

Barta Attila: Önkormányzatiság, önkormányzatok és régiók (Általános jellemzés)

Debreceni Jogi Műhely, 2007. évi (IV. évfolyam) 2. szám (2007. április)

I. Kiindulópont. A közigazgatás és az önkormányzati igazgatás történelmi hagyományai[1]

Jelen értekezés kutatási témáját az önkormányzati közigazgatás, azon belül is a helyi önkormányzatok és régiók legjellemzőbb vonásainak bemutatása képezi. A kérdéskör megvilágításához azonban (ha csak nagy vonalakban is de) elkerülhetetlen magának a közigazgatás fogalmának lényegre törő bemutatása, mivel az önkormányzati közigazgatás is ennek a fogalomnak az egyik önálló területét képezi. Lőrinc Lajos gondolatait idézve: „Közigazgatás ott jön létre, ahol közösségi ügyek jelentkeznek, olyan ügyek, amelyeket az egész társadalom magáénak érez, amelyek megoldásához az egész társadalom hozzájárulása szükséges.”

A közigazgatás jelentéstartalma azonban a történelem előrehaladtával folyamatosan változik. Ezért van az, hogy a közösség igazgatása, mint tevékenység a legkorábbi időkben kizárólag egyéni/dinasztikus érdekek (később persze egyre inkább ösztársadalmi célok) kiszolgálására összefogott emberi erőfeszítések célzatos koordinálását jelentette, mely erőteljes despotikus hatalommal párosult. Több külföldi gondolkodó is amellet foglalt állást, ilyen például Gladden avagy Heady, hogy az ókor legnagyobb és legerősebb államai azért válhattak ilyen jelentőssé, mert állami bürokráciájuk viszonylag korán kiépült és megfelelő szakmaisággal rendelkezett.[2] Ugyanakkor a nagy kiterjedésű birodalmak működése idővel az igazgatási struktúra differenciálódását követelte meg mind vertikálisan, mind pedig horizontálisan. Előzőre példaként szolgálhatnak a különböző területszervezési szinteken létrehozott közigazgatási szervek (központi szervek és azok kihelyezett területi egységei), míg az utóbbira az erős és szakszerű rendészeti és kincstári igazgatás viszonylag korai markáns szétválasztása hozható fel. Mindezek mellett azonban a közigazgatás az egész ókor folyamán megőrizte hierarchikus, erősen centralizált felépítését.

Változás a közigazgatás felépítésében csupán a feudalizmus kezdeti időszakában, a VII-VIII. században következett be, amikor a korábbi erőteljes hatalmi alakulatok széthullásával azok közigazgatása is megsemmisült és a minimálisra csökkent közösségi ügyek ellátásáról a legkisebb közösségek, mint önigazgatási egységek kezdtek el gondoskodni. A közigazgatás „befelé fordulását” tovább erősítette, hogy a központi hatalom széttoresedett, a társadalmi kooperáció mértéke pedig minimálisra redukálódott. Témánk szempontjából ez az az időszak, ami sajátosságainál fogva lehetőséget nyújt az első önkormányzó közösségek megszerveződésére, és ezzel az újraformálódó centralizált állami igazgatás mellett egy önállósodó decentralizált igazgatási forma, az önkormányzat kialakulására a közigazgatás rendszerén belül.

Megállapítható ugyanis, hogy az önkormányzatiság első állomása a középkor városállamisága volt.[3] Ennek tartalma azonban magában foglalta a belső szabályozás jogán túl az igazgatás, az adóztatás és az igazságszolgáltatás jogát is, tehát a mai formájánál lényegesen szélesebb tartalommal rendelkezett.

Az önkormányzatiság másik formájának gyökerei viszont a rendi önkormányzatisághoz nyúlnak vissza, mely eleve nagyobb területi egységekben szerveződött, de a jobbágyskösségekhez hasonlóan alacsonyabb szintet ért el a városi önkormányzatokhoz

képezt.[4] A teljesség kedvéért mindehhez hozzá kell tenni azonban, hogy az egész középkor folyamán jelen volt egy harmadik önkormányzati forma is, ez pedig az egyház.

Újabb változásra csak a polgári forradalmak győzelme után került sor, amikor megvalósult a hatalmi ágak elválasztása, amivel az önkormányzatok korábbi jogosítványaiknak egy jelentős része elveszett. Ugyanakkor megállapítható, hogy a formálódó nemzetállamok felülről lefelé építkező államigazgatási szervezetüket az abszolutizmustól örökölt alapokra építették fel. Mindeközben az igazságszolgáltatási és védelmi funkció elvesztésével az önkormányzat feladata egyre inkább a helyben ellátandó közfeladatokra (helyi közügyekre) korlátozódott. Mára vitathatatlan tény az, hogy az önkormányzatok önálló alrendszerként részei az egységes állami közigazgatási rendszernek, azaz nem államon kívüli alakulatok. Ahogy azt Magyary Zoltán megfogalmazta: „...az önkormányzat az egyik államhatalomnak, az ún. végrehajtó hatalomnak egyszerű formája, amikor a nemzet közvetlenül is részt kap a végrehajtó hatalom gyakorlásában.” Vagyis egy államon belül csak egyetlen közigazgatás létezik, melyen belül megkülönböztetjük az államigazgatást és az önkormányzati közigazgatást. (Az első két területhez, mint a civil közigazgatás alrendszereihez, képezt eltérő jellemzőkkel bír a közigazgatás harmadik nagy területe, a rendészeti közigazgatás, mellyel azonban jelen értekezés keretei között nem foglalkozom.

A települési önkormányzatok mellett kiemelkednek még azok az autonóm (ön szabályozó) közösségek, amelyek közérdekű tevékenységet folytatnak, közjogi testületként közfeladatok ellátásában vesznek részt és önkormányzatisággal rendelkeznek. Ezek az ún. köztestületek.[5] A köztestületek jellemzően tagjaik tevékenysége, tagjaik érdekeinek érvényesítése, valamint közös célok azonossága alapján szerveződnek. Emiatt szakmai, vagy funkcionális önkormányzatnak is szokás nevezni őket. (Egyúttal itt kell megjegyezni azt, hogy a köztestületek, mint közfeladatokat megvalósító egységek, a közigazgatás egy olyan speciális, kiegészítő gyűjtőterületének képezik a részét, melyet összefoglalóan közvetett közigazgatás, vagy másképpen paraadminisztráció névvel illetünk.)[6]

II. Az önkormányzatiságról általában

1. Alapvetés, témamegjelölés

A fentebb bemutatott történelmi sajátosságokra tekintettel tehát az önkormányzatiság jelenségének legfontosabb fogalmi elemei a következőképpen foglalhatók össze: „Az önkormányzat (azaz autonómia) fogalmán általában valamely szervezet függetlenségét, önálló döntési jogát értjük, mely mindig valamilyen emberi közösséget illet meg. Ennek biztosítéka az állami elismerés, az állam önkormányzati felügyelete. Ugyanakkor megállapítható, hogy az önkormányzatok a civil társadalom szerveződésének legfontosabb szervezeti formái.”[7]

Miután a régiók kérdését az értekezés későbbi részében tárgyalom, a címben szereplő két fogalom (az önkormányzatiság és az önkormányzatok) egymáshoz való viszonya az én olvasatomban a következők mentén ragadható meg.

Míg az önkormányzatiság egy nagyobb, egységes kategória, melynek legfontosabb mozzanata az autonómia, tehát a saját ügyek önálló intézésének lehetősége, az önkormányzat és az érintett közösségnek az államtól való függetlensége, addig az önkormányzat ennek az elvi/eszmei oldalnak a gyakorlati konkretizálódása, instrumentális leképeződése, mely magában foglal minden önkormányzati formát. Ennek megfelelően ez utóbbi fogalom differenciált, változatos. Mindezek alapján könnyen belátható, hogy az önkormányzatoknak, mint az önkormányzatiság gyakorlati hordozóinak, számos változata létezik. Történelmileg a legjelentősebbek a települési és területi önkormányzatok, a szakmai önkormányzatok (mint amilyenek a kamarák[8]), valamint a vallási közösségek önkormányzatai, amilyenek az egyházak és az egyesületek is.

A modern önkormányzatok egyik sajátossága, hogy kettős legitimitással rendelkeznek, ami a következőt jelenti.[9] A kettős legitimitás jelentéstartalma egyrészt abban fejeződik ki, hogy az önkormányzat létét az államnak, az állam általi elismerésnek, valamint a főhatalom önkorlátozásának köszönheti, másrészt azonban létezése az állampolgárok (funkcionális önkormányzatok esetén tagok) akaratnyilvánításához, kinyilatkoztatott döntéséhez is legalább olyan mértékben kötődik. Kiemelkedő jelentőségük miatt a továbbiakban csak a települési önkormányzatok, azaz lakóhelyi közösségek önkormányzatainak vizsgálatával foglalkozom részletesebben, melyek egyben az önkormányzatoknak a legtermészetesebb egységei.

2. A települési és területi önkormányzatok főbb modelljei

Ehelyütt a számtalan csoportosítási lehetőség közül két szempont egyidejű figyelembe vételével kerül sor a helyi önkormányzati rendszerek csoportosítására. Eszerint az önkormányzati rendszereket a közjogtudomány az alapegységek mérete és a felügyelet jogi eszközei szerint az alábbi módon csoportosítja:[10]

2.1. Nagyméretű „integrált” egységekből álló önkormányzati rendszerek

Ide soroljuk többek között az angol és a korábbi porosz önkormányzati rendszert. Közös vonása ezeknek a rendszereknek, hogy mindkét államban területszervezési reformot hajtottak végre, amelyek során mesterségesen megnövelték az alapfokú igazgatási egységek méretét. Az alapvető eltérést a két állam megoldásában a következő momentum adta. Míg az angol decentralizáció lényege az, hogy a parlament törvényben állapítja meg az önkormányzatok hatáskörét, addig a „porosz” önkormányzati rendszer a decentralizációval egy erőteljes felügyeletet is párosított. Utóbbi a képviselő elvét nagymértékben korlátozta. Az angol rendszernek további sajátossága még, hogy az önkormányzatok függetlenek, és csak a parlament irányíthatja őket. Jogi, törvényességi vitáik a bíróság elé tartoznak. Véleményem szerint ez a megoldás sokkal előnyösebbnek tekinthető, mint a később bemutatásra kerülő kis egységekből felépülő széttöredezett önkormányzati rendszer, miután a nagyobb egységek komolyabb pénzügyi potenciállal, nagyobb teljesítőképességgel bírnak, ezáltal pedig több közfeladat ellátására képesek.

2.2. Kisméretű „fragmentált” egységekből álló önkormányzati rendszerek

Az előbbitől eltérően az államok másik csoportja, ide tartozik például Franciaország, valamint Magyarország is, megtartotta a sok kisméretű döntéshozót. Hazánkon kívül a dezintegrált önkormányzati struktúra átvétele jellemző a rendszerváltó országok többségére. Az ilyen önkormányzati rendszer a települési szint prioritására épül.[11] Előnye az ilyen megoldásnak, hogy demokratikus és lehetővé teszi az érintett közösségek bevonását a közügyek megoldásába. Ugyanakkor az érintettek magas fokú és többszintű kooperációját követeli meg a közfeladatok ellátása terén. Érdemes még néhány szót ejteni a francia önkormányzati centralizációról, mely abból indult ki, hogy az önkormányzat hatásköre egyetemes és külön szabályozás nélkül kiterjedhet bármilyen helyi feladat megoldására. Mindezt a francia rendszer erős adminisztratív tutelával (értsd: gyámkodással) ötvözte, amely azonban az 1982-es reformmal megszűnt. Ugyanakkor mindez nem csökkentette a rendszer széttöredezettségét. Az angol megoldással ellentétben itt a kisebb méretű, vertikálisan szintezett alapegységek mindenképpen a közfeladatok differenciált telepítését követelik meg.

III. A modern magyar önkormányzati rendszer legfontosabb jellemzői, sajátosságai

1. Általános jellemzők

Jelen pont alatt csak a rendszerváltás utáni magyar önkormányzati rendszer főbb jellemzőinek rövid bemutatására kerül sor. Legfontosabb momentuma az 1990. évi LXV. törvénynek, ún. „önkormányzati alkotmánynak” hogy az önkormányzás emberi jogias, természetjogias koncepcióját fogadta el.[12] Ugyanakkor a magyar megoldás a közigazgatás nagyfokú autonómiával bíró decentralizációját is ötvözte az előbb említett nézettel. Ebben a kontextusban a decentralizáció a következő jelentőséggel bír. Decentralizációról csak abban

az esetben beszélhetünk, ha a döntéshozatali helyek megsokszorozódnak, egyúttal pedig nagyfokú autonómiára tesznek szert. Nincs központosított döntéshozatali egység, mivel az önkormányzati alrendszer nem centralizált, ugyanakkor a szereplők között nem áll fenn alá-fölé rendeltségi viszony sem, azaz hiányzik az államigazgatásból ismert hierarchizáltság is.[13]

A legfontosabb megállapítás, hogy a rendszerváltással egy meglehetősen szétaprózott kétszintű önkormányzati rendszer jött létre Magyarországon, melynek domináns formája a település lett és nem a jelentős múltra visszatekintő megye.[14] Ezért is mondjuk azt, hogy összességében a magyar közigazgatási térszerkezet szétaprózott és kiegyensúlyozatlan. Miután a magyar Alkotmány bármilyen nagyságú és adottságú települést a helyi önkormányzás alanyának tart, amelyet ennél fogva megillet az önkormányzás joga, ez egy sokszereplős atomizált önkormányzati rendszert eredményezett, amivel párhuzamosan a megyék szerepe légiessé vált, a közfeladatok ellátásában pedig jelentőségük meggyengült, azaz tevékenységi körük kiüresedett. A települések között mindemellett magas a kis létszámú, gazdaságilag csekély teljesítőképességű önkormányzatok száma.

Meglátásom szerint a fentebb felsorolt körülmények azért is problémásak, mert a közigazgatási rendszerünknek ezen fogyatékosága az önkormányzati mezoszintet (értsd: középszintet) rendkívül gyenge pozícióba jutatta, minek következtében nem csupán az önkormányzati alrendszer vált kiegyensúlyozatlanná, hanem az egész közigazgatás destabilizálódott. Ennek oka, ahogy azt korábbi írásában[15] Balázs István is megállapítja, hogy „...a közigazgatási középszint az a része a közigazgatási rendszernek, ahol az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás a legnagyobb felületen találkozik.” Miután pedig az önkormányzati területi szint meglehetősen gyenge, ez szükségszerűen államigazgatási túlsúlyt eredményez a vizsgált területen.

Ugyancsak gondot okoz a települési önkormányzatok nagy száma, valamint az, hogy a több mint háromezer (szám szerint 3172) helyi döntéshozót a jogalkotó Európában egyedülállóan széles feladat- és hatáskörrel ruházta fel anélkül, hogy az integrálódás mechanizmusait kellően szabályozta volna. Mindez ellentmondásossá és nehezzé tette a feladat- és hatáskörgyakorlás egyes területeinek eredményességét. Az így kialakult rendszer azt eredményezte, hogy a jelenlegi szerkezet egyre kevésbé alkalmas a rá nehezedő feladatok szakszerű és hatékony ellátására. Vagyis a helyzet megoldásra vár. Ezért kell a jelenlegi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésén és/vagy átalakításán elgondolkodni.

Ebben a széttagolt önkormányzati rendszerben az alapegységek kooperációs hiánya ráadásul kiegészült még a megyei önkormányzatok erőtlenségével valamint a régiók kialakulatlanságával. Ugyanakkor ne feledkezzünk meg ennek költségvonzatáról sem, hiszen egy ilyen rendszer fenntartása nem csupán strukturális kérdés, de egyszersmind pénzügyi is. Ebből az aspektusból megállapítható, hogy a jelenlegi önkormányzati rendszer fenntartása és működtetése meglehetősen drága.

2. Az önkormányzatok és az államigazgatási szervek viszonya néhány példán keresztül

Ahogy az már a korábbiakból is kiderült, az önkormányzati rendszer is a végrehajtó hatalmi ágba tartozik, azon belül is a közigazgatás egyik alrendszere. Ugyanakkor nem szabad szem elől tévesztenünk azt a tényt, hogy az államigazgatási és önkormányzati alrendszer nem létezhet egymástól függetlenül, mert ahogy azt a lentebb elhelyezett ábra is mutatja, az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás szereplői között a polgári demokráciák által elfogadott „osztott közigazgatási modellnek”[16] megfelelően nagyszámú és sokrétű interakció valósul meg. Ehelyütt csupán néhány államigazgatási szerv és az önkormányzatok viszonyának bemutatására kerülhet sor, nevezetesen a Kormánynak, az Önkormányzati és Területfejlesztési Miniszternek és a Regionális Közigazgatási Hivataloknak az önkormányzatokkal fennálló kapcsolatára.

Amit legelőször rögzíteni kell ezzel a témával kapcsolatban az az, hogy az államigazgatásnak az önkormányzatok irányába gyakorolt jogosítványai meglehetősen szűk körűek. A jogalkotó ugyanis csupán törvényességi ellenőrzést intézményesített az önkormányzatok felett (a lényegesen tágabb és erőteljesebb törvényességi felügyelet helyett), ami igen kevés közvetlen beavatkozási lehetőséghez juttatja az ellenőrzést végző Közigazgatási Hivatalokat.

2.1. Kormány

A Kormány a helyi önkormányzatok tevékenységét nem szabályozhatja és rájuk nézve egyedi döntéseket sem hozhat. E kompetencia ugyanis alapvetően az Országgyűlésnek van fenntartva. Ugyanakkor a Kormány rendeletalkotásán keresztül közvetlenül is befolyással bír a helyi közszolgálat képesítési előírásainak alakítására. Emellett egy kiegészítő szabály alapján a Kormány jogosult dönteni az államigazgatási szerv és helyi önkormányzat között keletkezett negatív hatásköri összeütközésben is.

2.2. Önkormányzati és Területfejlesztési Miniszter

A Kormány tagjai közül az Önkormányzati és Területfejlesztési Miniszter birtokolja a legszélesebb kompetenciát, de önkormányzati ügyekben ennek ellenére sincs döntési jogköre. Szakmai-módszertani, közreműködő, valamint összehangoló tevékenysége folytán ő az önkormányzati kérdések ágazati felelőse a Kormányban, amit korábban a Belügyminiszter látott el. Mindez persze nem zárja ki a többi miniszter adott szektor ügyeit érintő illetékességét.

2.3. Regionális Közigazgatási Hivatalok

Végezetül a korábbi Megyei (fővárosi) Közigazgatási Hivatalok immár regionális szinten megszervezett jogutódait kell még megemlíteni. A Közigazgatási Hivatalok a Kormány területi államigazgatási szervei, melyek általános hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek, ennél fogva kiemelt pozíciót foglalnak el. A hivatalvezető ellenőrző hatásköre kiterjed mindazon szervekre, melyek önkormányzati hatáskört birtokolnak és önkormányzati döntést hoznak akár saját jogon, akár átruházott hatáskörben. Ehelyütt anélkül, hogy taxatív módon felsorolnám a hivatalvezetőt megillető jogosítványokat, csupán összefoglalom az önkormányzatok irányába gyakorolt törvényességi ellenőrzés tartalmát.

Ennek lényege a következő: a törvényességi ellenőrzés tárgyát nem csupán az önkormányzatok által hozott rendeletek és határozatok képezik, de egyszersmind az önkormányzatok szervezeteinek működése és döntéshozatali eljárása, végül pedig a feladat- és hatásköröket megállapító jogszabályok érvényesülése is.

1. számú ábra: a magyar közigazgatás alrendszerei és egymáshoz való viszonyuk

Az ábra forrása: Balázs István: A közigazgatás az állami szervek rendszerében és a közigazgatás szervezete című tanségédlet (Debrecen, 2001, 41. oldal)

IV. A magyar önkormányzati közigazgatás területszervezési szabályai

1. Alapvető megállapítások

Ahogy azt már a korábbiakban is megjegyeztem, a területi, települési alapú önkormányzatok kategorizálásának egyik legkézenfekvőbb lehetősége a nagyság szerinti besorolás. Ez alapján

megkülönböztethetünk nagy, valamint kis területű önkormányzati alapegységeket. Hazánkban ez utóbbiaknak a dominanciája figyelhető meg, azaz a magyar önkormányzati rendszer a települési szint elsődlegességére épül, tehát ahogy azt Finta István is helyesen megállapítja: „... kisközséges és erős szubszidiaritást kifejező struktúra.” Vagyis a dezintegrált rendszer jegyeit hordozza magán.

2. A helyi önkormányzatok területszervezési szintjei

Az Önkormányzati törvény és az azt kiegészítő további törvények rendelkezései alapján a következő három alapvető helyi önkormányzati szintet lehet elkülöníteni: község, város és megye. Ezek közül az első kettőt települési, az utolsót területi önkormányzatnak nevezzük. Ez alapján megállapítható, hogy a magyar önkormányzati rendszer (elméletileg) kétszintű, azaz területi-települési tagozódású. Azonban ez a megállapítás csak formailag igaz, mivel a megyék jelentőségvesztése folytán tartalmilag a rendszerváltást követően egyszintűvé, erőteljesen településközpontúvá alakult.

2.1. A község

A helyi önkormányzatok kiépülése a területi elv érvényesítésével történik, melynek legkisebb egysége a község. A községek száma jelenleg megközelíti a háromezretet. Főszabály az, hogy valamennyi ötezer főnél népesebb község használhatja az ún. nagyközség címet, de azok a községek is továbbhasználhatják ezt a megnevezést, amelyeket már korábban nagyközséggé nyilvánítottak. Egyebek mellett ez a megnevezés - néhány kivételtől eltekintve - nem eredményez sem a feladat- és hatáskör, sem pedig az állami támogatások vonatkozásában megkülönböztető jogállást az ilyen ranggal bíró önkormányzatoknak.[17]

2.2. A város

A városalapítás jogát a Köztársasági Elnök gyakorolja. Városaink száma jelenleg meghaladja a 250-et. Ugyanakkor a városok között is sajátos helyet foglal el a főváros és a 22 megyei jogú város. A városi önkormányzatok funkciója szélesebb a községi önkormányzatokénál, mivel intézményei körzeti igényeket is kielégítenek. Megyei jogú városi státusz kérelmezésére csak az ötvenezernél nagyobb lélekszámú városok képviselő-testületének van lehetősége. Ezek a települések területükön ellátják a megyei önkormányzat feladatait is. Ugyancsak sajátos a helyzete a fővárosnak mint önkormányzatnak, mivel a fővárosban kétszintű önkormányzati rendszer működik az elkülönülő fővárosi és kerületi szintek miatt.

2.3. A kistérségek speciális helyzete

Ehelyütt külön kívánok utalni a kistérségek kérdésére, melyek bár a kormányzati tervek szerint nem válnak önálló önkormányzati szintté, hiszen települési önkormányzatok társulásaként intézményesülnek, mégis többen rámutattak, hogy a kistérségi koncepció egyes elemei egyfajta quasi szint jelleget kölcsönöznek ezeknek a társulásoknak.[18] Ilyen momentumnak tekinthető például az önálló jogi személyiség, az általános és közvetlen hatásköri felhatalmazás, valamint a normatív finanszírozási konstrukció kialakítása. Mindezek alapján jómagam is úgy vélem, hogy célszerű a kistérségi formációkat elkülönült szintként kezelni az önkormányzati alrendszeren belül, mivel egy jól elkülöníthető, szisztematizált szintről, a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége által lehatárolható egységekről van szó. Mindezek alapján a magyar közigazgatásban jelenleg a következő kistérségi formációk különböztethetők meg; területfejlesztési önkormányzati társulás, kistérségi fejlesztési tanács, többcélú teljes kistérségi társulás, államigazgatási feladat-ellátási körzetek.[19] Meglátásom szerint a kistérségek alkalmazása csakis alapszintű szolgáltatások nyújtása terén lehet célravezető, amelyet a kötelező társulás intézményesítésével lehet megvalósítani. Ezt azzal tudom alátámasztani, hogy kizárólag a kötelező társulás révén biztosítható az országos lefedettség, az egységes rendszer

megteremtése, a normatív finanszírozás bevezetése, vagyis a komplex feladatellátás lehetősége.

2.4. A megye

A megyei önkormányzatok az ún. területi önkormányzatok. A megyék olyan közszolgáltatásokat szerveznek, amelyek a megyék lakosságának középfokú szükségleteit elégítik ki és amelyeket egyik település vagy társulás sem tud hatékonyan ellátni. Mindezeket túl önként vállalhat olyan feladatokat is, amelyeket nagyságuknál, úgymond üzemméretüknél fogva a települési önkormányzatok nem tudnak ellátni, ugyanakkor amelyeket jogszabály nem utal kizárólagosan valamely szerv feladatkörébe. A megyei önkormányzatok további igen fontos tevékenysége a területfejlesztés és rendezés terén ellátott koordinációs szerep. Ugyanakkor az önkormányzati törvény megszüntette a megyei gyámkodást a községek és városok fölött. A szakirodalom a megyéket közigazgatásbeli súlyvesztésük miatt „lebegő önkormányzatoknak” tekinti, ami rámutat arra, hogy a magyar közigazgatási középszint a rendszerváltást követően egy meglehetősen egészségtelen fejlődési irányba tolódott el. Véleményem szerint ennek a hibás fejlődési vonalnak tudható be az is, hogy a megyék által maguk mögött hagyott közigazgatási vákuumba a közfeladatok ellátásának biztosítása céljából az államigazgatásnak szükségszerűen be kellett nyomulnia, ami a dekoncentrált államigazgatási szervek megsokszorozódásához és ezzel óhatatlanul a középszint átfelműködéséhez vezetett.

V. Régiók és önkormányzatok viszonya[20]

Értekezésem utolsó pontjában külön kívánok foglalkozni az önkormányzatok és régiók egymáshoz való viszonyának bemutatásával, továbbá az értekezés címében található régiók fogalmának pontosabb kifejtésével. Ennek feldolgozása során jelentős mértékben támaszkodom Pálné Kovács Ilona ezzel kapcsolatos egyik korábbi írására, valamint Vadál Ildikó értekezésére.[21] Kiindulópontként azt kell felhasználni, hogy a régiók fogalma alapvetően egy nagyobb területi egységet képvisel, mint a többi hazánkban ismeretes önkormányzati/területszervezési szint. A Regionális Önkormányzatok Európai Chartája szerint: „a régió az állam legnagyobb területi egysége, amely a helyi önkormányzatok és a központi állam között helyezkedik el és választott testülettel rendelkezik.” Ugyanakkor mind a mai napig igaz az, hogy a régió jelentéstartalma leginkább közigazgatási, szervezeti környezetben értelmezhető, azaz nem mint politikai-érdekképviseleti szint vizsgálendő.

Magyarországon az elmúlt időszakban többször is, legutóbb pedig az ún. „megye-vita” során merült fel a regionalizálás programja. Ennek egyik szélső álláspontja szerint a régió alkalmas a megye kiváltására, annak helyettesítésére. Ismeretes ezzel ellentétes irányú nézet is, mely szerint a regionalizáció nem megszünteti a meglévő szinteket, hanem azokra ráépül és a központi közigazgatást gyengíti. Véleményem szerint azonban a megyéknek régiók általi felváltásától, még ha igény és lehetőség is lesz rá, távol állunk. Ennek egyik okát abban látom, hogy a regionalizálás folyamata önmagában is egy időben elnyúló, hosszabb folyamat, (értsd ezalatt: legalább 10 év) mely nem hajtható végre kampányszerűen, és melynek hazánk egyelőre csak az elején jár. A másik igen fontos tényező, ami véleményem szerint megakadályozza a megyei önkormányzatok régiók általi kiváltását egy igen egyszerű ok, nevezetesen az, hogy egyelőre nem közigazgatási létkérdés, hogy a NUTS 2-es régióinkat, amelyek egyébként jelenleg mint statisztikai-tervezési régiók működnek, politikai, igazgatási, szolgáltatás-szervezési és gazdaságfejlesztési teendőkkel ruházzuk fel. Bár kétségtelen, hogy a jelenlegi folyamatok nem teljesen ezt az álláspontot igazolják. Mégis kétségtelen, hogy az ország méreteinek, a területfejlesztési feladatoknak, valamint a társadalmi-gazdasági érdekeknek továbbra is a NUTS-2 szintű nagyrégiós struktúra felel meg leginkább. Ebben az esetben a közigazgatási régiók legracionálisabb térbeli keretét a már létrehozott hét statisztikai-területfejlesztési régió kínálja.[22]

Ezzel párhuzamosan fel szokott merülni az a kérdés, hogy a régiók nem üresítik-e ki a megmaradt megyei funkciókat? Meglátásom szerint nem. Ha másra nem is, de az ún. kistérségi szerepkör megtartására a továbbiakban is mód és igény lesz. Ez pedig elsősorban humánszolgáltatásokat, valamint további szubszidiárius feladatellátást takar. Ha jól megfigyeljük, az ilyen modell eleve a középszint „megduplázódásával”, valamint a közfeladatok világos elhatárolásával, egy többes, funkcionálisan tagolt mezoszinttel számol.

Személyes meglátásom, hogy a közigazgatási középszint újraszabályozásával, különös tekintettel pedig a megyei önkormányzatok megerősítésével már önmagában jelentős eredményeket érhetnénk el a közigazgatás rendszerében, különösen pedig a közigazgatási középszint konszolidálásában. Értem ezalatt azt, hogy egyrészt az erős megye képes lenne ellensúlyozni a túlzottan decentralizált települési önkormányzati rendszer diszfunkcióit, másfelől lehetővé válna a feleslegesen nagyszámú dekoncentrált államigazgatás szervek számának racionális alapon történő csökkentése, tekintettel arra, hogy a megyék megerősített státusza erre lehetőséget teremtene. Ezzel a megoldással nem csupán a magyar közigazgatási középszint problematikáját lehetne orvosolni, de egyúttal a megyék történelmi jelentőségét is tiszteletben tudnánk tartani. Az általam felvázoltak természetesen nem zárják ki a régiók megszervezésének/megerősítésének lehetőségét, mivel ebben az esetben a megye, mint „alsó középszint” működne tovább, ugyanakkor úgy vélem, hogy mindezzel párhuzamosan szükség van a megyék helyzetének a rendezésére is, ami azonban semmiképpen nem jelentheti a megyék „feladását”.

Vannak ugyanakkor olyan gondolkodók is, ilyen például Verebélyi Imre, akik úgy vélik, hogy felesleges a meglévő megyei önkormányzatok fölött/helyett régiókat létrehozni, miután a regionalizáció központi mozzanata nem az, hogy „mindenáron” új középszintet alakítsunk ki, hanem az, hogy a régiókra vonatkozó követelményeknek megfelelő középszintet valósítsunk meg. Meglátása szerint a regionalizáció céljait egyetlen középszinttel is el lehet érni. Többek között ezt az utat követi a hazánkhoz hasonló méretű Csehország is. Álláspontja mellett szól még, hogy a régiók esetleges „felfuttatása” nem eredményezné automatikusan a megyék kiváltását, miután azok bizonyos ideig elkerülhetetlenül gyengítenék egymást, valamint feleslegesen megduplázná a történelmileg is egyszintű területi önkormányzati rendszert. Vagyis összességében úgy látja, hogy a jelenlegi feladatok megyei önkormányzati megoldásokkal, valamint a megyék társulásával is megvalósíthatók.

Ha csak részben is, de álláspontomat látszik megerősíteni Pálné Kovács Ilona, aki abból indul ki, hogy ha csak ideiglenesen is, de a megyék jogállását kellene erősíteni a közigazgatáson belül azért, mert a jelenlegi felállás szerint mind a megyék, mind a régiók egyaránt gyengék. És ráadásul miközben elméletek szintjén már az új, politikai régiók gondolatával játszódunk, aközben a megyéink sem felelnek meg a régiókkal szemben támasztott követelményeknek. Ugyanakkor észre kell venni azt is, hogy a régió-megye kérdés nem pusztán területszervezési, igazgatási kérdés, hanem alapvetően politikai, centralizációs-decentralizációs kérdés. Viszont megállapítható az is, hogy számos olyan átfogó, a megyék határain átívelő közigazgatási feladat adódik, amelyek ellátása csakis regionális keretekben lehetséges. Ilyenek többek között a terület- és gazdaságfejlesztés, a magas színvonalú humánszolgáltatások, valamint a környezet- és természetvédelem. Azonban ezek önmagukban még nem feltétlenül nyújtanak elégséges alapot a regionalizáláshoz. Kétségtelenül közigazgatási igénynek, kényszerűségnek is fel kell merülnie e kérdéssel kapcsolatban.

A régióképződésnek tehát az egyik legfontosabb mozgatója az érdek- és szükségletbeli azonosság. Vagyis, hogy a régióon belül valamiféle kohézió alakuljon ki az érintettek között. Ezért állítható nagy valószínűséggel az, hogy a közeljövőben a hazai regionalizáció alapját a már létrehozott hét statisztikai-tervezési régió fogja képezni, miután csak ezek rendelkeznek a

megyei szintet meghaladó egységek közül homogén ismérvekkel. Néhány szerző ugyanakkor célként emeli ki még az ún. „regionális identitás” megerősítését is, mint társadalmi régióképző és fenntartó erőt, mely egyúttal alkalmas a regionális társadalmi kohézió erősítésére, szocializálására. Ez utóbbi gondolathoz azonban hozzá kell tennem azt, hogy miután a régiók alapvetően mesterségesen létrejött, létrehozott egységek, ennél fogva nehéz hozzájuk bármilyen azonosságtudatot kiépíteni. Ugyanakkor kétségtelen, hogy ez is legalább olyan jelentőséggel bíró feladat, mint a már korábban bemutatott bármely kérdéskör.

2. számú ábra: Magyarország statisztikai-tervezési régiói

Az átdolgozott ábra forrása: http://www.faltam.hu/360/hvrg/region_hu.html

A letöltés időpontja: 2006. október 17. 18 óra

Vagyis összefoglalóan a következő mondható el. A régióépítés stratégiája semmiképpen nem épülhet a megyékkel szembeni negatív kampányra, mivel jelenleg bizonytalan, hogy a területfejlesztési régiók képesek lesznek-e politikai egységgé (egyúttal pedig tényleges önkormányzati szintté is) válni, mint ahogy az sem biztos, hogy az államszervezet képes lenne a régiókat a megyék helyén befogadni. Ezért meglátásom szerint az egyetlen járható út a valódi régió-megye együttműködés, mégpedig csakis a jelenleginél erősebb megyékkel történő együttműködés keretében. Ennek együttes megvalósulása szerencsés ötvözete lenne a közigazgatási közép szinten felmerült kihívások megoldásának.

Forrásjegyzék

1. Balázs István: Paraállami formák a mai magyar közigazgatásban (Állam- és Jogtudományi Enciklopédia, Akadémiai Kiadó, 1990, 244–260. oldal).
2. Fazekas Marianna-Ficzere Lajos: Magyar Közigazgatási Jog, 5., átdolgozott kiadás (Osiris Kiadó Budapest, 2004, 168. oldal).
3. Finta István-Pálné Kovács Ilona-Pfeil Edit: Közigazgatási alapok (Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 2001, 126, 139 oldal).
4. Finta István: Konferencia beszámoló, A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban, MTA RKK DTI, Pécs 1999. május 27-28, (Tér és Társadalom XIII. évfolyam, 1999, 3:125-129. oldal).
5. Gladden, E. N.: History of Public Administration, (London, 1972, Volume I-II).
6. Kukorelli István: Alkotmánytan I., (Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 425-427, 431 oldal).
7. Lőrincz Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap című írásában. (Tér és Társadalom XIII. évfolyam, 1999, 3:3-18. oldal).
8. Mező István-Wiener György szerkesztésében: Regionalizmus és önkormányzatiság, konferencia összefoglalás, (Gondolat-Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2005, 41-64. oldalak)
9. Pálné Kovács Ilona: Régiók az ezredfordulón? A terhes örökség és a jövő modernizációs kihívásai. (Tér és Társadalom XIII. évfolyam, 1999, 3:59-77 oldal).
10. Vadál Ildikó: A közigazgatási reformhoz kapcsolódó önkormányzati feladat és hatáskörök differenciálása című tanulmány (Pécs, 2004).

-
- [1] A kérdéskört részletesen és mélyrehatóan tárgyalja Lőrincz Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap című írásában. (Tér és Társadalom XIII. évfolyam, 1999, 3:3-18. oldal)
- [2] Gladden, E. N.: History of Public Administration, (London, 1972, Volume I-II)
- [3] Fazekas Marianna-Ficzere Lajos: Magyar Közigazgatási Jog, 5., átdolgozott kiadás (Osiris Kiadó Budapest, 2004, 168. oldal)
- [4] Ilyen jellemző területi egységeknek számítottak a nemesi vármegyék, grófságok, vagy tartományok is.
- [5] A köztestületek társadalmi szervezetek ugyan, de a közfunkciók ellátása alapján állami minőséget is nyernek.
- [6] A köztestületeknek, mint paraetatikus szereplőknek a vizsgálatát lásd bővebben: Balázs István: Paraállami formák a mai magyar közigazgatásban (Állam- és Jogtudományi Enciklopédia, Akadémiai Kiadó, 1990, 244–260. oldal)
- [7] Kukorelli István: Alkotmánytan I., (Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 425. oldal)
- [8] Lsd.: közjogi testületek, a német szakirodalomban: öffentlichrechtliche Körperschaften.
- [9] Finta István-Pálné Kovács Ilona-Pfeil Edit: Közigazgatási alapok (Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 2001, 126. oldal.
- [10] Kukorelli István: Alkotmánytan I., (Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 426-427. oldal)
- [11] Finta István-Pálné Kovács Ilona-Pfeil Edit: Közigazgatási alapok (Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 2001, 139. oldal.
- [12] Kukorelli István: Alkotmánytan I., (Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 431. oldal)
- [13] Külön ki kell emelnem, hogy a települési és területi önkormányzatok között nem áll fenn hierarchikus kapcsolat, a jogi szabályozás alapján ugyanis ezek egyenrangúak.
- [14] Ezért mondjuk azt, hogy az 1990-ben bevezetett önkormányzati rendszer az egy település, egy önkormányzat elvére épül.
- [15] Balázs István: A regionális Közigazgatási Hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működésének átalakítása tükrében. (Mező István-Wiener György szerkesztésében: Regionalizmus és önkormányzatiság, konferencia összefoglalás, (Gondolat-Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2005, 42. oldal)
- [16] Az osztott közigazgatási modell jellemzőinek részletes bemutatását lásd: Balázs István: A regionális Közigazgatási Hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működésének átalakítása tükrében. (Mező István-Wiener György szerkesztésében: Regionalizmus és önkormányzatiság, konferencia összefoglalás, (Gondolat-Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2005, 41. oldal)
- [17] A teljesség kedvéért azért meg kell említeni, hogy körjegyzői teendők ellátásánál, valamint a várossá nyilvánítási eljárásban igenis szerepe van a nagyközségi státusznak.
- [18] Ilyen állásponton van többek között Berényi, Németh és Bércesi is.
- [19] A kistérségi formációk bemutatásával bővebben foglalkozik Horváth M. Tamás: Közmenedzsment című könyvében. (Dialóg Campus Kiadó, 2005, Budapest-Pécs, 241. oldal)
- [20] Finta István: Konferencia beszámoló, A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban, MTA RKK DTI, Pécs 1999. május 27-28, (Tér és Társadalom XIII. évfolyam, 1999, 3:125-129. oldal)
- [21] Pálné Kovács Ilona: Régiók az ezredfordulón? A terhes örökség és a jövő modernizációs kihívásai. (Tér és Társadalom XIII. évfolyam, 1999, 3:59-77. oldal)
- [22] A hét nagyrégiós szerkezethez képest más elképzelések is adódtak, mind a nagy-, közép- és kistérségi megoldások körében, azonban ez utóbbiak kisebb támogatásra leltek, mint a jelenleg preferált modell.