

Tanulmányok

Helyhatóságok vagy önkormányzatok?

A helyi igazgatási rendszer átszervezése Magyarországon 1.

Milyen kérdések vetődnek fel a közigazgatás átszervezésének 2010-2013 közötti folyamata kapcsán? Az első a decentralizáció kérdésköre, vagyis, hogy a helyi közigazgatási feladatok az államigazgatás dekoncentrált szervezetei, vagy pedig a decentralizált helyi önkormányzatok hatáskörébe kerüljenek. Itt ki kellene térni egy elképzelt történelmi bevezetőre utalva az eszmetörténeti dilemmára, témája az alulról építkező demokrácia, vagy az úgynevezett demokratikus centralizmus, tehát a centralizált hatalomgyakorlás helyi megvalósítása. Magyarországon ez utóbbinak vannak hagyományai, mind a feudális, mind a polgári közigazgatási rendszerben és ezt a hagyományt tovább erősítette a 20. század második felének diktatúrája is.

Kikényszerített reform

A liberális önkormányzati rendszer, melyben **az önkormányzatokat, mint önálló hatalmi ágot tételezték**, mindössze húsz évig funkcionált, de a működési zavarok és az állam finanszírozási rendszerének elégtelensége mindenképpen kikényszerített egy reformot. Ez a reform az önkormányzati szisztéma lényegének megváltoztatását jelentette, hiszen a helyhatóságok gyakorlatilag elveszítették önálló hatalmi ági pozícióikat, és beépültek a felülről dominált államszervezeti rendszerbe. Ennek indoka mindenképpen a közigazgatási rendszer hatékonyságának erősítése, de rejtett célja lehetett ennek fedezékében a központi hatalom erősítése is.

Ez a centralizációs folyamat 2010 őszétől kezdődően több lépcsőben valósult meg:

Az új önkormányzati választási rendszer csökkentette a választott képviselők számát, és a szisztéma változtatásával gyengítette az ellenzéki pártok, szervezetek és független jelöltek pozícióit.

A gazdasági ellehetetlenülés veszélye miatt a kormány államosította a megyei önkormányzatok intézményrendszerét, és ehhez kapcsolódó vagyont, majd az új önkormányzati törvényben a megyei szintet egycélú területfejlesztési társulássá csupaszította le.

Ugyancsak az önkormányzati törvényekhez, illetve az ágazati törvények módosításához kapcsolódva, a korábban a helyi önkormányzatok kötelező feladatai körébe utalt intézményrendszer-

ket kivonják a decentralizált körből és centralizált minisztériumi szervezetbe helyezik át.

A települési önkormányzatok polgármesteri hivatalai és körjegyzőségei által ellátott államigazgatási feladatok nagy részét a megyei kormányhivatalokhoz, illetve az újonnan létrejövő járási hivatalokhoz csoportosítják át, korlátozva a helyhatóságok befolyását a helyi ügyekre.

Ezzel a helyi szinten (települések, kistérségek, megyék) **demokratikus deficit** alakul ki, hiszen a korábban választott testületek által ellenőrzött hivatalok a központi államigazgatás felügyelete alá kerültek, politikai ellenőrzés kizárólag a megyei kormány megbízottak révén valósul meg. A megyei kormány megbízottakat – akik általában országgyűlési képviselők is egyben, és sok esetben korábbi megyei közgyűlési elnökök vagy városi polgármesterek voltak – a miniszterelnök nevezi ki, politikai függésük egyirányú.

Külön vizsgálendő **a területbeosztási kérdésekben beállt fordulat** is, hisz amíg az előző évtizedben a regionalizáció volt a fő célkitűzés, és a dekoncentrált szervek hivatalainak regionális szinten történő összevonásával indultak el ebbe az irányba, addig 2010-től a regionális szintet a megyei szintre építették vissza, és új szisztémaként létrehozták a járási rendszert.

Paradigma-változás

A magyar közigazgatás rendszerében 2010-13 között paradigma-változás következett be. **Teljesen átalakult az önkormányzat és a központi államigazgatás viszonya.** Ez a területbe-

osztás szempontjából is változásokat indukált, az önkormányzatok által dominált kistérségi szint helyett a járások (vissza)alakítása az államigazgatás pozícióit erősíti.

Mi lesz a járások szerepe? Milyen feladatokat vállalnak át a települési önkormányzatoktól?

Hogyan függ ez össze a járások számával? 100 vagy 300 járásra van szükség?

E cikk szerzője, mint külső szakértő részt vett a járási rendszer kialakítását előkészítő 2011. évi tudományos kutatásban, így be tud számolni arról, hogy milyen alternatívákat kínáltak a kutatók, és össze kívánja ezt vetni a döntéshozás folyamatában kialakult változattal. (1)

Néhány kérdés, amit még érdemes megvitatni:

Érvényesültek-e politikai szempontok a szakmai (közigazgatási, társadalom-földrajzi) szempontok mellett (felett)? Hogyan befolyásolhatja a járások megerősödése a kistérségek, a megyék (kormányhivatal vs önkormányzat) jövőjét? Van-e esély vagy remény a regionális közgazgatás (esetleg önkormányzat) kialakulására? Gyengül-e a térbeliség, előtérbe kerülhetnek az ágazati szempontok? Hogyan lehet enyhíteni a központosítás (centralizáció) keserű pirulájának mellékhatásait?

A járási területbeosztás kialakításakor a szakértői javaslatok 100 és 300 közötti egységgel számoltak. A sok kis egység esetében a járások tulajdonképpen igazodhatnak az alapfokú ellátási körzetekhez, s így felvállalhatnak az alsófokú oktatás és az egészségügy szervezését is. A kutatók azzal is számoltak, hogy minél több település lehessen járási központ, hiszen így a korábban esetleg már megkapott városi cím is valódi tartalommal telik meg. A kutatás időpontjában még nem volt világos, hogy az új járási hivatalok nem vállalják fel az ellátási feladatokat, hanem pl. a közoktatás irányítására egy ágazati mamutszervezet jön létre, amely viszont attól függetlenül követi a járásbeosztást, hogy egy adott területi egységen belül mennyi iskolát kell irányítani.

A köznevelés (ez az új hivatalos elnevezése a közoktatásnak) intézményeinek állami irányítása nem igazodott a tanévhez, így az eddigi féléves tapasztalatok kapcsán csak annyit lehet megállapítani, hogy az önkormányzati irányításhoz képest sokkal bonyolultabb, és nehezebb lett

az intézmények igazgatása. A járási tanügyi igazgatók csupán a postás szerepét vállalták, a döntés minden esetben az országos központban történik. (Így például állítólag az is előfordult, hogy amikor egy tagiskola 10 darab villanyégőt kíván beszerezni, válaszként a „központ” jelentést kért, hogy melyik teremben, hol és mikor égtek ki a villanykörték? A példa lehet, hogy egyedi, de jól mutatja a túlzottan központosított rendszerek esetében oly jellemző félelmet a felelősségvállalástól.)

Megoldási javaslatként felvetődött, hogy a tanügyi igazgatásnál mindenképpen szükség lenne egy döntési jogokkal felruházott megyei központ működtetésére. (Ma már a megyeszékhely járási tankerületének vezetője el is lát ilyen feladatot.)

A megye az a szint

Úgy tűnik, hogy a megye az a szint, amelyik még képes átlátni a mikrokörzeti feladatokat ellátó intézményeket, és ahol a korábbi tapasztalatok alapján sikerülhet **döntésképes vezetőket** találni. Felvetődik az a kérdés, hogy egy ilyen szervezet közvetlen minisztériumi alárendeltség mellett kell hogy működjön, vagy inkább **tagolódjon be a megyei kormányhivatalba**. Tekintettel arra, hogy a megyei kormány megbízottaknak van igazi politikai hátszaga, és így elegendő bátorsága az önálló döntéshozatalra, mindenképpen ez utóbbi megoldás az ajánlható. Az országos központnak nem a napi, heti ügyekkel, hanem a szakmai irányelvek kidolgozásával, az egységes országos gyakorlat koordinálásával, továbbképzésekkel kellene foglalkoznia.

Alapvető problémája az új köznevelési intézményrendszernek, hogy a korábban egyszemélyi felelős vezető iskolaigazgatók **elveszítették autonómiájukat**. Elképzelhető, hogy a különböző pártállású – vagy pláne független –, de a helyi érdekeket érvényesítő önkormányzati testületek által kinevezett iskolaigazgatókban nem bízott a központi hatalom. Ebben az esetben elképzelhető, hogy szükség van az iskolaigazgatói posztok újbóli megpályáztatására, s ily módon az immár megerősített, vagy az éppen újonnan kinevezett vezetőket nem kellene tovább akadályozni megszokott munkája végzésében. Ebben az esetben is felvetődik a demokratikus deficit kérdése, hiszen előfordulhatnak olyan szerencsétlen döntések is,

amikor politikailag megbízható, de emberileg és szakmailag teljesen alkalmatlan személyt neveznek ki igazgatónak. **Mindenképpen ajánlott lenne, hogy az érintett települési önkormányzatok véleményét kikérjék** az iskolaigazgatók kinevezése előtt.

A kórházigazgatás esetében elképzelhető, hogy nem szükséges a megyei szint beiktatása, viszont a magyar egészségügyi hálózat regionális szervezési rendszere miatt egy-egy regionális decentrum létrehozása lehet indokolt.

Demokratikus deficit?

A megyei kormányhivatalok és – a nézetem szerint a szintén megyei keretekbe szervezhető – ágazati intézmények egyesítésével, egy igen erős állami irányítás alatt álló területi igazgatási rendszer jön létre. Ebben a rendszerben az egyszemélyi felelős vezető, a megyei kormány megbízott politikai becsatornázása közvetlenül a kormányhoz, azon belül is politikailag a miniszterelnök-höz vezet. A **demokratikus deficit** csökkentése érdekében célszerű lenne a korábbi intézményfenntartó feladataitól megfosztott, de politikailag igen erős legitimitációjú megyei közgyűlések bekapcsolása. A megyei képviselőtestületek idejébe valószínűleg beleférne a különböző – a megyei kormányhivatalhoz tartozó – szerveződések beszámoltatása, sőt a vezetői posztok betöltése előtt a szóba jöhető személyek alkalmasságának véleményezése.

Az igazi megoldás ennél erősebb jogkörökkel képzelhető el, így például **a megyei kormány megbízottat ne lehessen kinevezni a megyei közgyűlés egyetértése nélkül.** (Ez a megoldás hasonló lenne a korábbi megyei főispáni beiktatási ceremóniához.) Ebben az esetben a megyei ágazati feladatokat is ellátó területi decentrumok nem csak a központtól (miniszterelnök, ágazati miniszterek illetve államtitkárok) függenek, hanem meg lenne a kapcsolat a területi szinten lévő politikai szereplőkkel.

Hogy ez a szisztéma erősen hasonlítana a **régi megyei tanácsrendszerre?** Ez kétségtelen. Amiben mégis nagymértékben különbözik az az, hogy míg a megyei tanács tagjait gyakorlatilag az állampárt megyei vezetői jelölték ki, addig a me-

gyei közgyűlés tagjait 4 évente a választójoggal rendelkező állampolgárok szavazzák meg. (Itt is felvetődik a legitimitás kérdése, hiszen a megyei önkormányzati választásokon pártlistákra szavazunk, és sok esetben fogalmunk sincs arról, hogy milyen kompetenciákkal rendelkeznek a leendő képviselők. Talán megoldás lehetne a választási szisztéma módosítása, esetleg egyéni választókerületek kialakítása, vagy lehetőség biztosítása a szavazóknak arra, hogy megváltoztassák a pártok által felállított listán lévő személyek bejutási sorrendjét.)

Folytatjuk!

AGG ZOLTÁN

Jegyzet

1. Publikálva: Comitatus 2012. 11-12. számában (Közigazgatás és önkormányzatok II. cím alatt), a teljes kutatási jelentés megtalálható a neten Agg Zoltán Csibe András Oláh Miklós keresőszavakkal, illetve a HÉTFA kutatóintézet honlapján (jó guglizást kíván a szerk.)

Irodalom

Agg Zoltán: Közigazgatás és választások, Veszprém, Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány 2011.

Kaiser Tamás: Az europánizációs folyamat és a területi középszintek. Veszprémi Egyetemi Kiadó, Veszprém, (2001); A jó kormányzástól a jó államig: a területi intézményrendszer kistérségi reformja In: Garaczi Imre (szerk.): Érték és sors: Nemzetpolitika – kulturális örökség – identitás, Veszprém: Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány, 2012. pp. 101-117.

Oláh Miklós: Néhány gondolat a területi identitás szerepéről, az igazgatási terek tervezése kapcsán, Comitatus. 2013 nyár

Nagy Péter: Egy folyamatosan megújuló téma: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása, Comitatus 2012. 11-12

Zongor Gábor: Átalakulás közben, reform előtt, Comitatus 2012. 11-12. illetve legutóbb Első benyomások az új magyar önkormányzati rendszerről, Comitatus. 2013 nyár