

LÓRINCSIK PÉTER

Közigazgatás-fejlesztési elképzelések Bibónál és napjainkban

Bevezetés

A közigazgatás-fejlesztési elképzelések egyidősek magával a közigazgatással. A folyamatosan változó társadalmi, gazdasági környezet szükségessé teszi a rendszeres korrekciót, időnként egy-egy jelentős mértékű reformot.

A folyamat természetes, hiszen a közigazgatásnak követnie kell a folytonosan változó igényeket, válaszokat kell adnia az új, korábban nem ismert élethelyzetekre. A mindenkori kormányzat ezért rendszeresen napirendre tűzte a közigazgatás megreformálásának szükségességét, de kevés törekvés ért el az óhajtott célkitűzések teljes megvalósításáig.

Időről-időre közigazgatási szakemberek tollából is jelentek meg olyan munkák, melyek újabb és újabb közigazgatás-fejlesztési koncepciókat vázoltak fel, és a mindenkori fennálló rendszert kívánták korszerűsíteni. Történelmi fordulópontok vagy a központi elképzelések közzététele idején ezen módosítási javaslatok hatványozódtak, felbuzdulva a történelmi helyzet adta átalakítási lehetőségen, vagy kritikaként megfogalmazva a kormányzati javaslatot bírálva.

A különböző szakmai elképzelések széles spektrumot fogtak át, de több szerzőnél és tanulmányban is felbukkantak vissza-visszatérő elemek.

Egyes javaslatok az adott korban hatástalannak bizonyultak, de később sok elgondolás, elvi elképzelés élt tovább és épült be közigazgatás-földrajzi reformok megvalósításába.

Ilyen elképzelések lehetnek többek között Bibó István munkái, aki a II. világháborút követően, majd évtizedek elteltével, 1972-ben fogalmazta meg újfent javaslatait. 1946 írta meg *A magyar közigazgatási reform problémái és a magyar közigazgatás reformja* című munkáit. 1972-ben pedig *A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata* címen jegyzett országos szintű kutatási főirány keretében felkérésre megírta a *Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció* című tanulmányát,¹ melyben

¹ BIBÓ ISTVÁN: *Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció*. MTA Igazgatástudományi Bizottsága, Budapest, 1975.

kritikai hangvétellel olyan területi közigazgatási modellt tervezett meg, ami a jelen kor számára is példaértékű.

Az akkor megírt javaslatai a most kialakított kistérségi rendszerrel és a megyei területi szintet előbb-utóbb felváltó regionális elképzelésekkel számos hasonlóságot mutatnak.

Kapcsolódási pontok mutathatók ki az országos kerület és a régió, valamint a városjárás (városmegye) és a kistérség kialakítási szempontjaiban, azok elméleti alapjaiban.

Természetesen nem lehet azt mondani, hogy az ezredfordulót követő területi közigazgatási reform a bibói elgondoláson alapul, hiszen más államberendezkedés, más kor és más követelmények határozták meg akkor a közigazgatásunkat, mint most, de néhol a kísérteties egyezést sem lehet pusztán a véletlen számlájára írni.

1. A település és a megye között elhelyezkedő közigazgatási egységek akkor és most

1.1. Középpontban a városok

Bibó István közigazgatás-fejlesztési koncepciója a városok fejlesztésének koncepciója. Kiindulópontként arra hívja fel a figyelmet, hogy a közigazgatás számára új szempontként jelent meg a társadalomszerveződés térbeli rendjének változása, mely egyre kevésbé hagyható figyelmen kívül az igazgatásszervezés területi egységeinek kialakítása során.

Az előtörténeti utalások közül nem mellőzhető Erdei Ferenc 1939-ben közzétett Magyar városok című munkájának említése. Nevezett a kortárs földrajztudósok közül Prinz Gyula mellett Teleki Pál, Hantos Gyula és Mendöl Tibor munkájára is támaszkodva tett kísérletet a közigazgatási és társadalomszervezési gyakorlat újszerű integrálására, amikor könyve végén – s annak műfajától némileg eltérően – megfogalmazta az „Országépítés városokkal” programot.

A városok kiépítésének és középpontba helyezésének szükségességét a bibói elképzelés is alapvető fontosságúként kezeli. Kinyilvánítja azt is, hogy minden községnek egy városi központhoz kell tartoznia, amelyet a vidéki lakosság könnyen megközelíthet és ahol az ügyes-bajos dolgait intézheti.

Elgondolásában a városok innentől kezdve már nem a hatalmi-irányítási funkció meghatározott egységeinek tekinthetők, hanem feladatrendszerük a kooperációt serkentő szolgáltatási irányba módosul. A hatalmi-igazgatási hierarchián nyugvó szervezés helyébe lépő funkcionális vonzáskörzet kapcsolat volt javaslatának is az egyik fő vonulata. „Ehhez viszont szükségessé vált az egyes kistérségekben (alrégiókban) olyan centrumok létrehozása, amelyek biz-

tosítani tudják a funkcionális szolgáltatásokat. Ez szintén a városi státusba emelés irányába hatott.”²

A rendszerváltozást követően az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének kereteit felvázoló publikációk is hasonló következtetésekre jutottak. Megállapították, hogy a város szerepét, mint a közszolgáltatások térségi ellátóját, szervezőjét kiemelten kell kezelni. Ez a kistérségi rendszerben is megtörténik, azonban a kistérségek lehatárolása során nem terveztek ennyire városközpontúságot. A fő cél elsősorban az volt, hogy a társulás mint az önkormányzatok komplex együttműködésének a kerete közös hatáskörben lásson el önkormányzati feladatokat.

Véleményünk szerint a kistérségek tekintetében a jogalkotói cél méltányolandó, hiszen önálló önkormányzatisággal rendelkező települések szabad kooperációjáról van szó, míg a bibói időszakban ilyenről nem, vagy alig beszélhetünk. Ott nem is volt más választás, mint a térségközpont vezető szerepét elismerni.

A kistérségi rendszer működésének a gyakorlata is ebbe az irányba mutat. Megfigyelhető, hogy a közszolgáltatások ellátása – mégha az társulás keretei között történik is – a város irányába rendeződik.

Így a bibói és a kistérségi rendszer között csupán elméleti különbséget lehet tenni, de a végeredmény ugyanaz marad. Bibó a várost egyértelműen vezető szerepre ítéli, míg a kistérségi társuláson belül a kooperáció a hangsúlyos, de a tényleges feladatok az infrastruktúra fejlettsége okán elsősorban a város által biztosítottak.

1.2. A közigazgatási területi beosztás és a gazdasági tervezés kapcsolata

Bibó István az 1971-es település-fejlesztési koncepció bírálatában kifejtette azt is, hogy a közigazgatás földrajzi beosztása szükségképpen kapcsolatba kell hogy kerüljön a gazdasági tervezéshez kialakított térségekkel. Kifejti, hogy „Ma pedig, amikor az államhatalom nemcsak a közigazgatási területi beosztás legfőbb gazdája, hanem az országos gazdasági tervezése is, magától értetődő a közigazgatási területi beosztás és a városhálózat-fejlesztés párhuzamossága: nagyobb részben az előbbinek kell igazodnia az utóbbihoz, kisebb részben fordítva, de nem lehet, hogy ne vegyenek tudomást egymásról.”³

Ez az elképzelés vált később a kistérségi rendszer alapjává is azzal a különbséggel, hogy már létezett egy a statisztikai mérések alapjául szolgáló kategória, mely korrekciókkal ugyan, de a kistérségi lehatárolások alapja lett.

A statisztikai folyamatok mérésére a Központi Statisztikai Hivatal 1994-ben vezette be a statisztikai körzet kategóriáját, melyből az országban 138-at alakít-

² GYARMATI GYÖRGY: A magyar közigazgatás reformja. In *A szabadság kis körei – Tanulmányok Bibó István életművéből*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 99. p.

³ Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Koncepció. In *Bibó István összegyűjtött munkái* 3. EPMSZ, Bern, 1983, 712. p.

tott ki. A rendszer 1998-as módosítása következtében 150 kistérséget rögzítettek. E kistérségi rendszert vette át a kormányzat a többcélú kistérségi társulások megalakításához.

1.3. Járás és kistérség

Összehasonlító tanulmányunkban a települések közötti térségi kapcsolatrendszerek vizsgálata szükségessé teszi az elmúlt fél évszázad megyei szintnél alacsonyabb közigazgatás-szervezési kategóriáinak bemutatását. Az 1950-ben megalakuló tanácsrendszerben a települések fölé egy 140 járásból álló államigazgatási szintet alakítottak ki, majd 1971-ben megszüntették a járási tanácsokat, és a harmadik tanácstörvény által járási hivatalokat hoztak létre. A járások száma időközben fokozatosan csökkent, megszűnésük előtt 83 volt. A járási rendszert 1984-től a városkörnyéki igazgatás váltotta 139 városkörnyékkel. A rendszerváltást követően egészen a kistérségek létrejöttéig a közigazgatás nem ismert a településnél nagyobb, de a megyénél kisebb területi egységet.

Bibó István 1946-ban a következő kérdést teszi fel: „Az következik-e ebből, hogy ezek után Magyarországon a községen túlmenő területi önkormányzatra nincs is szükség, s az önkormányzati élet szükségleteit és a demokratikus magyar politikai nevelődés kívánalmait ki lehetne elégíteni azzal, hogy a halottá vált vármegyei önkormányzat helyett az eddiginél sokkal erősebb községi önkormányzatot építsünk ki?”⁴

Gondolatait tovább folytatva arra a következtetésre jut, hogy ez csupán a városok és a nagyobb városias községek számára magában kielégítő, ellenben a kisebb községekben vagy külterületeken élő lakosság számára a nagyon fontos községi önkormányzat mellett valami másra is szükség van. Álláspontja szerint egy olyan egységet kell kialakítani, amely elég kicsi ahhoz, hogy még eleven öngazgatási közösség kerete lehessen, de elég nagy ahhoz, hogy politikai, gazdasági és kulturális síkon szélesebb kitekintésű közösségi vállalkozások színtere legyen.

Véleménye szerint „Ilyen színhelyként nyilvánvalóan az a legközelebbi városias, vagy azzá fejlesztendő központ kínálkozik, ahová a környék lakossága a mindennapi életből való túlságos kiszakadás nélkül egynapi fordulóval bejár vagy bejárhat hivatalos ügyeit intézni, piaci kapcsolatokat fenntartani, vásárolni vagy eladni, gazdasági, termelési és fogyasztási impulzusokat kapni, szórakozni, művelődni és gyermekei számára az általánost meghaladó igényű iskoláztatási és elhelyezési lehetőségeket megkeresni; végül ez a közeli központ a közlekedési lehetőségek modern kifejlődése során azzá a helyé is válhat, ahol a lakosság tekintélyes része akár naponként is megfordulhat az otthon és a munkahely, vagy az otthon és az iskola közötti mindennapi helyváltoztatás során.”⁵

⁴ Társadalmi reform és közigazgatás (1946–1974). A magyar közigazgatási reform problémái. In *Bibó István összegyűjtött munkái* 3. EPMSZ. Bern, 1983, 678. p.

⁵ Uo.

Álláspontja viszont az, hogy ugyan nyilvánvaló lenne a járási önkormányzat gondolata, mely a községi perspektívákon túlemelkedő, az élettől elszakadt vármegyei egységeknél viszont kisebb, egészségesebb egységet jelent, azonban erről nem lehet szó. „Már csak azért sem, mert a járásokat s azok határait a valószínű belső erőktől függetlenül, tisztán közigazgatási célszerűségből hozta létre s módosította a vármegye és a központi hatalom, s ennek során helyenként egészen szűk és kicsinyes szempontok voltak az irányadók.”⁶

1972-ben a kormányzati koncepció bírálatában szinte szó szerint ugyanerre a következtetésre jut: „A járás azonban nem önkormányzati egység, hanem csupán a vármegye helyi kirendeltsége, mely a járás népe számára ma is az uralmat testesíti meg. A járási vezetőt ma sem a járás választja, hanem a vármegye küldi le a járásba, ennek megfelelően egész igazgatása és ügyvitele a vármegye kialakult gyakorlatához és szükségleteihez és nem az igazgatott nép szükségleteihez igazodik.”⁷

Több mai szerző is elismeri a járás és a kistérség távoli kapcsolatát, egyben kinyilvánítva azt, hogy a kistérség nem tekinthető a járási rendszer utódjának, hiszen teljesen más célra, más jogosítványokkal és mást képviselve alakították ki őket.

A tanácsrendszer járásaihoz hasonlította például a kistérségi rendszert Varga István, amikor azt mondta, hogy „... itt nem lehet kizárni annak a gondolatnak a létjogosultságát sem, amely a járási, városkörnyéki, vagy éppen a KSH statisztikai megfigyelési (adatgyűjtési) rendszer utánérzéseként értelmezi a jelenlegi kistérségeket.”⁸

Dubecz né Károlyi Éva is hasonló megállapításra jutott talán „nem is alapvetően”.⁹

Véleményünk szerint elsősorban nem is az összehasonlítással van baj, hanem inkább azzal, hogy ez a párhuzamba állítás magában hordozott némi elutasítást is. Megjegyzendő egyébként, hogy a közigazgatás kistérségi szintű szerveződése járási közigazgatási egységként korántsem a tanácsrendszer terméke, hanem már évszázadokkal ezelőtt megjelent a magyar jogrendszerben.

1.4. Településközi reálkapcsolatok

Bibó a megállapításai során folyamatosan elvi jelentőségüként kezelte azt, hogy a vidék lakosságának mindig az ideális megközelíthetőségű központokat próbálta meghatározni. Koncepciójában úgy kalkulált – a közlekedés fejlődését is

⁶ Uo.

⁷ A magyar közigazgatás reformja (A Nemzeti Parasztpárt javaslata.) A magyar közigazgatási reform problémái. In *Bibó István összegyűjtött munkái* 3. EPMSZ. Bern, 1983, 696. p.

⁸ VARGA ISTVÁN: Egy elfelejtett terület. Gondolatok a nagyvárosi kistérség szabályozási kérdéseihez. In Vigvári András (szerk.): *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*. IDEA. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2006, 45–48. p.

⁹ DR. DUBECZNÉ DR. KÁROLYI ÉVA: A kistérségi szerveződések margójára. *Jegyző és Közigazgatás*, 2004. július-augusztus.

beleszámolva –, hogy kb. 30–40 km az a már meglehetősen szélső határ, ameddig egy-egy vidéki hely és egy-egy városi központ között még gyakori és eleven közlekedés létezhet. „Azért vehetünk itt nagyobb távolságot, mert ha nem is azonnal, de távolabbi perspektívában a közlekedési lehetőségek igen nagy méretű javulásával és kiépülésével számolhatunk. Ebből Magyarország fennálló települési viszonyai mellett az következik, hogy gyakorlatilag kb. 600 és 1000 km² átlagos területű és kb. 60–90 ezer főnyi lakosságú egységek tekinthetők Magyarországon olyan ideális átlagos önkormányzati egységeknek, melyeken belül egy városias központnak az egység legtávolabbi pontjával való jó és intenzív közlekedése megvalósítható. Természetesen ezek a számok megnagyobbodnak olyan helyeken, ahol a székhely nagyobb környékeket, vagy pláne egész országrészeket tápláló nagyváros.”¹⁰

Elképzelését továbbgondolva azt is meghatározta, hogy minden egyes községnek egyetlen egy helyen kell általános igazgatási, iskolai, pénzügyi stb. központjának, bíróságának lenni. „S mindennek nem akárhol, hanem azon a helyen, amelyet az illető község számára a közlekedési és gazdasági viszonyok parancsolóan megszabnak: abban a legközelebbi városban, vagy városiasodó központban, amelyet a lakosság szükségletei, gazdasági, piaci érdekei és kulturáliszórakozási igényei kielégítése végett állandó időközökben fel szokott keresni.”¹¹

A településközi reálkapcsolatok meghatározása alapvető a közigazgatás megreformálásának kiindulópontjaként, ezért a jelenkor közigazgatási szakembereinek is vizsgálódási fókuszában állt. A kistérségi rendszer kialakításának alapkonceptiója is éppen a fentiekre épült.

Szabó Lajos prognosztizáló megállapítása szerint „Az együttműködéses kapcsolatoknak reálisan a kistérségben (tájegységben) van helyük, ahol az önkormányzatok egymásra utaltsága, egymást támogató képessége természetesen szakmai, gazdasági alapokkal bír. Jellemzően a létező vonzáskörzet lehet a társulások kapcsolatok valóságos közege”.¹²

Bekényi József szerint „a kistérség ennek azért adhat keretet, mert valós, a települések között meglévő reálkapcsolatok alapján került lehatárolásra”.¹³

A mindenkori közigazgatási reformok elsősorban mindig a közigazgatási szervek és a felhasználó (ügyfelek, más szervek) kapcsolatának és kommunikációjának könnyítését kell, hogy célozzák. Ha pusztán institutionális szempont érvényesül az átszervezések során, akkor valódi reformról, valódi fejlesztésről nem beszélhetünk. A komplex kistérségi rendszer is – a gazdasági racionalitás szempontjai mellett – az állampolgárok életminőségének javítása, valamint az

¹⁰ Társadalmi reform és közigazgatás (1946–1974). A magyar közigazgatási reform problémái. In *Bibó István összegyűjtött munkái* 3. EPMSZ. Bern, 1983, 683. p.

¹¹ Uo. 697. p.

¹² DR. SZABÓ LAJOS: Az önkormányzatok társulásai. *Magyar Közigazgatás*, 1994/3. sz. 146. p.

¹³ BEKÉNYI JÓZSEF: A helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. *Magyar Közigazgatás*, 2005/11. sz. 661. p.

indokolatlan társadalmi és területi egyenlőtlenségek kiküszöbölése érdekében intézményesült.

1.5. Számbeli és méretbeli különbségek

A korabeli területrendezési koncepciók rendre 80 és 90 közötti számot határoztak meg a térségi központok létszámaként. Kb. 80 központot határozott meg Erdei Ferenc Magyar város c. művének egyik zárófejezetében, ahol először vetette fel egy olyan országos városközpont-hálózat szükségességét, amelyben az ország minden pontjának megvan a maga városi funkciókat ellátó központja. Eszláry Károly, aki 1947-ben a Városi Szemlében három alternatív közigazgatási területrendezési tervet vázolt fel a nagymegye-, középmege- és kismegye-rendszer elnevezés alatt, az országot mindhárom változatban csaknem azonos számú alapegységre osztotta fel, a nagymegyéken belül pedig 87 járásra, a középmegeyéken belül 93 járásra, a kismegye-rendszerben pedig 90 kismegyére.

Bibó – fél évszázadra tekintve vissza a különböző igazgatásföldrajzi és vonzáskörzet vizsgálatok irodalmában – a politikai döntések ellenére is ható városkörnyéki vonzáskörzetek „zárt számára” hívta fel a figyelmet. Arra, hogy a különböző elemzések épp úgy, mint az optimalizálásra törekvő modellezések rendre 90 körüli egységet eredményeznek, ha az arányos népessémgosztlás, a centrumtávolság és azok legkedvezőbb elérhetősége alapján próbálnak igazgatási egységeket megállapítani. 1946-os javaslatában 88 ilyen középfokú városjárás központot határozott meg, kiegészítve a fővárost közvetlenül övező agglomeráció további nyolc településével.

Az 1007/1971. sz. Kormányhatározatban foglalt településhálózat-fejlesztési koncepció opponálásában lényegében ugyanezt a következőképpen fogalmazta meg: „Városkörnyék-rendszer 80–110 egységgel, melynek alapja a meglévő vagy kifejlesztendő városok köré felépülő járás (nagyjáras), s megfelel a Koncepció szerinti középfokú központok némileg megszorított együttesének. Kedvez az erőteljes és nagyvonalú (községi szintet meghaladó) helyi önkormányzatnak és a város és vidék egybeszerveződésének, városjárássá való alakulásának. Feltétlenül kívánja az országos kerületnek, mint tervező és a központot tehermentesítő (döntően nem önkormányzati jellegű) területi-szervezési szintnek a beiktatását. A megye egységét háttérbe szorítja, inkább a járasok szövetségéiként hagyja meg. Települési, tervezési és szervezési szempontból feltétlenül ez a leglendületesebb legdemokratikusabb és legmodernebb megoldás.”¹⁴

Mint tudjuk, a kistérségi rendszer legnagyobb eltérése éppen abban mutatható ki, hogy számszerűleg nem egyezik meg a Bibó által elképzelttel. 2003 decemberében 168 kistérséget hoztak létre, amelyek átfedés-mentesen fedik le az országot. Budapest és Debrecen városkörnyék nélkül önálló kistérséggé vált.

¹⁴ Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Koncepció. In *Bibó István összegyűjtött munkái* 3. EPMSZ. Bern, 1983, 790–791. p.

2007. szeptember 25-től pedig tovább aprózódott a rendszer, mivel a korrekciós javaslatok következtében 174 kistérség került lehatárolásra.

Bibó 60 és 90 ezer közé teszi a lakosság számát saját átalakítási javaslatában, míg a jelenlegi fennálló helyzet szerint a kistérségek közül 116 tartozik a 10 és 50 ezer közötti lélekszámot számláló térségek közé.¹⁵

Elaprózottabb területi szint jött tehát létre, mint amit Bibó javasolt, de más településhálózati adottságok jellemezték a két kort. Akkor, hogy az elképzelés megvalósuljon, meg kellett volna duplázni a városaink számát, ma pedig majdnem dupla annyi város van, mint kistérségi központ.

2. A megyénél nagyobb területi szint szerepe akkor és most

Már a II. világháborút követően megfogalmazódott Bibó István által az a gondolat, mely szerint a közigazgatás fejlesztésre szorul és azt minden energiával meg kell változtatni. „Korabeli szervezete, ügyvitele, regionális tagoltsága és működési mechanizmusa ugyanis egy 20. századi polgári állam berendezkedés kívánalmait szerint is avított volt. Az évszázados formákat, tradicionális karakterjegyeket még őrző „tekintetes vármegye” éppen úgy korszerűsítésre szorult, amiképpen a szakigazgatás különböző ágazatai is.”¹⁶

Megfogalmazta azt is, hogy a magyar közigazgatás különböző részterületei mennyiben magukon hordozzák és őrzik annak a szerkezetnek a hatalmi, társadalmi és kulturális adottságát, mely egykor létrehozta őket.¹⁷

Az is problémát jelentett továbbá, hogy a korabeli megyék túlságosan nagy egységet foglaltak magukba ahhoz, hogy a székhelytől távol eső falvakat, amelyekből a megyék lakosságának többsége kikerült, valóságos közéletet élő önkormányzati egységbe tudták volna összefogni.

A méretük mellett „a történeti területtel bíró magyar vármegyék tehát nemcsak azért nem voltak eleven önkormányzatok, mert egy megmerevedett feudális és bürokratikus megyei vezetőréteg nem engedte be a népet az önkormányzat sáncaiba, hanem azért is, mert a nép ezeket a megyei kereteket még annyira sem ostromolta, amennyire a politikai szabadság országos, községi, vagy városi kereteit több-kevesebb sikerrel mégis csak megpróbálta ostromolni.”¹⁸

A vármegyének mint igazgatási szintnek a megszüntetése viszont olyan helyzetet teremtett volna, hogy a területi szint a városjárás szintjére süllyed és a központi szinttől távolodik el. Ez koordinációs problémákat vethetett volna fel,

¹⁵ A T/2911. számú törvényjavaslat indokolása. Forrás:

<http://www.parlament.hu/irom38/02911/02911.pdf> (Letöltve: 2007. szeptember 23.)

¹⁶ GYARMATI GYÖRGY: i. m. 77. p.

¹⁷ BIBÓ ISTVÁN: A magyar közigazgatásról (Elvi állásfoglalás és történeti áttekintés). In Demokratikus Magyarország – *Válogatás Bibó István tanulmányaiból*. Magvető Kiadó. Budapest, 1994, 308. p.

¹⁸ Társadalmi reform és közigazgatás (1946–1974). A magyar közigazgatási reform problémái. In *Bibó István összegyűjtött munkái* 3. EPMSZ. Bern, 1983, 677. p.

főleg úgy, hogy Bibó még a 36 egységgel (25 vármegyével és 11 törvényhatósági jogú várossal) együtt dolgozó központi igazgatást ekkora számra sem tartotta alkalmasnak odafigyelni.

Véleménye szerint „szüksége látszik tehát az eddigi vármegyéknél nagyobb, országrésznyi, nagy tájnyi, kerületi jellegű területi egységek létesítésének, melyek igazgatási szervezete egyrészt az egyes törvényhatóságok összefogásának és felügyeletének, másrészt a felduzzadt központi igazgatás decentralizálásának feladatát látná el. Kb. 6–7 ilyen egységgel volna érdemes számolni, melyek az ország legnagyobb városai, mint városközpontok körül gazdaságilag és kulturálisan is sajátos igényekkel bíró egységeket jelentenek, bár nem valószínű, hogy ezek keretében jelentős önkormányzati igény is fellépne.”¹⁹

Ezt az egységet, melyet már a korabeli idevonatkozó magyar irodalomban is leggyakrabban régió vagy nagytáj néven jelöltek, nem tartotta célszerűnek alkalmazni, hanem inkább – némileg régi hagyományt is követve – országos kerületeknek nevezte. Álláspontja szerint a „régio” kifejezésnek olyan egészen általános, a nagyságrendtől teljesen független mellézköngéje is van, mint amit a „regionális”, „regionalizmus” kifejezések jeleznek, és ez téves következtetések levonását is lehetővé tenné.

Az országos kerületeket a természettől adott 7 tájegységnek megfelelően Budapest, Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs, Szombathely és Győr székhelyekkel képzelte el.

Ezeket az országos kerületeket elsősorban nem a helyi erők eredőjeként, hanem a központi igazgatás decentralizációjaként jelölte meg, mint egy erősen szakszerű, technokratikus felügyeleti igazgatás helye, mellyel biztosítható a település, a városjárás, a kerület és a központi szint megfelelő távolsága. A probléma ott jelentkezett, hogy a megyei szintet helyettesítendő, kellett egy olyan területi egységet a közigazgatási rendszerbe beemelni, ahol a központi kormányzat szervei megjelenhetnek és területi feladat- és hatáskörök címzettjei lehetnek.

A bibói koncepció az előzőek alapján nem is elsősorban önkormányzatisággal kívánta felruházni az országos kerületeket, de megállapította, hogy ha a városnak és környékének szervezeti együttélése kialakul, akkor a kerületekkel együtt a megyét „két tűz közé szorítják”. Felülről az országos kerület nagyobb szakértelme, technokrata fölénye, alulról pedig a város és a városkörnyék önkormányzata fogja kiüresíteni feladatait.

Mivel a korábbi nemesi vármegye sem lett népi önkormányzattá, nem hozott létre valóságos érdekközösséget, Bibó így nem jószolt neki vezető szerepet. A megyét, mint területi keretet leginkább a hozzátartozó városjárások közös szerveként, mintegy föderációjaként képzelte el az egy városjárás erejét meghaladó közös vállalkozások elvégzésére és közös intézmények fenntartására. Így a közigazgatás számára is továbbélhetne.

¹⁹ Uo. 688–689. p.

Az ezredfordulót követően a kormányzat elsősorban önkormányzati régió kialakításában gondolkodott, azonban már szinte a kezdetektől látni lehetett, hogy a politikai konszenzus hiánya miatt a választott régió egyelőre nem fog megvalósulni. A regionalizmus folyamata azonban ezzel nem szakadt meg. A bibói alapoknak megfelelően az államigazgatási szervek régiós átszervezésére került sor, melyhez nem volt szükség parlamenti döntésre, azt a kormány saját hatáskörben is megtehetette. A jelenlegi államigazgatási berendezkedést ezért egyre inkább az adminisztratív régió gondolata hatja át – a háttérben napirenden tartva az önkormányzati régiót is –, ahol a területi államigazgatási szervek a megyehatárokat át nem lépő régióhatárokon belül látják el tevékenységüket éppen úgy, ahogy azt Bibó is elképzelte.

3. Alapelvek a közigazgatás területi szintjeinek kialakításához akkor és most

Egy közigazgatás-fejlesztési koncepció szükségszerűen magában hordozza bizonyos alapelvek megfogalmazásának kívánalmát is. Átfogó átalakítási terv véleményünk szerint nem képzelhető el az elvek és irányok rögzítése nélkül.

Bibó István is megfogalmazta javaslatainak elméleti irányait, melyek ma is alkalmasak arra, hogy a közigazgatás szervezeti rendszerét meghatározzák.

Hat alapelvet emelt ki, amelyek egytől-egyig kiemelt jelentőséggel, de eltérő súllyal bírnak megvalósításukat tekintve.

Az első alapelv a székhelyek optimális megközelíthetőségének elve, mely abból indul ki, hogy ha már egy bizonyos igazgatási szint egységeinél ki vannak jelölve a székhelytelepülések, akkor a térség határainak meghúzásánál s az egyes földrajzi helyek (települések, településrészek) hovatartozásának eldöntésénél – különleges esetektől eltekintve – a székhelyek legcélszerűbb megközelíthetősége a döntő szempont. Ez lényegében nem jelent mást, mint feltérképezni azokat a kialakítandó térségi központokat, ahova a lakosságot már élő, mindennapos kapcsolatok kötik, vagy racionálisan köthetnék, ha fejlesztenék az adott települést.

Azokon a területeken, ahol a sugaras kialakítású közlekedés már megvolt (elsősorban a nagyobb városok irányába), ott a központ és környéke kijelölése nem okozott gondot. Ahol viszont térségközpontot kellett fejleszteni, ott ez maga után kellett, hogy vonja a közlekedési infrastruktúra kiépítését is.

A második alapelv az egységek arányosságának elve. Ez azt mondja ki, hogy az egy szinten elhelyezkedő térségek viszonylagosan arányban kell álljanak egymással. Az arányosság egyfelől jelenti a terület nagyságát, másfelől a népesség létszámát. A közigazgatási közszolgáltatások szempontjából fontosabbnak tekinthető a népesség arányossága, mivel az apparátusok méreteit inkább az odatartozó népesség száma, mint a terület nagysága határozza meg. Az egységek arányosságát előíró alapelvnek határt szabnak a nagyvárosi agglomer-

rációk. Itt akkor is óhatatlanul megjelennek a nagy lakosságú egységek, ha viszonylag kisebb területeket alakítanak ki az igazgatásban.

Az első két alapelv ütközésének elkerülése érdekében prioritási sorrendet kell felállítani. Az arányosság elvét nem célszerű a székhely optimális megközelíthetőségének rovására erőltetni, mert ahhoz a lakosságnak jelentős érdekei fűződnek, míg az arányosság elve elsősorban a hivatal belső szervezésével kapcsolatos érdekeket szolgálja. Bibó is arra az álláspontra helyezkedik, hogy amennyiben az arányosság és a székhely optimális megközelíthetősége teljes ellentétbe kerül, akkor felmerülhet az a lehetőség is, hogy vizsgálni kell, hogy nincs-e helye új központ vagy új központok kijelölésének vagy kifejlesztésének.

A jelenlegi kistérségi rendszer 2007. évi átalakítása is – egyéb érdekeken túl – e két elv összeütközésének feloldását szolgálja az új kistérségek kialakításával.

A harmadik alapelv az igazgatási szolgáltatások egységének elve. Az ország területén létező közszolgálatok és közérdekű szolgáltatások lehetőleg mindenütt a területi beosztás ugyanolyan rendszerét alkalmazzák. A kistérségi rendszer alap gondolata egybeesik ezzel az alapelvvel, hiszen arra lett létrehozva, hogy önmagában közigazgatási, közszolgáltatási, területfejlesztési és statisztikai mérési egység legyen.

Negyedik alapelv az alsóbb és felsőbb szintű (kisebb és nagyobb) területi egységek egymásba illeszthetőségének elve, vagyis az, hogy minden kisebb egység egészében illeszkedjék bele egy következő szintű, nagyobb méretű egységbe. Vonatkoztatva ezt a mai közigazgatási egységek rendszerére, azt láthatjuk, hogy a kistérségek átfedés-mentesen terülnek el az országhatáron belül és az őket alkotó települések közigazgatási határaihoz kötődnek, ahogy a megyék a kistérségek határaihoz, illetve a régiók a megyehatárokhoz.

Ez az elv az igazgatási szolgáltatások egységének elvéből ered, csak éppen nem annyira a lakosság, hanem inkább a hatóságok érdekét szolgálja. Ott az a cél, hogy a lakosság egyugyanazon helyre, és pedig lehetőleg a legközelebbi központba járjon ügyes-bajos dolgait intézni, itt pedig az, hogy egyugyanazon szervezet jogorvoslati és felügyeleti ügyei tartozzanak egyugyanazon felsőbb központhoz. A területbeosztási ésszerűség azért manapság már magában foglalja a társadalmi csoportok területi érdekeit is a hatalmi-igazgatási logika mellett. Egy demokratikus rendszerben szükséges elem az is, hogy befolyásolhassa a település, a város, a kistérség lakossága, közvéleménye, önkormányzata az új rendszer kialakulási folyamatában, hogy melyik szint melyik egységébe kíván kerülni, és a kinyilvánított helyi közakarat elől a hatalomnak sem szabad eleve elzárkóznia.

A területi szintek egymásba illeszthetőségének az elve átvezet a következő alapelvhez, amit úgy is nevezhetnénk, hogy a célszerű területi hovatartozás szintenkénti eltérése és összeütközése. Ez a következőkben jelentkezik: ha egyszer egy bizonyos földrajzi pont egy bizonyos szintű területi egység keretében a legcélszerűbb és legközelebbi központhoz beosztást kap, s ha ezzel a központtal

s az egység egészével együtt illeszkedik bele a következő, magasabb szintű és nagyobb egységbe is, akkor megeshetik, hogy ezen a magasabb szinten már nem a számára legcélszerűbb és legjobban megközelíthető magasabb központ-hoz fog kerülni. Remek példák adódnak erre, ha megvizsgáljuk egy régióhoz tartozó – főleg régióhatárnál fekvő – település és a szomszédos régió központjának távolságát. Sok esetben juthatunk arra a következtetésre, hogy a szomszéd központ célszerűbb, mint a település számára kijelölt.

A különböző szintek konkurenciájából adódó hovatartozási célszerűtlenségek problémája átvezet a következő alapelvhez, a súlypontok váltakozásának elvéhez, mely egyben az említett probléma megoldását is megkönnyíti. A köz-igazgatási-területi rendszer súlypontjai (hivatalok, önkormányzatok, szolgáltatások) célszerűen nem csoportosulhatnak a közvetlenül egymás mellett helyet foglaló szinteken, hanem inkább egymástól távolabbra kell esniük. Ez azt jelenti, hogy ahol már egy szint kiépített apparátusa létezik, ott nem célszerű a másik szint apparátusát is kiépíteni. Az ebből adódó célszerűtlen elrendezéseket a nem súlyponti szinteken kell koncentrálni, így az valamennyire feloldja a problémát. A jelenlegi adminisztratív régiók is követik ezt az alapelvet, amikor a különböző területi államigazgatási szervek központjait a régión belül eltérő megyeszékhelyekbe jelölik.

Összegzés

Mind Bibó István javaslata, mind pedig a komplex kistérségi társulási rendszer a közszolgáltatások színvonalának összehangolt és kiegyenlített emelése érdekében kerültek megalkotásra.

Bibó elképzelése azonban akkor (1946-ban vagy 1972-ben) nem hozta meg a kívánt eredményt, még politikai vita tárgyává sem került. A Magyar Tudományos Akadémia Igazgatástudományi Bizottságának Közigazgatástudományi Szekciója 1972-es munkáját 200 példányban „hivatalos használatra” ugyan kinyomtatva azzal, hogy azt a kutatási főirány koordináló tanácsa meghívott szakemberekkel kibővített ülésén vitára tűzi. Erre azonban Bibó István életében nem került sor. A kutatási program vezetője ezt azzal magyarázta, hogy „Bibó körül éppen akkor történt mindig valami, amikor a megvitatást elhatároztuk, így az egyre halasztódott.”²⁰

Később azonban a tanulmány érdemi szakmai viták alapjául szolgált.

Mégis sok elgondolása valósult meg valamilyen formában, hiszen ha a hazai városhálózat fejlődését vizsgáljuk, arra a következtetésre juthatunk, hogy

²⁰ Kovács István személyes közlése Gyarmati György számára. A „valami mindig történt” kitéltet magyarázva egyfelől külföldi tanulmányútra indulásának kérelmét, illetve annak belügyminisztériumi elutasítását említette, másfelől pedig azt, hogy a hivatalos szervek nem vették jó néven „The Paralysis of the International Institutions and the Remedies” című munkájának külföldön való megjelentetését, 1976-ban.

annak alakulása figyelmet érdemlő hasonlóságot mutat Bibó javaslatával. Magyarországon a tanácsrendszer 1950-es bevezetése és a szocialista rendszer bukása közötti időszakban összesen 108 községet nyilvánítottak várossá.²¹ Bibó egykori tervezetében – Budapestet leszámítva – 97 városmegye létesítésére tett javaslatot. Ezek központjaiként – négy kivétellel (Kőszeg, Szentendre, Csongrád és Túrkeve) – „felhasználta” minden korabeli várost, összesen ötvenet. A városmegyeközpontnak szánt települések kereken a fele (48) volt község, többnyire olyanok, melyek alsóbb szintű igazgatási központok vagy vonzáskörzettel bíró funkcionális centrumok voltak. Közülük hat olyan település volt – Devecser, Kál-Kápolna, Komádi, Szendrő, Lengyeltóti és Mezőcsát –, amely négy évtized alatt sem érdemesült várossá nyilvánításra, 42 viszont elnyerte ezt a rangot. A rendszerváltozást követően azonban ezek közül Devecser, Komádi, Szendrő, Lengyeltóti és Mezőcsát is városi rangot kapott.

Az alapelvek, melyeket közigazgatás-fejlesztési koncepciói vezérfonalául szánt – az önkormányzatiság elve, valamint a szerves város-vidék kapcsolat respektálása –, megegyeznek a kistérségi lehatárolás elméleti megalapozását meghatározó elgondolások alapelveivel is.

Az egykori és a mostani átalakítási törekvések is valamely már korábban kialakított séma alapulvételével határozták meg a közigazgatás új egységeit. Bibónál ez a meglévő járási rendszer volt: „az új egységeket a jelenlegi elaprózódott járási beosztás megfelelő racionalizálásával és kikerekítésével hozzuk létre.”²²

A kistérségek esetén a korábban statisztikai megfigyelési egységként kialakított körzetek alakultak át – korrekciókkal – közszolgáltatási, területfejlesztési területi egységé.

A területi közigazgatás átszervezése esetén a megyétől korábban sem, de jelenleg sem lehet elvonatkoztatni. Bibó prognosztizáló véleménye szerint „honunkban megye valamilyen formában bizonyára mindig lesz, egyéb közigazgatási egységekre nézve azonban ugyanez nem olyan bizonyos.”²³

Manapság pedig a megyének működő önkormányzata van, továbbá a régiók lényegében megyehatárokon belül megyék összekapcsolódásából származnak és a társadalmi tudat is egyelőre inkább megyei, mint regionális.

Az ezredfordulót követő közigazgatási reform teljes koncepciója nyomán fontos jogszabályok születtek, de nem az eredetileg elképzelt tartalommal. A szükséges politikai konszenzus hiánya miatt nem sikerült a kötelező kistérségi társulások, valamint az önkormányzati régiók létrehozása.

²¹ PETRIKÉ VÁMOS IDA: *A magyar településhálózat területszervezési változásai 1945 és 1990 között*. Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1996.

²² Társadalmi reform és közigazgatás (1946–1974). A magyar közigazgatási reform problémái. In *Bibó István összegyűjtött munkái* 3. EPMSZ. Bern, 1983, 683. p.

²³ Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Koncepció. In *Bibó István összegyűjtött munkái* 3. EPMSZ. Bern, 1983, 772. p.

Várhatóan erre előbb-utóbb sor fog kerülni, ami csak további kapcsolódási pontokat eredményez Bibó egykori és a kormányzat mostani törekvései között.

Felhasznált irodalom

- BEKÉNYI JÓZSEF: A helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. Magyar Közigazgatás 2005/11. sz.
- BIBÓ ISTVÁN: A magyar közigazgatásról (Elvi állásfoglalás és történeti áttekintés) In Demokratikus Magyarország – Válogatás Bibó István tanulmányai-ból. Magvető Kiadó. Budapest, 1994.
- BIBÓ ISTVÁN: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció. (Felelős Kiadó: Dr. Kovács István, a koordináló tanács elnöke) 90 old. + 14 térkép. MTA Igazgatástudományi Bizottsága. Budapest, 1975.
- BILECZ ENDRE: A regionalizmus-koncepció érvényesítésének politikája. Közigazgatás- és társadalompolitika összefüggései a reformkoncepció változatai kapcsán. 2003. Forrás: <http://www.b-m.hu/idea/regmcs/2rm.doc>. Letöltve: 2007. szeptember 25.
- DR. DUBECZNÉ DR. KÁROLYI ÉVA: A kistérségi szerveződések margójára. Jegyző és Közigazgatás 2004. július-augusztus.
- DR. SZABÓ LAJOS: Az önkormányzatok társulásai. Magyar Közigazgatás 1994/3. sz.
- GYARMATI GYÖRGY: A magyar közigazgatás reformja. In A szabadság kis körei – Tanulmányok Bibó István életművéből. Osisris Kiadó. Budapest, 1999.
- GYARMATI GYÖRGY: Bibó István közigazgatási koncepciója (előadás Szegeden 1989 tavaszán). Kézirat.
- KENDE PÉTER (szerk.): Bibó István 1911–1979. Dialogues Eurpéens. Párizs, 1979.
- Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Koncepció. In Bibó István összegyűjtött munkái 3. Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem. Bern, 1983.
- NAGY CSABA: Bibó István életműve. Katolikus Szemle. Róma, 1986.
- PETRIKNÉ VAMOS IDA: A magyar településhálózat területszervezési változásai 1945 és 1990 között. Magyar Országos Levéltár. Budapest, 1996.
- Társadalmi reform és közigazgatás (1946–1974). A magyar közigazgatási reform problémái. In Bibó István Összegyűjtött munkái 3. Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem. Bern, 1983.
- VARGA ISTVÁN: Egy elfelejtett terület. Gondolatok a nagyvárosi kistérség szabályozási kérdéseire. In Vigvári András (szerk.): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. IDEA. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest, 2006.

PÉTER LŐRINCSIK

PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT AT BIBÓ
AND NOWADAYS

(Summary)

Public administration developing proposal of István Bibó and principles of public administration reform at turn of the millennium are very similar to each other. Both of them want to shape units which would be bigger than settlement and smaller than county nevertheless want substitute county for region.

Naturally these thoughts are similar to each other only because of geographical basis, but different in public order age and requirements.

Bibó agreed with changing of public administration as present experts.

In that time the end of world war II and the government decree of 1971 gave the right possibility for Bibó, nowadays the change of political regime and European Union accession are giving that.

Idea of Bibó was treated unfairly after the millennium although it serves as a basis of the present system.

Our study want to compare the period reform-suggestions and today public administration territorial system.

