

„Én megmondtam már ezerszer,
Hogy hibás a mai rendszer,
Államreform kéne régen,
Persze nem hitték. Na tessék!
Adó, lakbér...nem csekélység!
Öt gyermekem van, kérem!”



Weörös Sándor:
Az éjszaka csodái (1940)

Hibás a mai rendszer Államreform kéne régen...

Az Ön-Kor-Kép 2006. évi 1–2. számában jelent meg Zongor Gábor „Államreform kéne régen!” címet viselő tanulmánya, amelyben a szerző olyan megkerülhetetlen kérdéseket feszeget, amelyekre csak egy átfogó közigazgatási és finanszírozási reform adhatna csak választ. Az írás vitairat lett, hiszen a témával kapcsolatban kifejtette álláspontját Pálné Kovács Ilona és dr. Péteri Gábor (3. szám), valamint Szegvári Péter (4. szám). Ez alkalommal egy újabb véleményt közlünk többi között az államreformról a civilszféra nézőpontjából vagy éppen a települési (közigazgatási) rangokkal kapcsolatos beidegződésekről.

Államreform!?

A rendszerváltozást követően eltelt több mint tizenöt éve közül aligha akad – akárcsak – egyetlen olyan esztendő is, amely nélkülözne volna, az úgynevezett „államreformmal” összefüggő három alapvető (területi-államigazgatási-önkormányzati) reformkérdés bármelyikének felvetését/felvetődését. Ez persze önmagában még nem adna kellő okot a megszólalásra. A mondanivaló ott kezdődik, hogy vajon ki, mit és milyen mélységű változást/változtatást ért reform alatt, illetve tart szükségesnek. A kívánások és elképzelések gyűjteménye határtalan és szinte kimeríthetetlen.

A polgárnak joga van tudni...

Az elmúlt időszak sajtótermékeit olvasva a legszínesebb (és talán egymásnak is a leginkább ellentmondó) reformkép a különböző politikusok nyilatkozataiból állítható össze. A közigazgatási szakma körképe (körképe) ennél ugyan óvatosabb és homogénebb, de a hangsúlyok a három – fen-

tielben említett – területet illetően jelentős mértékben máshova helyeződnek, egyrészt az egyes választási ciklusoktól, másrészt a megszólalók pártpolitikától való távolságától – köztisztviselő esetében a kormányhoz való lojalitás-fegyelmelettől – függően. Nevesített csoport tekintetében a kép még attól függően is differenciálódhat, hogy egyáltalán beszélhetünk-e egységes közigazgatási szakmáról, és amennyiben igen, akkor kik sorolhatók e körbe. Említettekkel szemben a tudomány – véleményem szerint – még jelenleg is adós a napjainkban oly sokat hangoztatott „államreform” tudományosan megalapozott, komplex megközelítésű bemutatásával.

Akiket viszont minderről – mármint az „államreform”-ról – meg sem kérdeztek, véleményüket nem kérték, és nem igényelték az a civilszféra, a társadalom tagja, az individuuum, maga a polgár. Ezen általánosított kritika azonban túlzó és talán igazságtalan is, hiszen az „államreform” – letisztázottan kidolgozott, hatástanulmányokkal és

mibe-kerülési számításokkal alátámasztott – egységes és közérthető nyelvezetű olvasmány formátuma nem létezik.

Ennek következtében nincs miről véleményt mondani, legfeljebb a hangzatos jelszavakról (követelményekről): olcsó állam, hatékony állam, szolgáltató állam. A polgárnak azonban joga van tudni, hogy mindez tartalmilag mit jelent, és mibe fog neki kerülni. Az olcsó-hatékony-szolgáltató állam megvalósítása és működtetése költségének megteremtése ugyanis jórészt az állampolgár feladatát képezi: szorgalmának, igényének, adófizető képességének és moráljának függvénye. Hétköznapi nyelven szólva a révész az adófizető polgár fizeti. Éppen ezért számára nem közömbös, hogy a szolgáltató állam (például elektronikus, internetes) közigazgatási szolgáltatásait ingyen vagy díjfizetés ellenében, otthonában vagy valamely lakásától messzebb lévő (csak fizetett közlekedési eszközzel megközelíthető) települési (területi: pl. térség, megye, régió stb.) egységre telepített és csak meghatározott időben nyitva tartó szolgáltatási (informatikai) „pontban” (irodában) veheti majd igénybe.

E kis kitérő után térjünk vissza kiinduló témánkhoz, a reformhoz, amely mostanra – ismerte az érintett kétharmados törvények országgyűlési végszavazásának lesújtó eredményét – gyakorlatilag jó esetben is csak államszerkezeti korszerűsítésre zsugorodott. Mindez azonban legfeljebb az okozat, az ok ennél mélyebben keresendő. Átfogó „államreform” ugyanis a

pártpolitikától semleges tudomány által komplexen kidolgozott, a szükséges objektív hatás- és pénzügyi számításokkal alátámasztott tanulmányok létezése, az abban foglaltaknak az érintett szakmai képviselői és érdekvédelmi szervezetekkel, a civil társadalom témára érzékeny önszerveződő közösségeivel történt érdemi megvitatása, a társadalom vitára kész tagjainak javaslata és figyelembe vétele, továbbá a reformmal érintett polgárok aktív és értő támogatása nélkül nem valószínűsíthető meg. E reform egységessége és komplexitása azt jelenti, hogy az időben nem függhet és igazodhat a különböző választási ciklusoktól és nem bontható meg hatalmi ágak szerint. További követelmény, hogy ebben a folyamatban a (párt)politika csak a megrendelő és a végrehajtás szervezőjének, serkentőjének szerepét töltheti be.

Érdemes lenne a rossz ízű „államreform” elnevezés megváltoztatásán is elgondolkodni. Tulajdonképpen esetünkben nem másról, mint a rendszerváltozással kialakított – de napjainkra meghaladott – demokratikus jogállam reformjáról, alkotmányos megújításáról, uniós minőségűvé igazításáról van szó. Ez a reform azonban egy új alkotmány megalkotása mellett a hatalomgyakorlás megvalósulásának teljes (horizontális-vertikális) spektrumú (strukturális, infrastrukturális, humánpolitikai stb.) áttekintését és reformját igényli, amelyből nem lehet önkényesen kiemelni és önállóan kezelni a végrehajtó hatalmi ág egyes (államigazgatási, önkor-

mányzati) alrendszerait, működésük és (illetékességi) területük (nagysága: térség, megye, régió) meghatározásának kérdését.

A települési rang lényege

Nézzük először a terület kérdését. Magyarország területe akkora, amekkorára: 93 000 km². E ténnyel nem érdemes tovább foglalkozni. Hazánk határain belül alkotmányosan települési (község, város) és területi (megye) egységet különböztetünk meg. Leegyszerűsítve: a település fejlődés eredménye; míg a terület legtöbbször írásztal, papír és ceruza kérdése, melyet politikai döntés végérvényesít. Át kellene jobban gondolnunk, hogy érdemes-e (szabad-e) mindent számszerűsíteni: új község alakítható legalább 300 lakosú lakott településrész-ből; a nagyközségi címet használhatják azon települések, amelyek területén legalább 5000 lakos él; megyei jogú várossá nyilvánítható az 50 000-nél nagyobb lélekszámú város.

Úgy tűnik, mintha még a rendszerváltozást követően sem lenne időnk kívánni, hogy egy település fejlődése révén érje el a közigazgatási (önkormányzati) rangot (címet). Még most is a régi beidegződések hatnak: a fejlődéssel elért minőség címmel, ranggal való elismerése helyett, mi még mindig képesek vagyunk valamit a fejlődéssel elért eredmény hiányában, annak pótlásaként „azzá” nyilvánítani: város megyei jogú várossá nyilvánítása (Ötv.); várossá nyilvánítás (Tetv.). [Bár ez utóbbi esetben az Ötv. városi cím adományozásáról rendelkezik. Nem ártana a két törvényi szabályt szinkronba hozni.]

A települési rang lényege, hogy az adott település képes legyen lakói számára valamilyen – legalább alapszintű – szolgáltatást elismert és folyamatosan biztosított és ellenőrzött minőségben nyújtani.

Tehát ne a lélekszámnak legyen meghatározó szerepe. A létező valóság azonban azt mutatja, hogy 2000 – véleményem szerint 5000 – lélekszám alatti települések nem képesek folyamatosan az – uniós szinten elvárt – igazgatási, önkormányzati szolgáltatást a kívánt minőségben biztosítani. Ez esetben legyen jogi lehetőség és politikai eltökéltség az ilyen település – önállóságának egyfajta meghagyása mellett – igazgatási, önkormányzati címének, rangjának visszavonására. Ma még a 300 lakossági szám alá csökkent település községi, önkormányzati minőségének elvesztésére sincs alkotmányos lehetőség. Sőt, az elnéptelenedett község is megtartja önálló közigazgatási, önkormányzati rangját, címét. Ilyen okok miatti rang, cím joghatályos visszavonására ez idáig még nem volt példa hazánkban.

Említettekkel szemben a területi egység (térség, megye, régió) nem település, azaz nem fejlődés eredményeként jön (jött) létre és nyer(t) jogi elismerést. A területi egységnek csak a területén belül elhelyezkedő településekkel együtt van létérteleme, tekintettel arra, hogy a területi egységnek a település(ek)től független területe és lakossága sincs. Ennek következtében egyetlen területi egység sem rendelkezik igazi személyi (lakó, polgári, választópolgári stb.) közösséggel és települési értelemben vett közösségi identitással. Területét, nagyságát és számszerűségét a mindenkor hatalom – alkotmányos keretek között – szabadon határozhatja (változtathatja) meg. Mindehhez törvény, kötelező helyi népszavazást sem ír elő. Ebből következően a területi egységek inkább az államigazgatási tevékenységek (feladat- és hatáskörök) ellátására (koordinálására) alkalmasak. Ilyeneket részükre az Országgyűlésen kívül a kormány is

telepíthet, ügyelve arra, hogy a lakosság szélesebb körét érintő feladatok a lakossághoz közelebb fekvő (kistérség, megye, régió) területi egységekhez kerüljenek. Kivételt képez ezen általánosan követendő elv alól, ha az ellátandó tevékenység különleges szakértelmet igényel, és ez csak eggyel (kettővel) magasabb területi egységben szervezhető meg és biztosítható folyamatosan, azonos minőség mellett. Egységes közigazgatási (államigazgatási) szervezeti törvény, illetve ésszerűen átgondolt és tudatos, vagy költségtakarékos szempontokra is tekintettel kialakított, törvényben rögzített (tevékenységi, feladat- és hatásköri) decentralizálási elvek hiányában ma annak sincs akadálya, hogy egyes államigazgatási tevékenységek más-más területi egységre telepített (létrehozott) szervezetek által kerüljenek ellátásra. Akár arra is van lehetőség, hogy a már kialakított szervezeti struktúra, avagy tevékenységi kör gyakori időközönként más-más területi egységbe kerüljön áthelyezésre és ellátásra. A kormányzati szervek által ellátandó és a decentralizálás elveit is magában foglaló reformkonceptió nélkül mindez nemcsak kaotikus állapotokhoz vezethet, de egyben megnehezítheti majd az állampolgár államigazgatási ügyekben való kívánt szintű eligazodását, ügyeinek költségkímélő gyors elintézését, de a hatékony államigazgatási ügyintézés és ellenőrizhetőség akadályává is válhat.

Álláspontom szerint

Az igazi problémát okozó kérdést azonban mégsem az előbbiek jelentik. A legnagyobb politikai és szakmai kihívás annak eldöntése, hogy melyik területi szint szűnjék meg, illetve melyik területi egység váljék önkormányzattá, avagy melyik működjön államigazgatási és önkormányzati

egységként is. A jelenlegi leegyszerűsített elképzelés szerint a megye megszűnése mellett a régió jelentené a területi önkormányzati szintet, és beépülne a hatályos helyi önkormányzati törvénybe. A gond azonban ennél jóval nagyobb.

Álláspontom szerint a meglévő ellenmondások az újjakkal kiegészülve az önkormányzás jelenlegi alapkategóriáinak átértelmezése nélkül az Ötv. keretei között már nem oldhatók fel. Gondolok itt elsősorban az önkormányzás jogával felruházott kollektív jogalanyok, a választópolgárok helyi közössége fogalmi mibenlétére.

A helyi közösség már a megye esetében sem volt igazi, létező és funkcionáló közösségként értelmezhető. Nem véletlen, hogy az Ötv. 5.S-a leegyszerűsítve a problémát a helyi önkormányzati jogok letéteményeseként (már csak) a településen választójoggal rendelkező lakosok közösségét tünteti fel. Márpedig a megye a legnagyobb jóindulattal sem sorolható a települések közé. A létrehozandó régió úgyszintén. Ez esetben a helyi önkormányzás fogalmi mibenlétét is újra kell gondolni: ha ugyanis a régió szintjén a helyi közösség nem létező és funkcionáló természetes egység, akkor ettől a nem létező helyi közösségtől már nem várható el és nem kérhető számon az Ötv. azon rendelkezésének megvalósítása, miszerint a helyi közösség önállóan és demokratikusan intézi a helyi érdekek ügyeit, a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és magvalósítja a helyi közakaratot.

Az előbbiekből logikusan következik, hogy a regionális önkormányzati képviselő-testület (közgyűlés) tagjainak közvetlen választása sem megvalósítható. A listás választást én nem sorolom a közvetlen választási formák

közé. Az itt alkalmazható megnyugtató választási mód (különösen 3–5 régió esetében) a közvetett (delegált) forma lehetne. Szakmailag megnyugtató alkotmányos megoldást kell kidolgozni a települési és a regionális helyi önkormányzatok közötti mellérendeltség elvének tényleges és garanciális érvényesülésére, közöttük a kölcsönös érdekek alapján történő együttműködés mibenlétére, továbbá a függőségi viszony kialakulhatóságának jogszerű elhárítására. Ilyen helyzetet idézhet elő a regionális önkormányzat rendeleteinek területi és személyi hatálya; továbbá a regionális önkormányzat esetleges felhatalmazása arra, hogy rendelete végrehajtása érdekében felhatalmazhatja a települési önkormányzatok képviselő-testületeit rendeletalkotásra, amely esetben a települési önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes a regionális önkormányzat rendeletével (ez viszont az alkotmány és a jogalkotási törvény jelenlegi szabályaival ütközne, tekintettel arra, hogy a hatályos előírás szerint a képviselő-testület által alkotott rendelet csak a magasabb szintű jogszabállyal nem lehet ellentétes, a területi önkormányzat rendelete azonban jelenleg nem minősül ilyennek).

További gondolkodást és rendezést igényelnek törvényi felruházás esetén a regionális önkormányzatnak a helyi adók kivetése és mértéke megállapításával, a helyi népszavazás kiírásával és a közmeghallgatás tartásával összefüggő kérdések is.

A fentiekben kifejtettük is tekintettel megfontolásra ajánlom azon elgondolkodni, hogy nem lenne-e célszerűbb, ha a jelenlegi egyetlen Ötv. helyett az egyes önkormányzati típusokra három önálló – települési, területi és fővárosi – önkormányzati törvény kerülne megalkotásra.

Dr. Fogarasi József
főiskolai docens

Megkezdődött a jelöltek kiválasztása az őszi önkormányzati választásokra

Jelölési vegykonyhák

Gőzerővel készülnek a pártok az október 1-jei önkormányzati választásokra. A jelölések azonban számos helyen kiforratlanok. Így a nyilvánosság csak akkor pillanthat be a választási vegykonyhák bugyraiba, ha az országos vezetés és a helyiek elképzelése nem egyezik. Akad azonban néhány olyan hely is, köztük a főváros, ahol már megkötötték az alkuk.

Lapzártánkig tizenhárom közös, MSZP–SZDSZ polgármesterjelöltben tudtak megállapodni a fővárosban a kormánykoalíció pártjai. A liberálisok önállóságuk demonstrálására legalább öt helyen indítanak polgármesterjelöltet a szocialistákkal szemben, míg a baloldal csak egy helyen – de ott frontálisan – támadhatja a SZDSZ-es jelöltet. A két párt nemcsak, hogy szeretné megőrizni kedvező budapesti pozícióit, de három új kerületet – Óbudát, Újpestet és Zuglót – is elhódítaná a jobboldaltól.

A koalíciós veszekedés miatt korábban „elveszett” Zuglóban a szocialisták most a liberális polgármesterjelöltet támogatják: *Weinek Leonárdot*, a Central European Trust kockázati tőkealap vezetőjét. Újpesten a szocialista *Gergely Zoltán* közös jelöltként lehet kihívója a kerületet 16 éve városvezető *Derce Tamásnak*, aki mellől – a korábbi támoga-

tói közül – a Fidesz mellett a helyi SZDSZ is elállt. Óbudán (mivel kiderült, hogy a szocialista jelölt egykoron a III. főcsoportfőnökség munkatársa volt), az SZDSZ nem támogatja *Pető Györgyöt*. A liberálisok ugyanakkor nem indítanak Petővel szemben senkit, így *Tarlós István* távozásával esély van arra, hogy a koalíció „elviszi” a kerületet a jobboldaltól.

Szocialista–szabaddemokrata mintamegállapodások

A minél jobb eredmény érdekében minden kerületben más és más megállapodás született a két párt között. Az egyik modell a budafoki, ahol *Bollók Istvánné* szocialista városvezető egyben szabaddemokrata jelölt is, és a két párt közös listával indul az önkormányzati választásokon. Egy kerülettel odébb, Újbudán *Molnár Gyula* ugyancsak közös jelölt, de itt nincs közös lista, egyes körzetekben taktikai okokból külön indulnak az MSZP-sek. Más kerüle-

tekben viszont semmilyen megállapodás sincs, ilyen például Kőbánya. A szocialisták egyik fellegvárában az MSZP cserélt. *Andó Sándor* jelenlegi polgármester helyett – aki a fővárosban folytatja politikusi pályafutását – *Verbai Lajost*, a polgármesteri hivatal egyik irodavezetőjét indítják. Itt a szabaddemokraták nincsenek alkupozícióban.

Az V. kerületben szintén közös a jelölt: a jelenlegi vezető, *Steiner Pál*, ahogy *Verók István* a VI., *Hunvald György* pedig a VII. kerületben. Az I. kerületben *Rotyis József* a két párt közös jelöltje, miként a II. kerületben *Horváth Csaba*. Nem lesz közös koalíciós polgármesterjelölt a XII. kerületben, mert a helyi SZDSZ nem támogatja *Élő Norbertet*, az MSZP jelöltjét. A hegyvidéki szabaddemokraták *Ungár Klárát* indítják, ők veszik fel a versenyt *Pokorni Zoltánnal*, a Fidesz jelöltjével.

Józsefváros és Ferencváros, a veszekedős kerületek

Józsefvárosban és Ferencvárosban a helyiek vitái miatt nem született még megállapodás. A VIII. kerületben a liberális *Csécsei Béla* nem közös jelölt, de az MSZP nem indít ellene senkit. A IX. kerületben *Gegesy Ferenc* szemben azonban valószínűleg elindul *Kökény Mihály*, egykori egészségügyi miniszter.

Angyalföldön viszont a szocialista *Tóth Józseffel* szemben *Szabadkai Viktort*