlanul elvezetett a kistérségnek, mint „valamilyen” egységnek az értelmezéséhez. E probléma körüli viták máig sem jutottak nyugvópontra.

Területi egység – illetékességi terület

Meg kell válaszolni tehát a következő kérdést: területi egységnek tekinthető-e a kistérség.

Mielőtt elhamarkodottan válaszolnánk több körülményt is mérlegelni kell.

a/ Az Alkotmány a települési és területi egységekről a lehető leg-rövidebben rendelkezik. „A Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik.” Fontos azonban kiemelni, hogy az Alkotmány idézett rendelkezése a helyi önkormányzatokról szóló fejezetben található. Ebből az következik, hogy az Alkotmány az említett tagozódást a helyi önkormányzathoz köti. Nyitott kérdés létezik-e olyan közigazgatási területi egység, amelyben a választópolgárok közösségét nem illeti meg az önkormányzás joga. Az Alkotmány egyrészt ezt nem zárja ki, másrészt a hatályos szabályozás alapján egyértelműen igenlő

válasz adható. „**A kistérség területfejlesztési-statisztikai területi egység**, amely a közigazgatás területi feladatainak ellátásához szükséges illetékességi területek megállapításának is alapja.”⁵ Megjegyezzük a szöveg első fordulatában található egyértelműséget a mondat második része „homályosan” kibővíti.

b/ A területszervezési eljárásról szóló törvény – az Alkotmányból és az Ötv.-ből kiindulva – a területszervezési ügyek körében csak egy területi egységről, a megyéről rendelkezik.⁶

c/ A tételesjogi szabályozás ismer azonban egyéb terület egységeket is (pl. körzet, régió stb.).

Mindehhez hozzátehetjük, hogy egyes államokban nem példanélküli megoldás, hogy meghatározott települési és/vagy területi egységből hiányzik a közigazgatás egyik vagy másik alrendszerének a szerve.

A fentiek ellenére a területi egységek létrehozását és adott államigazgatási szerv illetékességi területének a meghatározását (lehatárolását) nem tekintjük azonos „minőségű” feladatnak. A területi egységek kialakítása az ország területi tagozódásának a meghatározását jelenti és úgynevezett területszervezési ügynek minősül. A kialakított területi egységek megteremtik a keretet és a „tereget” a különböző közigazgatási szintek intézményesítéséhez. Ehhez azonban **alkotmányos alap és legalább törvényi szintű szabályozás** (beleértve az eljárást is) **szükséges**.

Az illetékesség alapján történő területalakítás mindig adott szervhez (szervekhez) kötődik és nem területszervezési ügy. Más oldalról közelítve a hatályos szabályozás alapján különböztethetünk **„általános” és „különös” (speciális) területi egységek** között. Az előbbiek lehatárolása, a lehatárolás megváltoztatása területszervezési ügy, az utóbbiaké mindig adott szervhez (szervekhez) kötődő működési terület kialakítását eredményezi, amely eltér az „általános” területi egységek lehatárolásától. (Ha nincs eltérés, akkor ugyanis nincs mit meghatározni.) Jól példázza ezt az ún. területközi szervek illetékességi területének a megállapítása.

Érdemes arra is felfigyelni, hogy 1990-ben a köztársasági megbízotti intézmény létrehozásakor az Országgyűlés a fentiek szerint járt el és határozatot hozott **a köztársasági megbízottak működési területét meghatározó régiókról.**⁷ Ezzel kapcsolatban gyakran olvasható az a megállapítás, hogy a megyék meghatározásáról szóló szabályozás is országgyűlési határozatban lelhető fel. Ez azonban téves hivatkozás, ugyanis a meghivatkozott határozat a megyék felsorolását, valamint a megyék nevét és székhelyét foglalja magába.⁸

Ezek után feltehető a kérdés: Miért volt indokolt a területi tagozódással és az illetékességi terület lehatárolásának problémájával részletesen foglalkozni? A választ a tételes jogi szabályozás adja meg, amely szerint **a kistérség**

a/ egyrészt területfejlesztési – statisztikai **területi egység,**

b/ másrészt „a közigazgatás területi feladatainak ellátáshoz szükséges **illetékességi területek megállapításának is alapja.**”⁹

Az előbbieket kiegészítendő azzal, hogy a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvény szerint „e törvény alkalmazásában **kistérségen a törvény mellékletében megjelölt kistérséget kell érteni.**”¹⁰

A szabályozásban tehát benne van **egyfajta előremutatás, ami azt is jelentheti, hogy a kistérség „általános” területi egységgé növekedni fog.**

A feladat- és hatáskör telepítés

Mielőtt tovább haladnánk, indokoltnak mutatkozik, hogy röviden áttekintsük a feladat- és hatáskör telepítés témánkat érintő alapproblémáit. A gyökerek a területi és települési igazgatásban a rendszerváltás időszakába, közelebbről a helyi önkormányzati rendszer kiépítésének megkezdéséhez nyúlnak vissza. Nem igényel bizonyítást, hogy a helyi önkormányzás új szabályozási koncepció kialakítását tette szükségessé a fel-

adatok és hatáskörök meghatározásában is. Ez különösen két vonatkozásba jelentett névumot.

a/ Bekövetkezett a helyi és területi szinten intézendő közigazgatási **feladatok és az azokhoz kapcsolódó hatáskörök felparcellázása a helyi önkormányzati és az államigazgatási szervek között**. Ezt, pontosabban a feladat nagyobbik részét, kezdetben átmeneti szabályozással, majd később az ún. hatásköri törvény megalkotásával végezte el az Országgyűlés. A feladat és hatáskör-telepítés azonban nem „kampány munka”, hanem a jogalkotó szervek folyamatos feladata.¹¹ Ez a penzum nem egyszerű munkamegosztás. A racionális megvalósítás előfeltétele egy világos, relatíve stabil koncepció kimunkálása, amely iránytűként szolgálhat a jogalkotás számára.

b/ Az Ötv. által intézményesített feladat és hatáskör telepítési koncepció a „széles felelősségű” (kiemelés az Ötv. indoklásából) helyi önkormányzás elvén alapul. Ennek a lényege, hogy a közügyek jelentős része kerüljön a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe, továbbá a telepítés során az alapszintet, a települési önkormányzatokat kell preferálni.

A fentiekhez még annyit lehet hozzátenni, hogy e téren a közigazgatás két alrendszer közötti „választóvonalat” a szakirodalom a közszolgáltatások és a hatósági tevékenység mentén próbálja – többkevesebb sikerrel – meghúzni.

Bonyolítja a helyzetet **a jegyző (körjegyző, főjegyző) jogállása és az önkormányzati szerveken belüli helyzete**. Feladata kétirányú, önkormányzati és államigazgatási teendői vannak, hatáskörébe, hatósági jogkörébe (néhány „tévedésből” hozzátelepített önkormányzati hatósági ügy kivételével) államigazgatási ügyek tartoznak, ugyanakkor egzisztenciálisan a képviselő-testülettől és polgármestertől függ.

Ezek után kézenfekvő, hogy vizsgálódásainkból továbbiakban a jegyző nem hagyható ki.

Visszatérve az államigazgatási feladatok és hatáskörök alap, valamint területi szinten történő ellátására az első kérdés annak megválaszolása, hogy **mi alapján tehető különbség az önkormányzati és államigazgatási ügyek között.**

A válaszadáshoz közelíthetünk elméleti és tételes jogi nézőpontból. Elméletileg a helyi önkormányzatok kompetenciája egyértelműen és általános igénnyel nem fogalmazható meg. **Általános követelmányeket persze fel lehet állítani** (pl. autonómia, széles körű önállóság, pénzügyi függetlenség stb.). Ezeknek azonban **a feladat és hatásköri vetülete annyi, amennyit az állam elismer, illetve jogszabályba foglal.** Ma már csak jogtörténeti emlékként fordulnak elő azok az elmélkedések, amelyek az önkormányzatok „eredendő” jogairól szóltak.

A hatályos tételes jogi szabályozásnak az a rendelkezése tekinthető kiinduló pontnak, amely szerint „a helyi önkormányzat a feladat és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben önállóan jár el.”¹² Az Ötv. rendelkezik arról, hogy a helyi közügyek:

- a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátáshoz,
- a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint
- mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.

Nagy bátorság kellene azonban ahhoz, hogy a fentiek alapján eljussunk a helyi szinten elvégzendő (elvégezhető) államigazgatási feladat és hatáskörökhöz. Addig azonban eljuthatunk, hogy megállapítsuk: **az alapszintű önkormányzás „terjedelme” közvetlenül kihat a helyi-nek minősített államigazgatási ügyek**

- a/ meghatározására és
- b/ az ügyintézés megszervezésére, a feladat és hatáskör telepítésére.

Továbbmenve, megfigyelhető, hogy alap- és területi szinten az államigazgatási szervek tevékenységében az állami jelenlét egyre inkább a központi jogszabályok végrehajtásához kapcsolódik. Ebből kiindulva több kormányzati döntés is célul tűzte ki „**profil tisztítását**”, a hatósági feladatokon kívül eső szolgáltatási, szervezési és egyéb teendők önkormányzatokhoz való átcsoportosítását, a kiszervezését, stb.

A helyi államigazgatási ügyek intézése

A továbbiakban tekintsük át az államigazgatási feladatok települési és területi szinten történő ellátásának a sémáját. Az alapszint kialakítását döntő mértékben befolyásolja:

a/ az elvégzendő feladat- és hatáskörök nagyságrendje, jellege, gyakorisága, stb. és

b/ a településhálózat sajátossága.

Szervezetalakítási szempontból meghatározó jelentősége van annak, hogy **mi minősül alapszintnek**: a település (nagyságrendje függvényében) és/vagy a település-együttes (azaz több települést magába foglaló területi egység). A külföldi példák azt igazolják, hogy mindegyik rendszer létezik, tehát életképes.

Az a/ és b/ pontban meghatározott körülmények gondos mérlegelése nyomán lehet dönteni a szervezeti megoldásokról. Kétféle alapmodell ismert.

a/ A „**helyben ügyintézés**” megszervezése, ha elfogadjuk szempontnak a gazdaságosságot, a hatékonyságot, a szakszerűség biztosítását, erőteljes mértékben nagyságrend függvénye (értve ezalatt a település nagyságrendjét és az ügyek előfordulásának gyakoriságát).

b/ A másik megoldás a térségi szinten, a terület központjában való feladat ellátás és hatáskör gyakorlás kistelepülések esetében kikerülhetetlen.

Természetesen a kétféle megoldás a feladat- és hatáskör csoportok sajátosságainak figyelembevételével egymás mellett is kialakítható.

Végül e problémakör vizsgálata során arra kell rámutatni, hogy az államigazgatási feladat- és hatáskörgyakorlás elvileg megszervezhető az önkormányzati szervezeten belül, illetve döntési önállósággal rendelkező dekoncentrált szervek keretében.

A továbblépés előfeltétele, mielőtt távlatok vizsgálatára térnénk, a jelenlegi állapotok feltérképezése. Ettől eltekinteni annyit jelentene, hogy az adottságoktól, a reális útkereséstől elvonatkoztatnánk.

A mai struktúra kialakítását első sorban az önkormányzati rendszer intézményesítése határozta meg. Jól lehet a törvényi szabályozás 1990-ben elhatárolta az önkormányzati és államigazgatási feladatok és hatáskörök ellátását az önkormányzati szervezetben, az ebből levonható konzekvenciák hasznosítása következetesen nem valósult meg. Az alapszinten létrejövő önkormányzatok a települések nagyságrendjétől, adottságaiktól stb. függetlenül „teljes körű” önállóságra törekedtek, beleértve az államigazgatási (hatósági) ügyek minél szélesebb körű helyben intézését. Ennek számos megnyilvánulása között **a „saját” jegyzőhöz való ragaszkodás** gyakran szerepelt. Ennek tudható be, hogy **a körjegyzőségek térhódítása, valamint a hatósági igazgatási társulások elterjedése vontatottan haladt.**

Az említett megoldások közül tipikusan helyi szintű államigazgatási feladatokat ellátó szervezet a jegyző által vezetett polgármesteri hivatal. Fontos azonban megjegyezni, hogy államigazgatási ügyekben, az általános szabály szerint, a hatáskör a jegyzőt illeti meg. A polgármester és a polgármesteri hivatal ügyintézőjének kompetenciája kivételes. Az élet azonban kikényszerítette a települési határok átlépését egyes államigazga-

tási feladatok és hatáskörök racionális ellátása céljából. Ennek következtében alakultak ki egyes államigazgatási feladatokat ellátó dekoncentrált szervek több településre kiterjedő illetékességi területei. Különbséget kell azonban tennünk a társulási formában működő szerveződések (ide sorolhatók a körjegyzőségek és a hatósági igazgatási társulások) és a jogszabály által létrehozott szervezetek (pl. kirendeltség intézet (ÁNTSZ), okmányiroda, ügyfélszolgálat) között. Az előbbiek általában települési önkormányzatok képviselő-testületei által, szabad elhatározásukból jönnek létre, ennek következtében működési területük lehatárolható: az utóbbiakat a központi jogalkotó kreálja és illetékességi területüket is meghatározza.

A fentebb körvonalazott megoldások mellett a helyben keletkező államigazgatási ügyekben eljárnak még a területi államigazgatási szervek is első fórumként.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a helyben keletkező államigazgatási ügyek intézésének változatos formái és módjai alakultak ki. Figyelmet érdemel, hogy a központi jogalkotás mellett a települési önkormányzatok képviselő-testületeinek is van szervezetalakítási kompetenciája. Ha ehhez hozzávesszük az illetékességi területek lehatárolásában megmutatkozó szintén nem jelentéktelen különbségeket, a helyi államigazgatási ügyek intézését a változatosság jellemzi. Sietünk hozzátenni, hogy elsődleges jelentősége nem a változatosságnak van, hanem annak, ami e mögött meghúzódik (a hatékonyságnak, a szakszerűség biztosításának stb.). Ugyanakkor azonban nem árt leszögezni, hogy a fejlesztés, korszerűsítés kimunkálása során óvakodni kell a „kincstári” egységesítéstől. Elég csak arra utalni, hogy a települések fogalmi körébe a főváros és nagyvárosaink éppen úgy beletartoznak, mint a száz lakosnál kevesebbet számláló települések.

Visszatérve a kistérségek közigazgatási problémájához, érinteni kell **a lehatárolás következtében kialakult különbözőségeket**. Ismeretek, ezért nem is igényelnek részletezést, a kiindulópont és a folyamat egyeztetési, valamint jogalkotási „gyötrelmei”. Ideális megoldás ebben a

körben is elképzelhetetlen. Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni a meglévő és gondot okozó problémákat. A főváros és a nagyvárosok kistérségként való „kezelése” nemcsak értelmezési gondokat vet fel. (Budapest és Debrecen kiemelése nem oldott meg semmit.) A három, illetve a több mint ötven települést magába foglaló kistérség, valamint azok eltérő településhálózati sajátosságai szabályozási szempontból is figyelmet érdemelnek. Ez azonban az éremnek csak az egyik oldala.

A struktúra kialakításához szorosan hozzátartozik a kistérség területén (keretében) ellátandó közigazgatási **feladatok és hatáskörök alakulása**.

Korábban utaltam már arra, hogy a kistérségre vonatkozó kormányzati célkitűzés 2002-ben azzal indult, hogy **a kistérségek kialakítása „alapvetően az önkormányzat társulásával” valósítható meg.**¹³ Ebből egyértelműen arra lehet következtetni, hogy az „első” szándék az önkormányzatok által ellátandó és ellátható közszolgáltatások általánosabbá tételére és színvonalának emelésére irányult. Ehhez kapcsolódott a további két szerepkör. „A jelenlegi települési szerkezet elaprózottsága, együttműködési készségének hiánya miatt kevésbé alkalmas az igazgatási és szolgáltatási, szervezési feladatok szakszerű, minőségi ellátására, nem beszélve a területfejlesztés területén megjelenő ellentmondásokról.”¹⁴

Az előbbieken több összefüggésben kitértünk, illetve utaltunk a helyi, vagy helyben keletkezett államigazgatási ügyek intézésére és a lehetséges szervezeti megoldásokra. Ezzel kapcsolatban azonban el kell végezni egy pontosítást. Nevezetesen azt, hogy a lényegét tekintve **minden államigazgatási ügy a maga egyediségében helyi**, abban az értelemben, hogy helyhez kötött. Az ügyfélnek a lakhelye, tartózkodási helye, telephelye adott helyiségben található, akár csak az ingatlana. A különböző tevékenységekről (pl. beruházás, üzemeltetés stb.) ugyanez mondható el. A legtágabb értelemben vett szervező tevékenységnek is van helyi leágazása. Mindezt azért volt szükséges papírra vetni, mert valójában az államigazgatási feladatok ellátása és a hatáskörök gyakorlása hatását tekintve szintén helyben jelenik meg. Ehhez képest az ügynek az intézése, a fel-

adatnak a megoldása és végül a döntés meghozatala nem csak elválhat, hanem esetenként szükségszerűen el is válik attól a helytől, amelyre vonatkozik, amelyben keletkezett stb. A közigazgatásban ezek **az eltérések, a különválások szintek formájában jelennek meg**. A szintek pedig befolyásolják a közigazgatási szervezeti rendszer kiépítését.

A fentiekből megállapítható, hogy a helyi ügyek intézése megoszlik a különböző szinten funkcionáló közigazgatási szervek között. Ebben az összefüggésben még azt kell megemlíteni, hogy az egyes szinteken, **eltérő illetékességi területeken működő közigazgatási szervek között nem szükségszerűen kerül kialakításra alá-fölérendeltségi viszony**, azaz hierarchikus kapcsolat. Amíg az utóbbi viszony az államigazgatási szervezetnek jellemzője, mondhatnánk velejárója, addig az önkormányzati rendszerben nem jelenik meg. A települési és területi önkormányzati szervek között nincs alá-fölérendeltség.

Kézenfekvő, hogy elsősorban **a település nagyságrendje és az ügyek helyben intézhetősége között szoros az összefüggés**. Ebből következően elsősorban mennyiségi és minőségi tényezők alakítják az államigazgatási feladatokat ellátó szervezeteket. Az önkormányzatokat illetően azonban az országos és helyi politikai érdekek meghatározó szerepe is érvényesül (pl. az önkormányzati szervtípusok meghatározása, illetve a bizottságok létrehozása).

Történetileg, alapszinten, az államigazgatási feladatok és hatáskörök ellátásának változatos megoldásai alakultak ki Magyarországon.

= Már a XIX. század végén a nagy és kisközségek között feladatmegoldó képesség alapján különböztetett a törvény: „a nagyközségek a törvény által rájuk ruházott teendőket saját erejükből teljesíteni képesek, a kisközségek erre nem képesek és e célból más községekkel kell szövethetkezniük.”¹⁵

= **A járások az államigazgatási feladatok mennyiségi növekedése és minőségi differenciálódása miatt alakultak ki**. Ezért vált

szükségessé a megyék földrajzi kerületekre való szétosztása. A járásoknak a második világháborút megelőzően nem volt önkormányzata és emiatt testületi szerve sem. „A járás tehát a vármegyének a dekoncentrált szerve.”¹⁶ Érdekességként említem meg, hogy 1942-ben volt járás, amely csak két nagyközségből állt, viszont volt olyan is, amelyhez huszonhat nagyközség és öt kisközség tartozott.

= A tanácsrendszer időszakában először **a járási tanácsok és szerveik**, majd a **járásai hivatalok** vettek részt a községi tanácsi szervek mellett az államigazgatási ügyek első szintű (fokú) intézésében.

= 1971 után a különböző formában megszervezett **városkörnyéki igazgatás** egyik alapfunkciója a helyi államigazgatási ügyek intézése volt (első, illetve másodfokon).

= **A helyi önkormányzati rendszer kialakulása** óta az alapszintű államigazgatási feladatok ellátásáról egyrészt a jegyzők önállóan (az általuk vezetett polgármesteri hivatal bevonásával) gondoskodnak, másrészt a különböző társulások végzik el a teendőket. Ezek mellett – amint erre már rámutattunk – a dekoncentrált szervek részvétele is számottevő.

Korábban arra is tettünk utalást, hogy a kistérségi igazgatás bevezetésének előkészítése során az államigazgatási feladatellátás, mint egyik lehetséges funkció gyakorlás, kezdettől fogva szerepelt az elgondolások között. **Racionális megoldásnak az mutatkozott, hogy a kistérségi keretek között ellátandó három funkcióhoz kapcsolódó adminisztrációs feladatok ellátását egységesen, tehát egymástól nem elkülönítetten kell megszervezni.** (Bár a hazai hagyományokat követve voltak és vannak „kitörési kísérletek” – nevezetesen a területfejlesztés körében – ezek azonban eddig eredménytelennek bizonyultak.)

A vizsgálódások keretében a szervezeti megoldások keresése nyomán **két alternatíva** rajzolódott ki.

a/ Az egyik lehetőség egy olyan **közös szakmai munkaszervezet** létrehozása **a székhely település polgármesteri hivatalának a szervezeti rendszerében**, amely szervezetileg elkülönült egységként el látja a közszolgáltatások, a területfejlesztési és az államigazgatási ügyek intézésének elősegítését és adminisztrációját.

b/ A másik megoldás, amikor a kistérség székhely településének polgármesteri hivatalától **elkülönült munkaszervezet** végzi a fent említett ügyek döntésre való előkészítését és a döntések végrehajtását.

A társulási tanáccsal kapcsolatban az idevágó rendelkezéseket a törvényalkotó a fentiekre figyelemmel alakította ki. „A társulási tanács döntéseinek előkészítését és feladatainak végrehajtását **a többcélú kistérségi társulás székhely települése önkormányzata képviselőtestületének hivatala, vagy a többcélú kistérségi megállapodásban meghatározottak szerint – a társulási tanács költségvetési szerveként létrehozott elkülönült munkaszervezete** (a továbbiakban együtt: munkaszervezet) közreműködésével látja el. A munkaszervezet keretében – külön jogszabályban meghatározott feltételek szerint, a szükséges feltételek biztosítása mellett – működhetnek a minisztériumoknak, valamint területi szerveiknek a kistérségben feladatot ellátó munkatársai.”¹⁷

A gyakorlatban mindkét megoldás meghonosodott. Azt azonban szükséges jelezni, hogy az elkülönült munkaszervezet tevékenységi köre nagyrészt a többcélú kistérségi társulás működéséhez, a közszolgáltatások szervezéséhez kapcsolódik. A területfejlesztési és különösen az államigazgatási feladatellátás szűk keretek között valósul meg. Mindez nem véletlen. A központi szabályozásból ugyanis az állapítható meg, hogy bár

a/ az államigazgatási ügyek intézésében is jelentősen felértékelődött a kistérségek rendszere,

b/ a bővülő feladatok és hatáskörök címzettje a kistérségi székhely település jegyzője.

Az államigazgatási feladatellátás szervezeti kereteinek kialakításával kapcsolatban figyelmet érdemel a Ket.-nek az a rendelkezése, amely szerint 2008. január 1-től az államigazgatási hatósági ügyekben hozott határozatok végrehajtását – a törvénybe foglalt kivétellel – „a közigazgatási hivatal vezetőjének irányítása alatt a törvény által az erre kijelölt, kistérségi székhely településeken működő, önálló feladatkörű közigazgatási végrehajtó szolgálat fogatosítja.” (Ket. 131. § (1) bek.)

Első megközelítésben úgy tűnhet, hogy a jelzett időpontban megkezdik működésüket a közigazgatási hivatalok „kistérségi dekói”. Erre figyelemmel felmerül annak a lehetősége, hogy egy egységes kistérségi munkaszervezet (hivatal) létesítése az államigazgatási ügyek intézésének is fóruma lehetne. Erre azonban biztonságosan nehéz lenne alapozni. A végrehajtó szolgálatnak ma még a kontúrjai sem látszanak. A szabályozásból az sem következik, hogy minden kistérségben működni fog ez a szolgálat. (Az ellenkezője azonban feltételezhető.) Jelenleg ugyanis még nincsenek adatok a várható feladat nagyságrendjéről.

A magunk részéről a fentiek figyelembe vétele után is azon az állásponton vagyunk, hogy kistérségi szinten az államigazgatási feladatok ellátását és a hatáskörök gyakorlását a székhely település polgármesteri hivatalának a szervezeti rendszerében célszerű megvalósítani. Nem látjuk indokát az államigazgatási szervezet kistérségi szinten történő kiépítésének. Megemlítjük, hogy a városkörnyéki igazgatás egyik megvalósult változatának a működési tapasztalatait is érdemes lenne újra elővenni. Az sem érdektelen, hogy a feladatellátás megszervezésének „hasonmása” Nyugat-Európában is ismert.

Tekintettel arra, hogy az államigazgatási feladatok és hatáskörök döntő többsége a hatósági ügyek intézéséhez kapcsolódik, elengedhetetlen feladat **az illetékességi területek egyértelmű lehatárolása** (meghatározása). Erre figyelemmel több jogszabályi rendelkezést is indokolt citálni.

- „A kistérség területfejlesztési-statisztikai **területi egység**, amely a közigazgatás területi feladatainak ellátásához szükséges illetékességi területek megállapításának is alapja.”¹⁸

- A kistérség földrajzilag összefüggő **területi egység**, amelynek határai a települések közigazgatási határai által lehatároltak. „Egy település közigazgatási területe csak egy kistérséghez tartozhat.”¹⁹

- Az ország területét a kistérségek területe „teljes mértékben és ismétlésmentesen” lefedi, és illeszkedik „a területfejlesztési-statisztikai régió, a megye, valamint más kistérség határaihoz.”²⁰

- „A kistérség területe a kistérség határainak átrendezése nélkül egy vagy több területi államigazgatási szerv vagy a kistérség székhely települése, illetve más település jegyzőjének illetékességi területe lehet.”²¹

- Az államigazgatási hatósági feladatokat ellátó szerv illetékességi területe, csak kivételesen térhet el a kistérség területétől.

A fentiekből egyértelműen kiolvasható az a jogalkotói szándék, hogy a kistérség az államigazgatási (hatósági) ügyek intézése szempontjából egyre inkább általános illetékességi területté „növi ki magát.” Ez tekinthető a legjelentősebb szerkezeti változásnak a területi államigazgatási illetékességi és szervezeti rendszerben. Nemcsak megjelent, hanem lassan erősödik kistérségi szinten a feladat-ellátás és hatáskörgyakorlás.

A területi államigazgatási szervek átalakítása

A fenti folyamatot szándékozik megerősíteni a regionális és kistérségi szervezést igénylő államigazgatási feladat és hatáskörök, valamint a területi államigazgatási szervek átalakítására vonatkozó intézkedésekről szóló kormányhatározat.²² Ennek két szempontból van jelentősége.

a/ Fenntartja azt a szándékot, hogy a területi rendszer átláthatósága érdekében **„egységesebbé kell tenni az államigazgatási körzet határokat és a kistérségek határait.”**

A Kormányhatározatban megjelölt cél az, hogy az államigazgatási körzethatárok ne metszék a kistérség határait és törekedni kell az azoknak való legnagyobb megfelelésre. Továbbá: **a megyénél „alacsonyabb” (azaz kisebb) területi illetékességgel működő államigazgatási szervek illetékességét** – számuk növelése nélkül az érintett önkormányzatok véleményére figyelemmel – **a kistérség határaihoz igazítva kell kialakítani.** Végül az államigazgatási körzeteket a kistérségen belül úgy kell kialakítani, hogy azok államigazgatási szervei közre tudjanak működni a kistérségi székhely település jegyzőjéhez telepített feladatok ellátásában.²³

b/ A kormányhatározat melléklete magába foglalja azokat a feladatokat, amelyek elemzése alapján előterjesztést kell (kellett) készíteni **a kistérségi székhely település jegyzőjéhez telepíthető feladat- és hatáskörökről**, a jogszabály-módosításokról és a költségátcsoportosításokról.

A jegyzék a következő ágazatokat érinti (zárójelben a feladat- és hatáskör csoportok száma):

- = Belügy (15)
- = Egészségügy (5)
- = Építésügy (2)
- = Földművelésügy (14)
- = Honvédelem (3)
- = Igazságügy (2)
- = Iparkereskedelem (7)
- = Környezet és természetvédelem, vízügy (33)
- = Oktatás (4)
- = Pénzügy (3)
- = Szociális és gyámügy (8)

A feladatok és hatáskörök kistérségi szintre (a kistérségi székhely település jegyzőjéhez) telepítése két irányból történhet. Egyrészt a **jegyzői** (települési), másrészt a **területi** (megyei) **feladat- és hatáskörök kerülhetnek átcsoportosításra**. Értelemszerű, hogy később ez a kör az újonnan meghatározott feladatokkal és hatáskörökkel bővíthet.

Ki kell azonban emelni az említett folyamat fölöttébb **visszafo-gott intenzitását**. E téren a tárcák elmarasztalása nem ok nélküli. A Belügyminisztérium számos dokumentumban (beleértve a Kormány elé került előterjesztéseket is) megállapította a minisztériumok részéről tapasztalható közönnyt, sőt ellenállást. Általánosítható tapasztalat, hogy a központi államigazgatási szervek jelentős része az államigazgatás (tervbelt) korszerűsítésében nem volt igazán partnere a Belügyminisztériumnak. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a belügyi tárca nem volt abban a helyzetben, hogy a kormány határozatokban kijelölt feladatok végrehajtására érdemi befolyást tudjon gyakorolni. Erre nézve a Ket. előkészítésének folyamata egy a számos hatásos illusztráció közül. Egyszerűen elmaradt a hatósági jogkörök érdemi felülvizsgálata, és ennek következtében az indokolt döntéshozatal is.

A hatáskörök mozgatásával kapcsolatban a jegyzők részéről is tapasztalható egyfajta fenntartás. E mögött azonban nem szakmai okok, hanem egzisztenciális érdekek húzódnak meg.

A fentiekben körvonalazott mozgás **az államigazgatási hatósági ügyekben** közvetlenül érinti (érintheti) a nagyobb területi egység (megye, régió) államigazgatási szerveit. A fórumrendszer funkcionálása ezt kikerülhetetlenné teszi. Egyéb feladatok ellátásában pedig még közvetlenebb irányítási viszonyok is kialakulnak.

A kistérségi szerepkör hatása a megyei és regionális államigazgatási szervezetre

Az államigazgatási feladatok és hatáskörök kistérségi szintre történő telepítése azonban nem jelenti minden esetben és automatikusan az érintett megyei szintű államigazgatási szervezet kiválthatóságát. Ennél ugyanis bonyolultabb és összetettebb penzum a feladat és hatáskör telepítés. Erre tekintettel „csak” egyik alternatívaként jöhet szóba a teendők megosztása a kistérségi és a regionális szint között és ezáltal a megyei szint „kiüresítése”. Ez a megoldás a hatósági eljárásban elvileg széles körben alkalmazható, de egyértelmű választ csak az adottságok, körülmények gondos mérlegelése után lehet adni.

A gondos mérlegeléshez vezető folyamatot a helyzetfeltárással célszerű indítani. Bár ezen a téren az elmúlt évtizedben több kísérlet is indokolt, a siker rendre elmaradt. A tárcák korábban említett viszonyulását, az ellenszegülést megkönnyítette az, hogy az alapvető információk – finoman fogalmazva – hiányosak.

Szinte hihetetlen, hogy milyen hiányosságok tapasztalhatók az adminisztrációs fegyelem terén. Felméréseink alkalmából észleltük, hogy **a területi államigazgatási szervek egy része nem rendelkezik hatásköri jegyzékkel.** Aligha tévedünk, ha ezt a nyilvántartást a feladat ellátás szempontjából elemi szükségletnek minősítjük. Ennek egyik következménye a munkaköri leírásokban tapasztalható nagyvonalúság, amelynek felelősség vonzata különösen munkajogi és kártérítési ügyekben jelentős.

Az információk körében, különösen az általunk vizsgált területen, **a hatósági statisztika** szintén alapvető információs forrás. A benne lévő adatokból lehet következtetni az ügyek gyakoriságára, a munkateherre. Az adatok ismerete nélkülözhetetlen a racionális feladat és hatáskör telepítéshez, a helyben intézendő ügyek körének a meghatározásához, a fórumrendszer kiépítéséhez stb.

Azt a követelményt is kívánatos lenne realizálni, hogy a jogalkotó a lakosság közszolgáltatás iránti igényeiről is rendelkezzen megbízható ismeretekkel.

Ami a területi államigazgatási szervek rendszerét illeti, általánosan elfogadott csoportosítás szerint megyei és regionális szinten működnek. Szervezeti oldalról nézve ez a differenciálás helyénvaló. Azt azonban hozzá kell fűzni, hogy **államigazgatási feladat ellátására és hatáskör gyakorlására** – amint ezt az előzőekben részletesen bizonyítottuk – **kistérségi szinten is sor kerül**, a jegyző és a polgármesteri hivatal által. Ezt azért kell külön hangsúlyozni, mert a területi államigazgatási szervek átalakításáról szóló, korábban meghivatkozott kormányhatározat a megyére és régióra összpontosít, közelebbről az említett szervek új (megváltozott) hatásköri és szervezeti rendjének a kialakítására. Valójában azonban a kistérségeket is ide kell sorolni.

A határozat e tárgyban a minisztereket – a hatásköri jegyzék felülvizsgálata alapján – javaslat kidolgozására kötelezte, amelyben a következő kérdésekre kell választ adni:

= **mely államigazgatási feladatok és hatáskörök szüntethetők meg, illetve melyek adhatók át** a helyi önkormányzatoknak és nem közigazgatási szerveknek,

= **milyen formában valósítható meg a dekoncentráció** önálló szervezet kialakítása nélkül (feladatok, hatáskörök közigazgatási hivatalokhoz telepítése, stb.)

= **mely funkciók ellátása valósítandó meg a regionálisnál „alacsonyabb” szintű területen**, esetleg ügyfélszolgálat formájában,

= **hogyan valósítható meg „a területi államigazgatási szerveknek a statisztikai – tervezési régiókból való területi harmonizációja.”**²⁴

A külföldi tapasztalatok azt bizonyítják, hogy a feladatok és hatáskörök felülvizsgálata a fentiekhez hasonló szempontok szerint valóban megújította a közigazgatást és a szerkezeti változást is elősegítette. Ezt azért is kiemelendőnek tartjuk, mert a hazai korszerűsítési törekvések nagyon gyakran nem voltak kellően figyelemmel a feladatokra és hatáskörökre.

A határozat célul tűzte ki továbbá:

= a regionális közigazgatási hivatalokra vonatkozó szabályozás kidolgozását, valamint

= az államigazgatási szervezetekre vonatkozó, átfogó szabályozás koncepciójának a kimunkálását.

A kormányhatározat melléklete szempontrendszer is tartalmaz a területi államigazgatás átalakításához. A cél egyértelmű: radikálisan csökkenteni kell „a széttagolt és nagy számú területi államigazgatási szervezeti kört”. A megvalósítás kétirányú feladatot jelent.

a/ **Lehetőleg ágazatonként egy dekoncentrált államigazgatási szerv működjön.**

b/ **A jelenlegi** (pontosabban a felülvizsgálat után megmaradó) **feladat és hatáskörök közül minél többet a közigazgatási hivatalok lássanak el** és bővüljön a hivatalok koordináció, és ellenőrzési feladatköre. Ehhez még azt a szándékot kell hozzákapcsolni, hogy „a jelenlegi megyei szintről **a statisztikai tervezési régiók szintjére kerüljön a közigazgatási hivatalok működésének (?) meghatározó része** úgy, hogy a régióközpont székhely közigazgatási hivatalvezetője kapja a többletjogosítványokat.”

A törekvések világosak, de nem „újsütetűek”.

A kistérségi és regionális közigazgatás kifejlődése óhatatlanul felmorzsolja a megyei államigazgatási szervezet egy részét. Ebben a folyamatban a kistérségi közigazgatás az egyik, de nem az egyetlen meghatározó tényező. A megyei államigazgatást azonban nem lehet egyik napról a másikra kiváltani az új struktúrákkal.

A regionális államigazgatás megerősödését elsősorban a sokat emlegetett dekoncentráció segítheti elő. E téren valóban a fej-

lesztést eredményező centralizációban (értve ezalatt a feladat- és hatáskörök megyei szintről való „felcsúsztatását”) kevés a tartalék.

A területi államigazgatás dezintegráltsága ma már kifejezetten nyomasztólag hat a közigazgatás egészére. A döntéshozóknak is fel kellene ismerni, hogy az e körben kialakult, az **ún. tárcaérdekekre visszavezethető lobbizás** miért tudott eddig minden racionális törekvésnek ellenállni.

Visszatérve a kiinduló ponthoz megállapítható, hogy **az államigazgatási feladatok kistérségi ellátásának alakulása önmagában és döntő mértékben nem befolyásolja a megyei és regionális államigazgatási szervezeti rendszert.** Elvileg megvan ugyan a lehetőség arra, hogy a dekoncentráció megvalósítása feladat és hatásköröket von el a „hagyományos” területi szintektől, a gyakorlatban azonban kevés erre az esély, illetve a feladat nagyságrendje nem von maga után szervezeti változtatást megyei és/vagy regionális szinten.

Ami az államigazgatási feladatok és hatáskörök kistérség „feletti” szinten való ellátását illeti belátható időn belül, az mutatkozik megvalósítható alternatívának, hogy a **„megyei vagy régió”** képlet helyébe a **„megye és régió”** struktúrát célszerű behelyezni.

Mindenekelőtt a feladatellátás racionális megszervezése, továbbá a személyi és tárgyi feltételek biztosítása, nem utolsó sorban a lakosság érdekeinek figyelembe vétele azt sugallja, hogy a megyei illetékességgel rendelkező államigazgatási szervek mindegyikét nem lehet egyik napról a másikra kivenni a rendszerből. Ez a megközelítés a „nagy változások” idején lehet, hogy felesleges óvatosságnak tűnik. Az is érzékelhető, hogy **a megyei közigazgatás sokak számára a maradiság megtestesítője.** A kételyek még folytathatók, de **ezzel szembe kell állítani a megvalósíthatóságot.** Elsősorban nem döntéshozói bátorság kérdése a megyei államigazgatás radikális kiiktatása a rendszerből. A feladat- és hatáskör csoportok elemzése, az intézendő ügyek gyakorisága és számos egyéb tényező mérlegelése, nem utolsó sorban a szolgáltató közigazgatás megva-

lósítása az, ami megkülönböztetett figyelmet érdemel. Mindez persze nem jelenti, sőt nem is jelentheti a jelenlegi kusza állapotok konzerválását. Azzal is számolni kell, hogy **a regionalizációs folyamatban az ágazatok, különböző okokból, gyakran ellenérdekeltek.**

Összegezésként arra a következtetésre juthatunk, hogy a területi államigazgatás továbbfejlesztését illetően először az alternatívák közül kell kiválasztani a modellt. Az utóbbiakról a szakirodalomban Balázs István nyújt átfogó ismertetést. Álláspontja szerint:

- a dezintegrációs ágazati,
- a területi önkormányzatokba integrált,
- a kvázi szövetségi tagállami és
- a koordinációs modellek közül lehet választani.²⁵

Az egyes modellek ismételésétől több okból is eltekinthetünk. Közülük – egyetértve a Szerzővel – mi is **a koordinációs modellre voksolunk.** A magunk részéről döntő érvek a következőket tekintjük.

a/ A jelenlegi dezintegrált, és többek között ezért alacsony hatékonyságú területi államigazgatás kedvező irányú megváltoztatása hatékony koordinációval rövid távon, költségtakarékosan, „kétharmados” törvények módosítása nélkül is elérhető.

b/ A közigazgatási hivatalok, mint területi kormányhivatalok, jogállásából levezethető előnyök a területi államigazgatásban eddig az elérhető szint alatt mutatkoztak meg. A koordináció „suta” szabályozása lényegében eszköz nélküli állapotot alakított ki. Ezt megváltoztathatják az „erősebb” ellenőrzést és összehangolást biztosító jogosítványok.

c/ A tervezési statisztikai régiók keretei között működő „megyei és fővárosi közigazgatási hivatalvezetők közül a közigazgatási hivatalok jogállását szabályozó kormányrendeletnek fel kell sorolni azt, hogy – a rendelet alkalmazása szempontjából – régióközpont hivatalvezető alatt melyik régióba tartozó megyei (fővárosi) hivatalvezetőt kell érteni.”²⁶ Ez-

által, a kétharmados törvények rendelkezéseinek a keretei között, az államigazgatási feladat- és hatáskör telepítésnek új lehetősége nyílik meg.

Befejezésül arra is ki kell térni, hogy az önkormányzati közigazgatás reformja több ponton is közvetlenül kihat a fentebb vázolt megoldásokra.

Utaltunk már arra, hogy a kistérség önkormányzati szempontból való felértékelésének a szorgalmazása megjelent a szakirodalomban. Legtovább az az elgondolás megy el, amely szerint **a kistérség önkormányzati szint is lenne**. Elméletileg ez a megoldás sem zárható ki, realitása azonban belátható időtávon belül aligha van. Ez ugyanis csak akkor képzelhető el, ha gyökeresen megváltozik a helyi önkormányzatok szabályozásának a „filozófiája”. Erre azonban, különös tekintettel a megvalósíthatóságra, kevés jel utal.

Az előzmények latolgatása alapján nagyobb az esélye a regionális önkormányzás kiépítésének. Amennyiben erre sor kerül, szorosán idekapcsolódik **a regionális önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés (esetleg felügyelet) megszervezése**. Ebben, a ma még idilli-kusnak tűnő állapotban értelemszerű, hogy elhárul minden akadály a regionális közigazgatási hivatalok felállítása elől.

Jegyzetek

1. „Cselekedni most és mindenkiért” A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja. Magyarország 2002-2006. 9. old.
2. Érdeemes megfigyelni egyes fogalmak gyors elterjedését a szakmai nyelvben. A Kormányprogramban megjelenített, „ügynevezett” és idézőjelbe tett kis jelzővel illetett térség, ma már általánosan elfogadott és intézményesült területi egységet jelöl.
3. Lendületben az ország! A Köztársaság Kormányának programja a szabad és igazságos Magyarorszáért 2004-2006. 30 és köv. old.
4. Alkotmány 41. § (1) bek.
5. 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről. 1. § (1) bek.
6. 1999. évi XLI. törvény a területszervezési eljárásról.
7. 66/1990. (VIII. 14.) OGY. határozat.
8. 67/1990. (VIII. 24.) OGY. határozat.
9. 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet
10. 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról.
11. Van ennek a problémakörnek egy további leágazása, a nem közigazgatási szervekhez történő feladat- és hatáskör telepítés. Bár ennek jelentősége egyre nő, a jelenlegi vizsgálódást ebbe az irányba nem tudjuk kiterjeszteni.
12. Ötv. 1. § (1) bek.
13. „Cselekedni most és mindenkiért” A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja. Magyarország 2002-2006. 9. old.
14. IDEA Közigazgatási Fejlesztési Program. Budapest, 2002.
15. 1886. XXII. tc. a községekről. 1. §.
16. Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Budapest, 1942. 274. old.
17. 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. 10. §.
18. 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet 1. § (1) bek.
19. 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet 1. § (2) bek.
20. 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet 1. § (3) bek.
21. 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet 2. § (1) bek.

22. 1075/2004. (VIII. 21.) Korm. határozat
23. 1075/2004. (VIII. 21.) Korm. határozat 2. pont
24. 1075/2004. (VIII. 21.) Korm. határozat 3. pont
25. Balázs István: A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái. Magyar Közigazgatás, 2006. 2. szám.
26. Balázs István: i.m.