

A területi hatalommegosztás dilemmái Magyarországon¹

VELICH KATALIN

A rendszerváltáskor kialakított magyar önkormányzati modell hatékonyságát és gazdaságosságát érintő kritikák – demokratikus értékeinek általános elismerése mellett – már a kilencvenes évek közepén megjelentek. A demokratikus önkormányzatiság működésének hazai tapasztalatait elemezők eltérő hangsúlyokkal, de ugyanazokat a hiányosságokat és potenciális veszélyforrásokat azonosították. A szakértői anyagokban és kormányzati intézkedéstervekben vázolt reformok és forгатókönyvek között is sok egybecsengő javaslatot, hasonló irányú fejlesztési elképzelést találhatunk. Az elmúlt húsz év során mégsem került sor olyan mélyreható strukturális átalakításra, amely rendszerszinten próbálta volna kezelni a helyi önkormányzatok működésének gyengeségeit.

Jelen tanulmány a magyar önkormányzati rendszer egyes közigazgatási vonatkozású elemeit vizsgálja, nemzetközi kitekintés mellett. Az elemzés elsősorban a helyi önkormányzati rendszer település centrikus jellegét, az önkormányzati társulás lehetőségeit, a középszintű önkormányzat megye vagy régió típusú dilemmáit, a városok és a városkörnyéki vonzáskörzetek, illetve az állam és önkormányzat közötti munkamegosztás kérdéseit járja körül. A vizsgált elemek kiválasztása, ha úgy tetszik önkényes és korántsem teljes körű, hiszen az önkormányzatok finanszírozása, gazdálkodása vagy ellenőrzése mind olyan témák, amelyek önállóan is tárgyai lehetnének egy hasonló terjedelmű tanulmánynak. Az egyes témakörökön belül a történelmi örökség és a 90-es szabályozás bemutatásán túl nyomon követhetjük az elmúlt 20 év főbb reformtörekvéseit és változásait. A tanulmány a hazai tanulságok mellett a jelenleg zajló önkormányzati reformfolyamat néhány jellemzőjét is összefoglalja.

Önkormányzás az államban

Az önkormányzati rendszer modern állam egyik legösszetettebb eleme. Működése során számos más területtel (közigazgatás, ágazati politikák, közfinanszírozás) összefonódva alkot komplex rendszert. Jelentőségének érzékelteti, hogy különösen a német és magyar szakirodalomban az önkormányzatok önálló hatalmi ágként történő megközelítésére is találhatunk példákat (Walter, 2004: 29.). Bár az önkormányzatok kétségtelenül rendelkeznek autonómiával és részesei a hatalommegosztásnak, helytállóbbnak tűnik ésszerű munkamegosztásként felfogni állam és önkormányzatok kapcsolatát.

A középkorban a helyi közösségek ügyeinek intézése elsősorban a különböző kiváltságokkal rendelkező helyi önkormányzatok feladata volt. A központi állam túl távol volt és kapacitásai is szűkösek voltak ahhoz, hogy akaratát hatékonyan érvényesíthesse a helyi szinteken. A rendiséget felváltó abszolútizmus a nemesség helyett az állami pénzből fenntartott hadseregre és bürokráciára támaszkodva erőteljes hatalomcentralizációt eredményezett. A közlekedési- és távközlési eszközök fejlődése szintén hozzájárult, hogy az állam egyre több helyi feladatot saját felügyelete és irányítása alá vonjon. A második világháború után a jóléti-szolgáltató

¹ Készült a Budapesti Corvinus Egyetem 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú TÁMOP program, Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért alprojekt, Állam és polgárai műhelyében

állam eszményének megjelenése a közszolgáltatások hatékony és egyenletes színvonalú megszervezését feltételezte, ami a központi állam és az önkormányzatok közötti együttműködést erősítette.

Az önkormányzati rendszereknek nem alakult ki általános modellje a nyugati demokráciák körében. Minden államnak szuverén joga eldönteni, milyen területi egységekben szervezi meg saját belső működését. A döntést befolyásolják az országra jellemző településszerkezeti adottságok, amelyek kialakulásában a domborzati viszonyok és a történelmi hagyományok egyaránt szerepet játszanak. Ugyanakkor demokrácia felfogás és kormányzati filozófia kérdése, hogy egy állam milyen értékeket társít az önkormányzatiság fogalmához, illetve mennyi és milyen hatáskörrel ruházza fel az önkormányzatokat. Európában két jellemző fejlődési utat különböztethetünk meg az önkormányzati rendszer kiépítésében.

A hagyományos helyi közösségek fenntartása jellemzi elsősorban a dél-európai országokat (Franciaország, Olaszország, Spanyolország), valamint Svájcot és Ausztriát. Ezekben az országokban érvényesül az egy falu egy önkormányzat elv, ami elaprózott települési önkormányzati rendszert eredményez. A rendszer hatékonyságának növelését a társulási formák széles körének ösztönzésével érik el. A másik fejlődési útra a gazdaságossági és hatékonysági szempontok előtérbe helyezése jellemző, erre elsősorban a skandináv országok, Belgium és Németország mutattak példát. A kielégítő méretű területi egységek létrehozásához általában a városokhoz integrált hatásköröket és szolgáltatásszervezést alakítanak ki. Nagy-Britanniában megőrizték a hagyományos területi önkormányzatok nagy számát (*parish*), de ezek ma már valódi döntési jogkör nélkül, mint közösségi véleményformáló szervek működnek. Németország esetében tartományonként eltérő, de összességében jelentős mértékű csökkentést hajtottak végre a helyi önkormányzatok számát illetően.

A magyar modell

A tanácsrendszert felváltó önkormányzati modell alapvető jellemzőit a helyi önkormányzatokról szóló kétharmados törvény² rögzíti, de működése részleteit számos egyszerű többséget igénylő – például ágazati - törvény formálja, egyes esetekben deformálja.

Magyar önkormányzati rendszer kialakítása a rendszerváltás politikailag érzékeny időszakában, politikai kompromisszumok mentén történt. A modellt a messzemenően liberális és demokratikus megoldások alkalmazása mellett a közelmúlttal való határozott szakítás, valamint a történelmi múlt után való romantikus nosztalgia jellemzi.

Az addig egységes, tanácsrendszerű államigazgatás szétvált a központi irányítású állami, illetve a helyi közügyeket intéző önkormányzati közigazgatásra, a központosított irányítást felváltotta az erőteljes decentralizáció. A decentralizáció azonban nemcsak a politikai autonómia érvényesülésére, de az önkormányzati, illetve a jegyzői feladat- és hatáskörökre is kiterjedt. Önkormányzati rendszerünk eleget tett a demokráciával kapcsolatos elvárásoknak, azonban a hatékonyság és szakszerűség kívánalmainak kevésbé felel meg.

A rendszer fő problémaforrásait összefoglalóan a szinte korlátlan önállóságban, a feladatok erőteljes és differenciálatlan decentralizációjában, valamint a területi

² 1990. évi LXV. törvény

közigazgatás és a helyi közfeladat ellátás szétválasztásának elmaradásában érhetjük tetten, vagyis már az induláskor kódolva voltak.

Az elmúlt két évtizedben az önkormányzati törvény többször, többségében technika jellegű módosítása alapvetően nem befolyásolta a rendszer működését. 1998 óta a szükséges kétharmados támogatás hiányában egyetlen kormány sem tudott mélyreható változtatások elérni az önkormányzati törvény módosításával. Történtek kísérletek az önkormányzati rendszer működésének korrekciójára a felesleges törvények módosításával, ezek azonban nem alkottak koherens rendszert, így például a kötelező önkormányzati feladatok növelésével párhuzamosan az állami finanszírozás részarányának csökkentését tapasztalhattuk.

Elaprózottság: összevonás vagy társulás?

A magyar modell elaprózott szerkezetét is gyengeségei közé sorolják, de a településcentrikusság nem feltétlenül jár együtt a pazarló működéssel. Az önkormányzati rendszerek elaprózottságát az egy önkormányzatra jutó lakosság szám alapján vizsgálhatjuk. A közel 3200 magyar település háromnegyedében a lakosság szám nem éri el a 2000 főt, és 1770 településé pedig az ezer főt sem.

1. táblázat: Önkormányzati rendszer koncentrálttsága egyes európai országokban

ország	lakosság (millió fő)	települési önkormányzatok száma	egy települési önkormányzatra jutó lakosság szám
Nagy-Britannia	58,7	491	118 503
Litvánia	3,7	56	58 800
Írország	3,7	84	41 667
Portugália	9,9	275	34 200
Svédország	8,9	286	30 900
Bulgária	8,3	262	28 000
Hollandia	15,7	572	27 000
Dánia	5,3	275	19 100
Belgium	10,2	589	17 200
Lengyelország	38,7	2 489	15 000
Finnország	5,2	455	11 200
Szlovénia	2	192	8 800
Románia	22,5	2 862	7 700
Olaszország	57,4	8 104	7 000
Németország	82	16 121	5 000
Spanyolország	39,4	8 082	4 800
Észtország	1,4	247	4 200
Lettország	2,5	554	4 000
Ausztria	8,1	2 353	3 400
Luxemburg	0,4	118	3 400
Magyarország	10,2	3 177	3 100
Svájc	6,5	3 000	2 166
Görögország	10,5	5 922	1 800
Szlovákia	5,4	2 871	1 700
Franciaország	58,9	36 559	1 600
Cseh Köztársaság	10,3	6 237	1 500

Forrás: OECD

A nyugat európai példákból jól látható, hogy az alapvető kérdés nem a helyi önkormányzati rendszer elaprózottságának mértéke, hanem az, hogy a jelentős

ráfördítással járó közszolgáltatásokat mennyire hatékonyan szervezik meg. Nálunk sem az elaprózottság jelenti önmagában a problémát, hanem az, hogy a feladat ellátás keretében is települési önkormányzat került azonosításra (Vigvári 2009: 69). A szubszidiaritás elvének lényege nem az, hogy mindent helyi szinten kell megoldani, hanem a feladatellátás optimális szintjének kialakítását kell középpontba állítani és ehhez kell a megfelelő érdekeltségi rendszereket hozzárendelni.

A második világháborút követően meginduló gazdasági fellendülés együtt járt az állami feladatok számának jelentős növekedésével. Mindez a területi hatalom és munkamegosztás újragondolását tette szükségessé, így több európai államban tapasztalhatjuk a helyi önkormányzatok számának nagyarányú csökkentését az utóbbi ötven évben. Németországban és Svédországban már az 1970-es években jelentős önkormányzati összevonásokat hajtottak végre. Dánia több mint 60, Finnország pedig 25 százalékkal csökkentette helyi önkormányzatainak számát. Írorszában csak a 7500 lakos feletti települések hozhatnak létre városi tanácsot, a kisebbek közvetlenül a megyei önkormányzat alá tartoznak, Romániában községi önkormányzat kialakításához 1500 fős lakosság szükséges. Olaszországban erőteljesen ösztönzik az 5000 fő alatti önkormányzatok összevonását, 10 ezer lakos alatt pedig már nem lehet új önálló önkormányzatot létrehozni.

Más európai országokban a közszolgáltatások hatékonyságát önkéntes, illetve kötelező társulási formák kialakításával segítik elő. Németország a kötelező feladatok ellátására a belügyminiszter az illetékes szakminiszter egyetértésével rendelhet el kötelező társulást. Az érintett községek időhaladékat kapnak a rendelet önkéntes végrehajtásra. Fakultatív feladatok esetében csak törvény írhatja elő a céltársulás létrehozásának kötelezettségét. Ausztriában az önkormányzati társulásoknak hét típusa van, köztük több kötelező jellegű, de az állam mindkét esetben jelentős pénzügyi ösztönzőkkel segíti elő a folyamatot. A közfeladat ellátását szolgáló új létesítmények építését például vissza nem térítendő támogatással, kamatmentes kölcsönrel, valamint szakmai és műszaki segítségnyújtással támogatják. Olaszországban a hegyvidéki községek együttműködését elősegítő speciális szabályok régóta léteznek, az 1990-es önkormányzati törvény bevezette a többcélú önkormányzati társulási formát is. Hollandiában a kötelező társulásnak elsősorban a vízszabályozási együttműködés, illetve a nagyvárosok közötti közlekedés terén van jelentősége, Lengyelországban a varsói agglomeráció számára írtak elő társulási kötelezettséget.

Magyarországon a településszerkezetbe igazgatási szempontból történő beavatkozás már a 19. század második felében is megfigyelhető volt. 1886-ban 50 családos minimum lakosságszámhoz kötötték község létrehozását. A századfordulóra kialakult a kisközség, a nagyközség, valamint a rendezett tanácsú város kategóriája. Míg a kisközségek önként, vagy hatósági döntés alapján körjegyzőségekbe tömörültek, a nagyközségek önálló jegyzővel rendelkeztek. A második világháborút megelőzően lehetőség volt önkéntes vagy hatóság által elrendelt községszövetségek létrehozására, de a községi önállóság összevonás útján történő megszüntetésére is. A közszolgáltatások szervezése terén is megjelentek körzetesítő vonások, például a körorvosi rendszer kialakításánál. 1924–25-ben ismét jelentős községegyesítéseket hajtottak végre: elsősorban a 300 lakos alatti, vagy gyakorlatilag összenőtt községek összevonásáról született döntés belügyminiszteri hatáskörben. Az 1930-as években működő Közigazgatás-racionalizálási Bizottság Magyar Zoltán vezetésével átfogó tervet dolgozott ki az önkormányzati rendszer modernizációjára. 1937-ben a 3308 község 10 százalékos

csökkentését tervezték, amit végül politikai okokból már nem sikerült megvalósítani (Somlyódyné, 2003: 39.)

A tanácsrendszer idején politikai koncepcionális alapon hajtottak végre településegysítéseket. 1950–55 között zajlott le az első nagy összevonási hullám, majd átmeneti lassulást követően a folyamat 1965 után újabb lendületet vett. Az egy falu egy tanács általános elvét felváltotta a körzetesítés gyakorlata. Bár nem zajlott erőszakos községegyesítés, a folyamat mégis komoly feszültségekhez vezetett az érintett falvakban. A helyi demokrácia fóruma a falugyűlés lett volna, amelynek megtartása 1971-től kötelezővé vált, de lényegi szerepet nem tudott betölteni, hiszen elsősorban már meghozott döntésekről tájékoztatta a falubelieket.

A rendszer elaprózottsága a rendszerváltás óta folyamatosan nőtt: az 1990-es indulásánál a korábban körzetesített, összevont tanács alá tartozó települések többsége egyből visszakapta önállóságát, más esetekben pedig az elmúlt két évtizedben született döntés községek kiválásáról, városrészek önállóodásáról. A helyi önkormányzatok száma 1990 és 2011 között 3060-ról 3177-re emelkedett.

Köszönhetően a helyi önkormányzatiság szimbolikus jelentőségének, az elmúlt 20 év önkormányzati rendszer átalakításával kapcsolatos vitáiban a településfúziók útján történő szerkezetátalakítás nem jelent meg alternatívaként. Láthattuk, hogy a hazánkhoz hasonlóan elaprózott önkormányzati rendszerű országokban a társulási formák széles tárháza segíti elő a hatékony és méretgazdaságos közfeladat-ellátás megszervezését, és itthon is ebbe az irányba gondolkodnak kutatók és politikusok egyaránt. Az önkéntes társulási formák hatékonyabb ösztönzésének, illetve a kötelező társulás alkalmazásának gondolata már a kilencvenes évek első felében megjelent az elemzésekben és reformelképzelésekben.

Magyarországon a megkésett polgárosodás, a kommunális infrastruktúra elmaradottsága, vagy teljes hiánya miatt a tanácsrendszert megelőzően nem jelent meg markánsan a helyhatóságok társulásának igénye (Somlyódyné, 2003: 270.), mindazonáltal Ereky István már a harmincas évek elején foglalkozott a községi együttműködés elméletével és gyakorlati lehetőségeivel. A tanácsrendszerben a helyhatóságok társulásának lehetőségét az 1971-es harmadik tanácstörvény teremtette meg: a tanácsok gazdasági-ellátási, vagy igazgatási típusú társulásokat hozhattak létre³. A társulások erőltetett kialakításának eredményeképpen 1984 elején – a járások megszűnésekor – 365 társulásban 1080 tanács vett részt. A tanácsrendszer strukturális feltételeinek ismeretében, nem beszélhetünk a mai értelemben vett szervezett, szabályozott és önkéntességen alapuló együttműködésekről, így a társulások demokratikus értékei sem tudtak meghonosodni ebben az időben.

A rendszerváltáskor az Alkotmány az önkormányzati autonómia széles köréhez igazodva az önkormányzatok társulási szabadságát is korlátok nélkül állapította meg. Konkrét szabályozás hiányában az együttműködések vagy a korábbi rossz gyakorlatokat ismételték, vagy az a rögtönzésekből és tapasztalatlanságból fakadó gyermekbetegségektől szenvedtek. Jellemzőek voltak a hiányos, olykor csak szóbeli megállapodások, valamint a résztvevők jogainak és kötelezettségeinek tisztázatlansága a felek között.

Szintén a társulási hajlandóság ellen hatott a differenciálás nélküli feladat- és hatáskör telepítés. A frissen megszerzett önkormányzati jogosítványokkal a legkisebb települések is széleskörűen kívántak élni. Egyfelől, a helyi

³ 1971. évi I. törvény 12.§ (3)

képviselőtestületek és polgármesterek a fenntartott intézményeken keresztül legitimálták tevékenységüket a választóik előtt. Másfelől az iskola, az egészségügyi szolgáltatás, illetve a hivatal fenntartása által az önkormányzat munkalehetőséget nyújtott – gyakran egyetlen foglalkoztatóként - a termelősövetkezetek megszűnésének és az agrárszféra visszaszorulásának időszakában (Vigvári-Jánossy, 2009: 25.).

A modern demokráciákban az önkormányzati önrendelkezés nem lehet öncélú, az autonómia és kontroll optimális arányának megteremtésére kell törekedni (Dahl, 1996). Az önkormányzati társulás természetesen autonómiavesztéssel jár, így érthető, ha ezt a frissen megszerzett és komoly legitimáló erejű önállóságukat az önkormányzatok nem szívesen adták fel, még akkor sem, ha a feladatellátás erőn felüli megterhelést jelentett számukra. Mérlegelni kell mégis, vajon az önkormányzati autonómia sérthetlensége, vagy a közfeladatok gazdaságos és egyenletes szinten történő ellátása fontosabb szempont? Míg az 1990-ben szinte korlátlan autonómiát biztosító szabályozás szellemisége az előbbit sugallta, már a 90-es évek közepétől egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a hatékony feladatellátás biztosításának feltételeit mihamarabb meg kell teremteni.

Már az önkormányzati törvény körjegyzőségek létrehozásáról szóló 104. § (3) pontjában, és 105. § paragrafusában már megjelent a kötelező együttműködés egy formája, de a kötelező társulás szélesebb alapokon nyugvó jogszabályi előírására is többször napirendre került.

Az 1100/1996 (X.2.) számú kormányhatározat az önkormányzati rendszer továbbfejlesztése kapcsán szintén a közös körjegyzőségek kialakítását, a kötelező társulások kialakításának jogszabályi rendezését, valamint az önkéntes társulások támogatásokkal és kedvezményekkel történő ösztönzését emelte ki. Az 1998–2002 közötti ciklus kétéves feladatterveiben ismét kormányzati célként fogalmazódott meg az önkormányzati feladatellátás új kereteinek megteremtése, a társulások hatékonyabb ösztönzési rendszerének kialakítása, mint kormányzati cél. Vizsgálták a teljesítőképességtől függő differenciált feladattelepítés, valamint az államigazgatási feladatok körzetközpontokba telepítésének lehetőségét is.

Az 1113/2003 (XI.11) kormányhatározat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról konkrét feladattervet tartalmazott a kötelező kistérségi társulások jogszabályi keretének kialakítása, a feladat és hatáskörök áttekintését követően a szükséges jogszabály-módosítások előkészítése szerepelt az ambiciózus tervek között. A 2004. évi CVII. törvény megteremtette a többcélú kistérségi társulások létrehozásának lehetőségét.

Az Új Egyensúly program 2006–2008 „Szolgáltató önkormányzat – önkormányzati reform” című fejezete szintén kiemelten foglalkozott a kistérségi társulásokkal és a kötelező társulás bevezetését jelölte meg céljául. Javaslatot tett az önálló jegyzői hivatal megszüntetésére az 1000 lakos alatti településeken, valamint az önkormányzatokra rótt feladatok ritkítását tartotta szükségesnek.

Az önkormányzati törvény módosításának sikertelenségét követően a kistérségek kapcsán is a feles törvényeken keresztül végrehajtott reformot indított el a kormány. 2007 elején módosították a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvényt. Az addig többé-kevésbé önkéntes rendszer helyett minden kistérségben létrejött a kistérség összes települését magába foglaló többcélú kistérségi társulás. Emellett költségvetésben meghatározott normatívák is a társulásban történő feladatellátást honorálták, szinte ellehetetlenítve az abból kimaradni szándékozókat. Hasonló kényszert alkalmazott a közoktatási törvény intézményfenntartást érintő szigorítása is.

A kistérségi rendszer hátránya, hogy a térségi településszerkezetet kevésbé veszi figyelembe, így a túl sok települést tömörítő társulások működése nem optimális. A tapasztalatok alapján a 3–5 településes mikro-társulások hatékonyabban működhetnek. A kistérség fogalma egyébként nem szerepel sem az alkotmányban, sem az önkormányzati, sem a társulási törvényben. Az EU statisztikai besorolásában a NUTS4 szintnek felel meg, 2011 elején 175 többcélú kistérségi társulás működött Magyarországon⁴.

Területi közép szint: megye vagy régió?

A magyar modell egyik sarkalatos problémája, amely kapcsán talán a legtöbb szakmai és politikai vita zajlott az elmúlt két évtizedben az önkormányzati közép szint, ha úgy tetszik a területi önkormányzati szint kérdése. A kilencvenes évek közepén erősödött fel az a vita, amely az önkormányzati közép szint kapcsán a megye kontra régió témakörben bontakozott ki.

A megye közel ezeréves múlttal rendelkezik, a magyar államiság integráns részét képezi. A vármegye a középkortól kezdve a nemesi érdekképviselő terepe volt. A központi államhatalom megerősítését célzó, döntően megyeellenes modernizációs törekvésekkel szemben a megyék váltak az ellenállás bástyáivá. Mivel e reformtörekvések megjelenése idegen hatalomhoz – a Habsburgokhoz – kötődött, így a megyék a nemzeti szuverenitás és a decentralizált hatalom jelképei, de paradox módon egyúttal a modernizációs kísérletek fő akadályai is lettek.

1949 után, a tanácsrendszerben a megye az állami centralizációt testesítette meg, a források elosztásában kulcsszerepet játszott, a hierarchikusan felépülő tanácsi struktúra legfontosabb területi eleme volt.

A 90-es modell megőrizte a tanácsrendszer alapvető elemeit: a községeket, városokat és a megyéket, de köztük fennálló hierarchikus viszonyt megszüntette. Az erős hagyományokkal rendelkező megyék légtüres térbe kerültek, elenyésző feladat- és hatáskörrel, saját forrás nélkül „lebegtek” a közigazgatási térben. A megyei önkormányzati feladatokat a törvény maradékelven⁵ határozta meg, szerepe gyakorlatilag az intézményfenntartásra korlátozódott.

A megyék rehabilitációjának első jele az 1994-es kormányprogram volt, amely kimondta, hogy a területi igazgatási rendszert a megyei önkormányzatokra kell építeni. Az önkormányzati törvény módosítását követően a megye területi önkormányzattá vált, és bevezetésre került a megyei közgyűlés tagjainak közvetlen választása is. A megyéknek közjogi legitimitásuk megerősítése ellenére nem kaptak valódi területi összehangoló és integráló hatáskört, illetve eszközrendszert. A területi államigazgatást nem kezelte a kormányzat komplex módon és így a működés hatékonyságát rontó párhuzamosságok rögzültek a rendszerben, különösen a megyei jogú városokhoz való viszony tekintetében.

Az 1100/1996 (X.2.) kormányhatározat az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésében szintén a megyék szerepét hangsúlyozta: a megyei önkormányzatokhoz telepített feladatok arányának növelését, valamint a kötelező és önkéntes feladatokat elhatárolását sürgette, utóbbiak csökkentése mellett. Ugyanakkor az 1996. évi XXI. törvény alapján a területfejlesztésben a megyei

⁴ A kistérségeket méretük és térségi szervező funkciójuk alapján a kiegyezés után létrehozott államigazgatási (önkormányzattal nem rendelkező) járásokhoz hasonlíthatjuk. A járás 1949 után a tanácsrendszerbe integrálódott, majd 1971-től 1984-es megszüntetéséig egyre súlytalanabbá vált.

⁵ 69. § (1) A megyei önkormányzat, területi önkormányzat, köteles ellátni azokat a törvényben előírt feladatokat, amelyek megoldására települési önkormányzat nem kötelezhető.

önkormányzatoknak csak marginális szerepkör jutott. A törvény a megyei önkormányzatok helyett a megyei területfejlesztési tanácsoknak adott kulcsszerepet a területfejlesztési régiókban. Az Európai Unió országaiban nem jellemző a középszintű területfejlesztési igazgatás ilyen típusú megosztása, általában a középszintű önkormányzatok rendelkeznek erős hatáskörrel a területfejlesztés területén.⁶

A középszintű területei önkormányzat megyei helyett regionális szinten történő megszervezése a kilencvenes évek második felétől a magyar önkormányzati rendszer fejlesztésének központi kérdésévé vált. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás közeledésével döntést kellett hozni a különböző besorolású tervezési és statisztikai területi egységek (NUTS) kialakításáról. A közösségi strukturális alapok támogatására a NUTS2 szintű területi egységek jogosultak, ez a közigazgatási méret azonban hiányzott a magyar struktúrából. A megfelelő lakosságszámmal rendelkező régiók – megyehatárokhöz illeszkedő – kialakítása megtörtént, de jövőbeli szerepük és a megyei önkormányzatokhoz való viszonyuk tisztázatlan maradt.

Az Európai Unióban nem általános eljárás, hogy a NUTS rendszer alkalmazása miatt új regionális önkormányzati modellt vezettek volna be a tagállamok. Ezzel ellenkezőleg: A NUTS2 szintű régiók jellemzően ott rendelkeznek politikai hatalommal, ahol a már meglévő középszintű önkormányzati egységek lakosságszáma lehetővé tette ebbe a kategóriába történő besorolásukat⁷, ahogy ezt Spanyolország, Olaszország, vagy Ausztria példáján láthatjuk. Ugyanakkor Lengyelországban az önkormányzatisággal rendelkező vajdaságok 1998-as átszervezésekor a NUTS rendszer követelményeit figyelembe véve alakítottak ki a korábbi 49 helyett 16 vajdaságot. A tagállamok többsége jellemzően az alacsonyabb lakosságszámú NUTS3 szintű területi közigazgatási egységeinek csoportjaként határozta meg NUTS 2 régióit.

Magyarországon korábban két esetben is rövid epizódszerephez jutott a regionalista megközelítés. Már a második világháborút követő években megfogalmazódott meg az ország 7 közigazgatási régióra való felosztásának gondolata (Walter, 2004: 215.). A rendszerváltást követően a köztársasági megbízottak intézményéhez kapcsolódóan kialakították⁸ a köztársasági megbízottak működési területét meghatározó régiókat.

A hét tervezési-statisztikai régió kialakításáról az 1999. évi XCII. törvény rendelkezett, ami tulajdonképpen a területfejlesztésről szóló törvény⁹ módosítása. Az 1996-os jogszabály a regionális területfejlesztési tanácsok kialakításában bizonyos fokú szabadságot biztosított az önkéntes szerveződéseknek, ez azonban nem felelt meg teljes mértékben az EU követelményeinek. Az 1999-es módosításkor kötelező erővel létrehozták a régiókat, valamint átalakították a regionális fejlesztési tanácsok tagságát is, növelve a kormányzati befolyást a testületekben.

A megye – régió dilemma kormányzati megítélése az 1998-as első, illetve a 2005-ös második Országos Területfejlesztési Konceptió¹⁰ között bekövetkező szemléletváltásban is tetten érhető. Az 1998-as koncepció a területfejlesztés

⁶ Például Csehország, Észtország, Franciaország, Szlovákia, Hollandia, Írország, Olaszország, és Románia esetében

⁷ NUTS 2 szint: 800ezer és 3 millió lakos között

⁸ 66/1990 (VIII. 14.) OGY határozat

⁹ 1996. évi XXI. törvény

¹⁰ a 35/1998 (III.20.) OGY határozat, valamint a 97/2005 (XII.25.) OGY határozat

intézményrendszerében még a megyei szint kiépítésére helyezte a hangsúlyt, míg 2005-ös koncepció már a regionális szerkezet megerősítését szorgalmazta.

Nemcsak kormányzati ciklusok között, de akár egy cikluson belül is láthatunk példát a középszintű önkormányzattal kapcsolatos elképzelések változására. A régióra irányuló nagyobb figyelmet tükrözi a közigazgatás-fejlesztés kétéves feladattervéről szóló 1052/1999 (V.21.) kormányhatározat, amelyben a kormány által kitűzött célok között a régiók megerősítése, politikai hatalommal és erősebb kompetenciákkal történő felruházása szerepelt. Gyakorlati lépések azonban nem történtek, és a két évvel későbbi, a 2001-2002 időszak feladatait meghatározó kormányhatározat¹¹ már nem említi a választott önkormányzati testülettel rendelkező régiók tervét.

A leglátványosabb kísérlet a regionális szint megerősítésére a második Gyurcsány kormány idején történt. Az Új Egyensúly 2006–2008 program célja az olcsóbb és hatékonyabb állam megteremtése volt, és jelentős strukturális változtatásokat tervezett az önkormányzati szférában is. A választott önkormányzattal rendelkező régió bevezetését, valamint a megyei szint megszüntetését tartalmazó javaslat elfogadása esetén még a ciklus vége előtt megtartották volna az első regionális önkormányzati választást is.

A 2006-os kormányprogramban megfogalmazott önkormányzati reformjavaslatokat az önkormányzati törvény módosításáról szóló T/240. számú törvényjavaslat tartalmazta. Miután nem sikerült az elfogadáshoz szükséges kétharmados támogatást megszerezni az országgyűlésben, a kormányzat a feles törvényi szabályozás alá tartozó intézkedésekkel próbálta elősegíteni a regionalizáció folyamatát. Ennek keretében megtörtént a közigazgatási hivatalok regionális szintre szervezése is, ezt az intézkedést azonban az alkotmánybíróság később alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette¹².

A regionalizáció folyamata a kormány elvárásaihoz képest lassan haladt. Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium 2007 tavaszán nyilvánosságra hozott vitaanyagában átmeneti, kompromisszumos megoldásként az ún. nagymegyes koncepció is megjelent, amely a fokozatos átmenet biztosítására 10–12 nagymegye kialakítását javasolta.

Az elmúlt két évtized meddő vitája, a megyére, illetve a régiókra épülő koncepciók váltakozása mindenképpen hatékonyságromboló hatású volt. Érveket és ellenérveket mindkét módoszat esetén fel lehet sorakoztatni, az azonban egyértelmű, hogy két középszintű intézményrendszer fenntartása az erőforrások szétforgácsolódásához vezet.

Városok: vonzaskörzetek és kerületek

A városok kapcsán az önkormányzati rendszer gyengeségét elsősorban a főváros duális irányítási rendszere, a megyei jogú városok megyétől való szétválasztása, valamint a városkörnyéki vonzaskörzetek speciális helyzetének figyelmen kívül hagyása testesíti meg. Úgy gondolom azonban, hogy magyarországi városhálózat fejlődési pályája is bővíti a problémák körét.

A várossá nyilvánítás elmúlt két évtizedes hazai gyakorlata, és ennek következtében a városszerkezet alakulása szintén a túlhajtott liberalizmus jegyeit viseli magán. A városok száma 1990 óta megduplázódott, ma 328 település

¹¹ 1057/2001 (VI.21) Korm. határozat

¹² 131/2008. (XI.3.) AB határozat

rendelkezik városi címmel. Ebből az adatból önmagában arra következtethetnénk, hogy a felgyorsult urbanizációs folyamatok eredménye, azonban egészen más kép fogad minket, ha a városok jellemzőit közelebbről megvizsgáljuk. Az 1990 óta városi rangra emelkedett 164 település közül 88 lakosság száma nem éri el az 5000 főt, ebből 6 esetben még a 2000 főt sem. Ugyanakkor a korábban várossá nyilvánított települések döntő többségének (153) lakosság száma haladja meg az 5000 fős határt¹³ (KSH, 2009).

Az alacsony népességű városok esetében gyakran sem a közszolgáltatások, sem a település szerkezete nem különbözik a hasonló népességű községekétől. A községek és városok között a köznapi gondolkodásban településméret és funkció tekintetében is különbség van, ezt azonban a törvényi keret nem támasztja alá. A törvény csak nagyon általánosan megfogalmazott feltételrendszert támaszt a várossá nyilvánítását kérelmező településekkel szemben, a jelölteknek nem kell mérhető kritériumoknak megfelelni sem lakosság szám, sem infrastruktúra, sem feladatellátás, sem gazdasági teljesítmény szempontjából. Megjegyzendő, hogy a követelményekkel ilyen szempontból egyensúlyban állnak a következmények is: vagyis a városi rang elnyerése elsősorban szimbolikus erejű, nem jár eltérő feladat- és hatáskörökkel.

A nagyvárosok esetében más típusú anomáliákkal találjuk szemben magunkat. Rendezetlen a városok és agglomerációjuk viszonya, a megyei jogú városok és a megye kapcsolata, továbbá a főváros és kerületeinek együttműködése sem bizonyult hatékonynak.

Magyarországon a városok és vonzáskörzetük közös igazgatásának, együttműködésének gondolatával, már a 20. század eleje óta foglalkoztak, de korábbról is találhatunk ilyen jellegű együttműködésre példákat, például Fiume az 1800-as évek végén három környező település igazgatását is ellátta.

Jogsabályi keretek között az 1971-es harmadik tanácstörvény hozta létre a városkörnyéki tanács intézményi formáját, egyben megszüntette a város fölérendeltségét és az együttműködésben részt vevő község és város kölcsönös viszonyát határozza meg. A gyakorlatban azonban a községek szerepe marginális és alárendelt maradt. Mind a város, mind a vonzáskörzetébe tartozó községek finanszírozása a megyétől függött, jellemzően a város lényegesen nagyobb arányú támogatást kapott. A község csekély pénzügyi hozzájárulásával arányosan kevés beleszólást kapott a közös ügyekbe, minden községi fejlesztést városi jótéteménynek tekintettek. (Somlyódy, 2003: 52–53.)

1984-ben a járások megszűnésével egy időben megtörtént a városkörnyéki beosztás egész országra kiterjedő adminisztratív bevezetése. A korábbi 83 járás és 61 városkörnyék alkotta rendszer kiváltására 105 városkörnyék¹⁴ és 34 nagyközség környék jött létre. A rendszerváltást követően a városkörnyéki igazgatási rendszer megszűnt.

Az új önkormányzati törvény a főváros és a megyei jogú városok esetében sem hozott létre racionális struktúrákat.

A megyei jogú városok megyétől különálló státuszt kaptak, annak ellenére, hogy a 23 érintett település közül 18¹⁵ egyben megyeszékhelyként is funkcionál. A megyeszékhelynek nem kell eleget tennie területi ellátási kötelezettségnek a megye vonatkozásában. A megyei jogú városok jogállása körül azt követően erősödtek fel a viták, hogy a megyék felemás megerősítése a második kormányzati ciklusban

¹³ Az első 5000 lakos alatti települések (Tokaj és Vasvár) várossá nyilvánítására 1986-ban került sor

¹⁴ 12 nagyközség várossá nyilvánítás mellett

¹⁵ Pest megye esetében Budapest a megyeszékhely

megkezdődött. A megyék és a megyei jogú városok működésében pazarló párhuzamosságok alakultak ki. A megyék feladat- és hatásköröket vettek át a megyei jogú városoktól, ugyanakkor saját bevétellel nem rendelkeztek.

Budapest önkormányzati rendszere kétszintű, mind a főváros, mind a kerületek erős jogosítványokkal rendelkeznek, és a feladat-és hatáskörök önkormányzati törvényben történő lehatárolása sem szolgálja a város hatékony működését. A kerületek önálló helyi önkormányzathoz való jogának érvényesülését szükségszerűen korlátozza a főváros önkormányzatisága és működése, de ebben az esetben sem beszélhetünk egyértelmű hierarchikus viszonyról. A duális struktúra működésképtelen voltát jellemzi az utóbbi években a parkolás, illetve az utak kezelése kapcsán kialakult helyzet: a közösségi közlekedés által használt utak fővárosi, a többi kerületi feladat- és hatáskörbe tartozik. A fővárosi polgárok számára nehezen követhető, milyen ügyek tartoznak a kerületi, és milyenek a fővárosi önkormányzathoz.

A városok vonzáskörzetére vonatkozó speciális szabályok hiánya hamar megmutatkozott, de az általános célok rendszeresen ismétlődő meghatározásán túl konkrét lépések, vagy intézkedési tervek nem készültek annak ellenére, hogy az önkormányzati törvényben megfogalmazott differenciált hatáskör-telepítés lehetővé tenné akár a városok vonzáskörnyékének kezelését is.

Az 1996-os területfejlesztési törvény alapfogalomként szerepeltette a városkörnyék fogalmát¹⁶, de funkcionális tartalmat nem kapcsolt hozzá. A 2005-ös második Országos Területfejlesztési Konceptiót középtávú fejlesztési céljai között a versenyképes budapesti metropolisz térség, és a városhálózat fejlesztése is szerepelt.

A második Gyurcsány kormány a megyei önkormányzatokhoz hasonlóan a megyei jogú városok kategóriájának megszüntetését is tervbe vette. A fővárost az önkormányzati törvényből kiemelve kívánták külön törvényben újraszabályozni: ez elsősorban a kerületek önállóságának csökkentését jelentette volna.

A nemzetközi gyakorlatban több példát is találhatunk rá, hogy a nagyvárosi agglomerációk (Franciaország, Portugália), valamint a fővárosok igazgatásáról (Cseh Köztársaság, Lengyelország, Szlovákia) önálló jogszabály rendelkezik. Különösen érvényes ez a szövetségi (Ausztria, Németország), illetve regionalizált (Spanyolország) államokban, ahol a főváros általában önálló tartományt, illetve régiót alkot. A fővárosok esetében általában kétszintű önkormányzati struktúrák működnek Európában, ezen belül találhatunk példákat erős kerületi rendszerrel működő és centralizált modellekre is.

Feladat- és hatáskörök: állam vagy önkormányzat?

A demokratikus önkormányzati rendszerek egy fontos alapelve, hogy minden állampolgár meghatározott önkormányzati közszolgáltatásban részesüljön, függetlenül attól, hogy hol él, milyen településen. A hatékony, eredményes és gazdaságos közfeladat-ellátás döntően nem az önkormányzati egységek számától függ, hanem a kormányzati szintek közötti megosztásától, a feladatellátás szervezeti kereteitől. Mint azt az eddigiekből láthattuk, a magyar önkormányzati modell működőképességének kulcsa az, hogy sikerül-e a feladat- és hatásköröket oly módon meghatározni és elosztani a rendszer szereplői között, hogy a helyi önkormányzatok autonómiája ne üresedjen ki teljesen, ugyanakkor a megfelelő

¹⁶ 1996. évi XXI. törvény 5. § (g)

szintvonalú, egyenletes és gazdaságos feladatellátás is biztosítva legyen. Ez nemcsak az önkormányzatok differenciált feladattelepítését, de az állami szerepvállalás újragondolását is felételezi.

Az önkormányzat egyfelől a működésük alkotmányos és törvényi keretét meghatározó állam, másfelől a helyi politikai vezetőket választó polgárok döntése és akarata nyomán jön létre. A kettős legitimációja kettős feladattal is párosul: az állami közpénzek hatékony felhasználása mellett a közszolgáltatások kiszámítható és egyenletes színvonalon történő biztosítása minden állampolgár számára.

Az állam és önkormányzati igazgatás erős összefonódása a magyar önkormányzati rendszer egyik alapvető sajátossága. Az önkormányzatok igazgatási tevékenysége az állam igazgatási tevékenységének részét képezi, vagyis az önkormányzat „az állami közigazgatás sajátos alakja” (Magyary, 1942: 113).

Az alkotmány 43. § (1) pontja az önkormányzatok jogainak egyenlősége mellett kimondja, hogy kötelességeik eltérőek lehetnek. Az önkormányzati törvény külön tárgyalja a települési önkormányzatok, a megyei jogú városok, valamint a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreit. Minden esetben – keretszabályozástól elvárható módon – a feladatok egy általános jegyzékét határozza meg. A 8. § (2) bekezdése alapján az önkormányzat maga dönt a lakossági igények illetve anyagi teljesítőképessége alapján arról, mely feladatot milyen mértékben és módon lát el, azonban a következő pont lehetővé teszi, hogy törvény kötelezzon önkormányzatokat bizonyos feladatok ellátására. A törvény 6. § (1) b) pontja lehetővé tenné a differenciált hatáskör-telepítést is.

A másik feladat kijelölési forrást az ágazati törvények jelentik, amelyek meghatározzák, hogy egyes ellátási területeken (oktatás, egészségügy, szociális ellátás) milyen követelményeknek kell megfelelnie az önkormányzatoknak. Ezek a jogszabályok jellemzően lakosságszámhoz rendelve határozták meg a feladatokat, de nem vették figyelembe a települések gazdasági teljesítőképességét. Jelenleg közel 300 törvény 4500 képviselőtestületi feladat- és hatáskört nevesít, a jegyzők által gyakorolt államigazgatási hatáskörök száma több mint 4000.

Az állam és önkormányzat közti munkamegosztás magyar modellje a széleskörű decentralizációra épül. Az önkormányzati rendszer konfliktus konténer jellegének kiemelése (Ágh, 2005) rávilágít, hogy a széles körű decentralizációnak van egy kevésbé nemes, kevésbé a helyi közösségek önállóságát tiszteletben tartásáról szóló olvasata is. Az állam nem egyszerűen feladat- és hatásköröket decentralizált, hanem az ágazati átalakításokhoz kapcsolódó leépítésekkel és megszorításokkal szükségszerűen együtt járó konfliktusokat is az önkormányzatokhoz telepítette.

A jegyzőkhöz letelepített államigazgatási hatáskörök széles skálája nem tette lehetővé kistelepüléseken a hatékony és szakszerű ügyintézését. Sem a kis létszámú hivatal, és sokszor a jegyző sem rendelkezett kellő szaktudással minden hatáskörébe utalt feladat ellátásához. A polgárok számára ugyanakkor a jegyzői hivatal és az önkormányzat nem vált ketté, a jegyzői hatáskörbe tartozó ügyek megoldását szintén a polgármestertől várták.

Hasonlóan az önkormányzati feladat- és hatáskörök átgondolásához és újraszabályozásához, ami folyamatos eleme volt a kormányok feladatterveinek, az állami szerepvállalás újragondolásának szükségszerűsége is már a 90-es évek közepétől visszatérő témává vált.

Az 1100/1996 (X.2.) kormányhatározat a területi államigazgatási szervek számának csökkentésének, illetve közigazgatási hivatalok alá rendelésének tervét fogalmazta meg. Az önkormányzati és jegyzői hatáskörök számának növekedésével

párhuzamosan ugyanis az egyes szakigazgatási dekoncentrált állami szervek száma is drasztikusan emelkedett. Az 1999-2000 évekre szóló kormányzati feladattervekben az államigazgatási feladatok körzetközpontokba telepítésének lehetőségét is vizsgálták. Az Új Egyensúly program 2006-2008 jelentős strukturális változtatásokat tervezett a dekoncentrált szervek terén is, amelyek regionális szintre történő átszervezése megkezdődött, de nem fejeződött be. A folyamat több szempontból átgondolatlanok és a közigazgatási hivatalok regionális szintre telepítésének esetében az alkotmánybíróság határozata alapján alkotmányellenesnek bizonyult. Szintén a második Gyurcsány kormány tervei között szerepelt, hogy 1000 fő alatti települések önálló önkormányzati hivatalának megszüntetése, illetve a körjegyzőséghez csatlakozás kötelezővé tétele, a jegyzői feladatok egy részének kistérségi központba történő integrálása, valamint egységes kormányzati ügyfélszolgálatok létrehozása az okmányirodák bázisán.

A sikertelenség okai

A magyar közigazgatási rendszer, és ehhez kapcsolódóan az önkormányzati rendszer korszerűsítésének, valamint a hatékonyság növelésének igénye a rendszerváltás óta minden kormányzati ciklusban napirendre került, mégse sikerült számottevő előrelépést elérni ezen a területen. Mielőtt rátérnénk a jelenlegi kormány önkormányzati reformjának terveire és már látható irányaira, érdemes összegezni, miért buktak el az elmúlt húsz év reformkísérletei.

A sikertelenség egyik oka, hogy a reformelképzelések megvalósításához hiányzott a szükséges (kétharmados) politikai támogatás, ami a rendszer alapvető elemeinek módosítását lehetővé tette volna. Ezért a kormányzati akaratot jellemzően a rendszer működését befolyásoló, de csupán egyszerű többségi döntést igénylő ágazati jogszabályokon keresztül próbálták a gyakorlatba átültetni. Ez a módszer, bár sokszor nem érte el a megcélzott eredményt, jelentős változásokat hozhatott volna az önkormányzatok életébe. Például a differenciált hatáskör telepítéshez nincs feltétlenül szükség kétharmados támogatásra, a döntések nagy része feles törvénnyel meghozható. Továbbgondolva, a túlbujánzó feladatrendszer és az alulfinanszírozás problémáját aligha tudná önmagában megoldani az önkormányzati törvény módosítása. Az intézkedések az egyes problématerületeken önálló irányokat vettek, ami a céljokkal ellentétesen negatív hatással volt a rendszer működésére.

Szintén szerepet játszott a kudarcokban, hogy az átfogó reformok meghirdetését követően kidolgozott feladattervek nagy része csak egyes részterületekre koncentrált, nem alkalmazott komplex megközelítést. Több tucat kormányhatározat született a közigazgatás átalakításának feladatairól, de közülük csak néhány próbált egyszerre több problémát is orvosolni. A problémák beazonosítása minden esetben megtörtént, de a feladatok meghatározásakor a rövid távú szempontokat a hosszú távúak elé helyezve az ad hoc felmerülő problémákra kerestek gyors megoldásokat. A komplex stratégiai tervezés hiánya, valamint az ágazati-szervezeti érdekérvényesítés ereje háttérbe szorították a kormányzatok eredeti szándékát, a meg nem valósult feladatokat pedig továbbgörgettek újabb kormányhatározatokba. Gördülő tervezés helyett a feladatok görgetése történt meg, a végrehajtás üteme nem tudott lépést tartani a problémák sokasodásával. (Századvég, 2006)

A magyar belpolitikának, a pártok egymáshoz való bizalmatlan viszonyának szintén nem volt pozitív hozadéka az önkormányzati szférában. Az önkormányzati reform témája minden ciklusban pártpolitikai kérdéssé vált, ami nagymértékben

akadályozta bármilyen reformprogram érdemi megvitatását, vagy esetleges elfogadását. A tanulmányból jól nyomon követhető, hogy a különböző színezetű és ideológiájú kormányok elképzelései között sok a hasonlóság, egyes elemek ciklusról ciklusra újra megjelentek a kormányzati feladattervekben. Ugyanakkor a kormányváltást követően az ellenzékbe szoruló pártok már egyáltalán nem mutattak együttműködési hajlandóságot még olyan kérdésekben sem, amelyeket kormányon támogattak.

A napi politikai vitákon túl a pártok középtávú stratégiája is szerepet játszott a kompromisszum készség hiányában. A pártok önkormányzati reformhoz való viszonyát nem csak a központi végrehajtó hatalom birtoklása vagy elvesztése befolyásolta, hanem az önkormányzati szférában uralkodó hatalmi viszonyok is. Ha a kormánypártok önkormányzati pozíciói gyengék voltak¹⁷, szinte lehetetlenné vált bármilyen racionalizálást úgy meghirdetni, hogy az ne váltson ki heves tiltakozást az ellenzéki pártokból. A folyamatos politikai szembenállás és a teljes bizalmatlanság légkörében lehetetlenné vált az előrelépés.

Önkormányzati reform 2011

A 2010-es országgyűlési választásokat követően lehetőség nyílt az önkormányzati rendszer átfogó reformjára, amelyhez több tényező együttállása volt szükséges.

Alapvető fontosságú, hogy a választásokon győztes Fidesz-KDNP szövetség kétharmados többséggel rendelkezik a törvényhozásban, így – az egyébként kívánatos többpárti konszenzus nélkül is – megvalósíthatja elképzeléseit. A kormánypártok változtatási szándéka mellett külső kényszerítő erők is halaszthatatlanná tették az átalakítást. A gazdasági világválságot követően egyre sürgetőbbé vált a pazarló nagy ellátórendszerek (oktatás, egészségügy) modernizációja, az állami szerepvállalás megújítása.

Közjogi értelemben a reformfolyamat első jelentős lépése az új Alaptörvény megalkotása volt, amelyhez kapcsolódóan jelenleg folyik a sarkalatos (kétharmados) törvények kidolgozása, többek között a helyi önkormányzat vonatkozásában is.

A Belügyminisztérium 2011. nyár elején nyilvánosságra hozta a helyi önkormányzatokról szóló koncepcióját, októberben nyilvános vitára bocsátotta honlapján a törvény tervezetét, végül október végén a kormány által támogatott törvényjavaslatot benyújtotta az országgyűlés elé¹⁸. Az önkormányzati rendszer tervezett reformja folyamatosan a figyelem középpontjában állt, érdekképviseltek, politikusok és szakértők egyaránt részt vettek a jogszabály tervezet kapcsán kibontakozó vitákban.

Az önkormányzati rendszer átalakítására irányuló reformok meghatározó eleme a feladat- és hatáskörök csökkentése, racionalizálása. Ez a folyamat, melynek célja az állam területi igazgatáshoz kapcsolódó tevékenységeinek és szolgáltatásainak egységes megszervezése, már a megyei kormányhivatalok kialakításával megkezdődött. A kormányhivatalok nemcsak a korábbi dekoncentrált szervek feladat- és hatásköreit veszik át, hanem a jegyzőkhöz delegált államigazgatási jogkörök jelentős részét is, valamint olyan közszolgáltatásokat, amelyek eddig a helyi önkormányzatok feladati közé tartoztak. Ami az állam feladata, azt az állam végezze elv jelentősen csökkenti mind az önkormányzatok, mind a jegyzők feladat- és hatásköreit. A kormányhivatali rendszer pedig 2013-tól várhatóan kiegészül a járási kormányhivatalokkal is. A kormányhivatalok a szakigazgatási

¹⁷ 2006-2010 között például

¹⁸ T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról

feladatok széles spektruma mellett az önkormányzatok törvényességi felügyeletét is ellátják majd, lényegesen erősebb hatáskörrel, mint ahogy amivel korábban a közigazgatási hivatalok rendelkeztek ezen a területen.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök átszervezésének sokat vitatott eleme a közoktatás ügye. A közoktatási törvényjavaslat állami feladatként határozza meg és a megyei kormányhivatalok hatáskörébe utalja az oktatás szervezését. Ugyanakkor lehetőséget biztosít arra, hogy a 2000 főnél több lakossal rendelkező települések átvállalják a feladat ellátását.

Az önkormányzati törvény tervezete megkülönböztet kötelező és önként vállalható önkormányzati feladatokat. Kimondja a települések gazdasági teljesítőképességének és lakosságszámának figyelembevételével történő differenciált feladattelepítés követelményét. Ennek az előremutató követelménynek azonban rögtön ellentmond ugyanebben a tervezetben az önálló hivatal felállításának, valamint a közoktatási törvény tervezetében az iskolafenntartás átvállalásának 2000 fős lakosságszámhoz történő kötése, a gazdasági teljesítőképesség vizsgálata nélkül. Az önálló hivatal létrehozásához szükséges lakosságszámot egyébként a korábbi tervezet még 3000 főben javasolta meghatározni, a változásban vélhetően a feltételrendszerek egységesítésének igénye is szerepet játszott.

A törvényjavaslat differenciáltan fogalmazza meg a községek, járásszékhely városok, városok, valamint megyei városok (korábbi megyeszékhely, illetve megyei jogú városok) feladatait a közszolgáltatások biztosítása terén. Míg a községek a helyi lakosság ellátására kötelesek, a járásszékhely városok, a városok és a megyei városok esetében világosan megjelenik a vonzáskörzetre vonatkozó ellátási kötelezettség is. Látható, hogy a felsorolás már a jövő év során kialakításra kerülő járásokkal is számol, amelyek az állami feladatok ellátásában vesz majd részt közigazgatási – de nem önkormányzati – területi egységként.

A városi cím rangjának visszaállítására a tervezet szigorítja a várossá nyilvánítás feltételeit. Az 5000 fős minimum lakosságszám meghatározása megállíthatja a tényleges városi funkcióval nem rendelkező községek várossá nyilvánításának gyakorlatát, azonban kérdéses, hogy az 5000 lakosnál kevesebbel rendelkező 97 város hogyan tud majd eleget tenni kötelező feladatainak a megváltozott elvárások közepette.

Az új tervezet bevezeti a megyei városok kategóriáját is. Anélkül, hogy a megyeszékhelyek, illetve megyei jogú városok megkülönböztetett címét elvonná, a megyétől való függetlenségük a jövőben megszűnik és a megyei szintű közfeladat ellátás központjaivá válnak.

A kormány egyértelműen a megye javára döntött a területi önkormányzati szint meghatározásakor. A megye újragondolt szerepével kapcsolatban azonban szűkszavúan fogalmaz az önkormányzati törvény tervezete. Egyedül a területfejlesztés területét emeli ki és nevesíti a megyei önkormányzatok feladatai közül. Ez mindenképpen változást jelent a korábbiakhoz képest, hiszen 1994 óta éppen ez volt az a terület, amelybe a megyei önkormányzatok kevés beleszólási lehetőséget kaptak. A megyei önkormányzatok további feladatait és forrásait várhatóan a megyékről szóló, később elfogadásra kerülő jogszabály tartalmazza majd. A területfejlesztés megyei szintre történő átcsoportosítása egyben a régióknak a legerősebb kompetenciájuktól való megfosztását jelenti, vagyis várhatóan a regionális szint a jövőben egyszerű tervezési-statisztikai egységként funkcionál majd. Mindez, mint azt más tagállamok gyakorlata is példázza, nem eredményezi az uniós források elvesztését, hiszen a megyei szinten kidolgozott fejlesztési tervek

koordinációjával a jövőben is elkészülhetnek a források pályázásához szükséges regionális operatív tervek.

A főváros és kerületeinek szabályozása terén látszólag nem sikerült áttörést elérni. A 2009-ben nyilvánosságra került, Tarlós István nevével fémjelzett fővárosi reformelképzelések elsősorban a kerületek gyengítésének és újrászervezésének különböző forgatókönyveit tartalmazták. A belügyminisztérium tavaszi koncepciójában ezek az elképzelések még szerepeltek, és a fővárosra jellemző működésképtelen dualitás megoldása a kerületek hatalmi pozícióinak relatív gyengítésével reális alternatívának tűnhetett. A radikális reform helyett a nyár végére világossá vált, hogy a kerületek érdekérvényesítő ereje nemcsak az összevonásukat képes megakadályozni, de jelenlegi befolyásuk növelését is elérhetik.

A főváros és kerületeinek helyzetével kapcsolatban az önkormányzati törvény tervezete számos kérdésre nem tér ki, ugyanakkor a főváros és a kerületek feladatainak kétharmados jogszabályban történő rögzítését továbbviszi. Ez a megoldás a korábbiakban nem szolgálta a főváros hatékony működését, ugyanakkor a feladat és hatáskörök racionálisabb megosztásának magasabb szintű jogszabályban történő lefektetése növelheti a rendszer stabilitását, ha ez a felosztás a racionalitás talaján áll. A háttérben zajló tárgyalások eredményeképpen az október közepén nyilvánosságra került, illetve az országgyűlés elő benyújtott tervezet között tartalmi elemek is változtak a fővárosi és kerületi feladat- és hatáskörök felosztásában. Az első változat szerint a főváros a parkolás-gazdálkodás keretrendszerének meghatározásáért, míg a kerületek a parkolók üzemeltetésért feleltek volna. Az országgyűlés elé beterjesztett javaslatban új elemként jelent meg „a főváros kormányrendeletben meghatározott területén (belváros) a parkolás feltételrendszerének kialakítása és működtetése”¹⁹. Ez mindenképpen a fővárost erősíti a belvárosi kerületek ellenében, ugyanakkor új fogalmat vezet be (belváros), amelynek konkrét tartalma egyelőre nem ismert. Szintén a tárgyalások eredményeként értékelhetjük a fővárosi utak fenntartásával kapcsolatos rendelkezések pontosítását, életszerűbbé tételét. Nyitott kérdés továbbra is a fővárosi közgyűlés jövőbeli összetétele. A nyári nyilatkozatok és sajtóhírek alapján valószínű, hogy a kerületi polgármester erős képviselőhez jutnak majd a testületben.

Érdemes nyomon követni a társulásokkal kapcsolatos álláspont változását is. A kötelező társulás jogszabályi lehetőségének megteremtése közel húsz éves igény a magyar önkormányzati rendszer kapcsán. Az áprilisi Alaptörvény önkormányzatokra vonatkozó szabályozása meg is teremtette ennek előfeltételét²⁰. Mind az önkormányzati törvényről szóló koncepcióban, mind az októberi törvénytervezetben szerepelt a kötelező társulásokra vonatkozó részletesebb keretszabályozás terve. Az országgyűlés által megtárgyalandó végleges javaslat azonban már csak az önkéntes társulás általános szabályozását tartalmazza. Mindez nem jelenti feltétlenül, hogy a kormányzat elvetette volna a kötelező társulás eszközének alkalmazását. A társulásokat jelenleg is több törvény együttesen szabályozza, így az Alkotmány és az önkormányzati törvény mellett, a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, valamint a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény. Az új Alaptörvény vonatkozó rendelkezése lehetővé teszi, hogy az önkormányzati társulási formák részletesebb szabályozására később, önálló törvény keretében történjen meg.

¹⁹ T/4864 törvényjavaslat 22. § (4) j) pontja

²⁰ (34. cikk (2) Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

Az év során nyilvánosságra kerülő három dokumentum (koncepció, októberi törvénytervezet, országgyűlés elé benyújtott törvényjavaslat) változásaiból jól látható, hogy még a kétharmados többség birtokában sem könnyű egy ilyen szerteágazó, sokféle érdeket és ágazatot érintő átalakítást véghezvinni.

Az új önkormányzati törvény tervezetének formálódásában komoly szerepe van a helyi és országos politikai elit szorosán összefonódásának Magyarországon. A kormánypárti frakciószövetség tagjainak jelentős része önkormányzati pozíciót is betölt: polgármester, megyei közgyűlés tagja vagy elnöke is egyben. Ez tulajdonképpen a pártok logikus alkalmazkodása a kampányfinanszírozási rendszer sajátosságaihoz, mivel az szigorú költségkűszöböt állít az országgyűlési választásokon, ugyanakkor az önkormányzati választások esetében nincs pénzügyi korlátozás. Az országgyűlési választásokon az önkormányzatot vezető politikus helyi ismertsége és erőforrásai komoly versenyelőnyt jelenthetnek. Ez az összefonódás azonban megnehezíti a törvényhozás folyamatában a szerteágazó érdekeket érintő változtatások elfogadását.

A parlament létszámának megközelítőleg felére csökkentése, illetve a képviselői és polgármesteri funkciók összeférhetetlenségének várható bevezetése további problémákat vethet fel a kormánypárti frakciókban. A jelenlegi képviselők egy jelentős részének parlamenti karrierje bizonyosan nem folytatódik a következő négy évben. A polgármesteri és országgyűlési képviselői mandátummal is rendelkező frakciótagok egy része a jövőben csak az önkormányzati szférában folytathatja politikai tevékenységét, így számukra különösen fontos kérdés, ezt milyen feltételek között tehetik majd. Bár a kormányzat számos kérdésben eltökélt a változtatás mellett, a frakció is erős tárgyalási pozícióval rendelkezik, hiszen a polgármesterek szavazatára is szükség van a kétharmad biztosításához.

A fővárosban korábban tervezett jelentősebb átalakítás elmaradásának döntően nem szakmai, hanem politikai okai vannak. A 23 budapesti polgármester közül 13-an egyben kormánypárti országgyűlési képviselők is egy személyben, tehát a kormányoldal kétharmados többségéhez az ő szavazataikra is szükség van. A kerületek vezetői a nyár folyamán érdekeik védelmében létrehozták a Budapesti Önkormányzatok Szövetségét, amelybe az összes kerületet, valamint a főváros meghívták. A kerületi polgármesterek partikuláris érdekei mellett a kormánypártok hosszabb távú politikai stratégiájának is jobban megfelel a fővárosi politikai hatalom megosztása. Így a jövőben egy budapesti önkormányzati választási vereség, illetve a főpolgármesteri pozíció elvesztése esetén is kisebb veszteséget szenvednének el a hagyományosan jobboldali szavazóbázissal rendelkező kerületek megtartásának köszönhetően, mint egy erősen centralizált fővárosi önkormányzati struktúra mellett.

Konklúzió

A magyar önkormányzati rendszer számos erénye mellett súlyos hiányosságokkal is küzd. A széleskörű helyi autonómia megteremtésekor háttérbe szorultak a gazdasági és igazgatási racionalitás szempontjai. A rendszerváltás idején kialakult alapstruktúrákban jelentős változás nem következett be az elmúlt húsz évben. A kormányzati reformelképzelések mellett nem sikerült kialakítani politikai konszenzust, aminek elsősorban nem szakmai, hanem politikai okai voltak. A hatékonyság javítását célzó, az ágazati jogszabályok és a finanszírozási feltételek mentén történő beavatkozások között nem sikerült összhangot teremteni, így az egyre növekvő számú önkormányzati feladathoz a finanszírozás reálértékének csökkenése társult.

Húsz évvel a rendszerváltás után nemcsak az önkormányzati rendszer, de a hozzá szorosan kapcsolódó közszolgáltatások, valamint a közigazgatás modernizációja is időszerűvé vált. Jelenleg párhuzamosan zajlik számos nagy állami struktúra modernizációja, újragondolása. Az új önkormányzati törvény megalkotása során egyaránt szem előtt kell tartani a kitűzött hatékonysági célokat, valamint a kapcsolódó szakterületek reformjával való kompatibilitást.

A törvény előkészítésének eddigi tapasztalatai nyilvánvalóvá tették, hogy még a kétharmados többség birtokában is kompromisszumokat kell kötni, figyelembe kell venni a kormánypárti frakciószövetség érdekeltségeit az önkormányzatokban. Ahogy az elmúlt két évtized reformkísérleteinél, úgy a mostani reformfolyamatban is a politikai szempontok kerültek előtérbe a tisztán szakmai típusú megfontolásokhoz képest. Azonban míg ez korábban a reformok ellehetetlenüléséhez vezetett, jelen esetben várhatóan csak az a változás mértékére lesz hatással.

Felhasznált Irodalom:

- Ágh Attila (2005): Közigazgatási reform és EU versenyképesség: A konfliktus-konténernek felszámolása in. Vígvári András (szerk.) 2005: *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, MKI, TÖOSZ, 15-20.pp
- Ágh Attila (2006): Közigazgatási reform és fejlesztő állam. *Magyar Közigazgatás*, 5. sz. 257–269. pp
- Állami Számvevőszék (2000): Állami Számvevőszék tájékoztatója az önkormányzati feladatellátás szervezeti formáiról és működésük célszerűségének ellenőrzéséről. *Önkormányzati tájékoztató*, 10. sz. 3–34.pp
- Dahl, Robert (1996): *A pluralista demokrácia dilemmái*. Osiris, Budapest
- Központi Statisztikai Hivatal (2009): *A Magyar Köztársaság Helyiségnévtára 2009*. KSH
- Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. (faksimile kiadás, 2011) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest
- Pálné Kovács Ilona (1999): *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus. Pécs.
- Pálné Kovács Ilona (2005): *Regionális reformok Európában*, BM, IDEA, TÖOSZ
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialógus Campus, Budapest-Pécs
- Pálné Kovács Ilona (2009): A helyi kormányzás 20 éves története. (Modellváltás rendszerváltás nélkül). in Sándor Péter-Stumpf Anna-Vass László szerk. (2009): *Magyarország Politikai Évhuszadkönyve*. Demokrácia Kutatások Alapítvány, Budapest
- Somlyódy Péter (2003): *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs
- Verebélyi Imre (szerk.) (1988): *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja*. ÁSZI, Budapest
- Dr. Vígvári András (2009a): A magyar önkormányzati modell korszerűsítésének egy lehetséges forgatókönyve. *Pénzügyi Szemle* 2009/1. 68-86.pp
- Walter Tibor (2004): *A területi közigazgatás továbbfejlesztésének lehetőségei*. Gondolat, Budapest
- Zongor Gábor (1991): Adalékok a megyei közgyűlések kialakításáról és összetételéről. *Comitatus*, 2–3. sz. 56–64.pp

Zupkó Gábor (2002): *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*. Századvég

Internetes források:

Az Új egyensúly programja 20062008.

<https://hirkozpont.magyarorszag.hu/hatteranyagok/ujegyensulypdf20060610>

Századvég Közigazgatási Akadémia (2006): A meg nem valósult reformok nyomában. Elemzés a magyar közigazgatás korszerűsítésének problémáiról.
http://bmszki.hu/file/tekozlo/onkszp//kozig_tan.pdf

Dr. Vígvári András, Jánossy Dániel (2009b): Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. Tanulmány. Állami Számvevőszék Kutató Intézete
<http://www.asz.hu/tanulmanyok/2009/penzugyi-kockazatok-az-onkormanyzati-rendszerben/t272.pdf>

Az önkormányzati törvény koncepciójának munkaanyaga (2011.május 12.)

<http://www.kormany.hu/download/2/08/30000/%C3%B6tv%20koncepti%C3%B3%20munkaan%20yag.pdf#!DocumentBrowse>

A helyi önkormányzatokról szóló törvény tervezete (2011. október 12.)

<http://www.kormany.hu/download/1/ba/50000/EI%C5%91terjeszt%C3%A9s%20%C3%96tv.pdf#!DocumentBrowse>

T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról (2001. november 5.)

<http://www.kormany.hu/download/b/81/60000/04864.pdf#!DocumentBrowse>

Magyar Közlöny:

A Kormány 1100/1996. (X.2.) Korm. határozata. *Jogtár*

A Kormány 1052/1999. (V.21.) Korm. határozata. *Magyar Közlöny* 1999/44. szám 2875-2878. pp

A Kormány 1057/2001. (VI.21.) Korm. határozata. *Magyar Közlöny* 2001/69. szám. 4925-4932. pp

A Kormány 1113/2003. (XI.11.) Korm. határozata. *Magyar Közlöny* 2003/129. szám. 9795-9798. pp

Az Alkotmánybíróság 131/2008. (XI.3.) AB határozata. *Magyar Közlöny* 2008/156. szám. 19214-19217. pp

Magyarország Alaptörvénye. *Magyar Közlöny* 2011.évi 43. szám (2011. április 25.)