

## Vita

## Centralizáció és decentralizáció az államszervezésben, magyar fejlemények

A magyar államszervezet a történelmi hagyományok okán a centralizált modellel követte. E hagyományt erősítő kivétel volt a nemzeti érdekeket védő nemesi autonómia ellenállása, a XVIII-XIX. században, illetve a politikai rendszerváltás utáni zavaros államszervezési helyzet. Az 1989-es 1990-es alkotmány módosítás a képviselői demokrácia elve alapján lényegében magában rejtette a centralizáció lehetőségét, miközben a hivatalos ideológia és a kétharmados Önkormányzati törvény a decentralizáció Európában is egyedül álló formáját valósította meg. Érzékletesen szemlélteti ezt Zongor Gábor a „Franciakulcs és svéd csavar” című írásában. (1)

Ez a tanulmány érzékletesen mutatja be azt a konfliktust, ami a széttagolt önkormányzati rendszer és a legteljesebb mértékben decentralizált feladat- és hatásköri lista között feszül, s ez az ami végül 2010-re már fenntarthatatlanná tette a települési önkormányzatok 20 éves szisztémáját. Első lépésben az amúgy is gyengén bebetonozott középszint – a megyei intézményfenntartó rendszer – roppant össze, amikor a csódhelyzetet elkerülendő, az állam magára vállalta a megyei feladatokat, cserébe megkapta a megyei önkormányzatok vagyonát is. Elvileg a rendszert racionalizálni lehetett volna akár a települési szint kistérségi járási méretű összevonásával, akár a megyei vagy a több megyéből összeállított regionális önkormányzati szint megerősítésével. A 2010-ben kétharmados alkotmányerejű felhatalmazással bíró kormány nem ezt az utat választotta, hanem a hagyományos centralista elveket követve, az önkormányzati rendszer helyett inkább kiépített egy állami intézményi struktúrát.

A minisztériumi struktúra, a dekoncentrált szervezetek és ennek vezérhajójaként a megyei kormányhivatalok megerősítésének logikus folyománya volt egy új közbenső szint, a járások újjászervezése. A magyar közjogi hagyományokban a járás az autonómiával bíró megyei önkormányzatok szervezete volt, majd az álla-

mosítások illetve a szintén központi irányítású tanácsrendszerben lényegében testületi kontroll nélkül működő államigazgatási szervek gyűjtőhelyévé vált. A mai járás leginkább az 1950-54 közötti járás szervezetére emlékeztet annyiban, amennyiben maga a székhelyváros is része. (Korábban az úgynevezett rendezett tanácsú, majd más néven megyei város, illetve 1950 és 1970 között a járási jogú város, majd egyszerűen csak a város, kívül állt a járások hatókörén.)

A megyei kormányhivatalok és az ezek részeként működő járási hivatalok jól szolgálják a kormányzat centralizációs politikáját, ugyanakkor középszinten demokratikus deficitet hoznak létre. Erre megoldás lehetne a megyei önkormányzati testületek felhatalmazása, hogy politikai ellenőrző szerepet töltsenek be a középszintű állami dekoncentrált szervek között. Ez igaz, hogy akár ki is küszöbölhetné a demokratikus deficitet, de egy erős ellenzéki önkormányzati jelenlét mellett bizonyára sok kellemetlenséget, kényelmetlenséget, illetve a megyei önkormányzatok felhatalmazásának mértékétől függően akár fékeket és ellensúlyokat is jelenthetnének a centralizált államhatalommal szemben.

Ugyanakkor ezek a kellemetlenségek lehet, hogy nem jelentenének nagy árat azért, hogy a rendszer önkorrakciója gördülékenyebb működést tette lehetővé, hiszen a visszacsatolások révén hamarabb lehetne alakítani mind a szervezet-rendszert, mind a személyzeti politikát.

### Változások a kormányzati struktúrában

A 2014-től felálló új kormányserkezet továbbra is a csúcsmisztériumi szisztémát követi, azzal az eltéréssel, hogy az elmúlt ciklusban

lopakodó módon erősödő miniszterelnökség súlya immár nyilvánosan is megerősödött. A korábban központi közigazgatási feladatokat is ellátó, a 2010-ig létező Miniszterelnöki Hivatal feladatkörét átvevő Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium központi igazgatási feladatai átkerültek a miniszterelnökséghez, s így egy önálló Igazságügyi Minisztérium jött létre. Ugyancsak a miniszterelnökséget erősíti a vidékfejlesztési hatáskör is, s így a korábban ezen néven működő minisztérium visszakapta a földművelésügyi nevet.

A másik erős tárca a külügy amely immár a Külügy- és Külgazdasági Minisztérium nevet viseli, magába olvasztva az ugyanilyen néven – az előző ciklusban – a miniszterelnökség kereteiben működő államtitkári pozíciót. Az immár miniszteri rangú központi feladatokat ellátó tárca – vagyis a miniszterelnökség, amit valami rejtélyes ok miatt nem lett visszanevezve Miniszterelnöki Hivatallá -, azon kísérletét is sikerült visszavernie a külügynek, hogy az európai integrációs államtitkárságot közvetlenül a miniszterelnök alá szervezzék. (Magyarországon nincsen hagyománya az Európai Ügyek Minisztériumának, ezeket a feladatokat az integráltan működő Külügyminisztérium látta el hagyományosan.)

A korábbi közigazgatási minisztériumi feladatból a külügyhöz kerültek át a nemzetközi kulturális intézetek is. Így a kulturális diplomácia nem válik el a hagyományos diplomáciától.

Sajátosan alakult az Európai Unió által finanszírozott fejlesztéspolitika. Az egységes Nemzeti Fejlesztési Ügynökség helyett az irányító hatóságok az ágazatilag illetékes minisztérium szervezetébe integrálódtak (az egyetlen kivétel az említett vidékfejlesztés), miközben a fejlesztések koordinációja már korábban az akkor még csak államtitkár által vezetett miniszterelnökséghez kerültek. Így a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szerepköre csökkent, elsősorban az infrastrukturális kérdések menedzselésének feladatát kell, hogy ellássa. (Beláthatjuk, hogy ez sem könnyű.)

2010-hez képest folyamatosan erősödött a Belügyminisztérium pozíciója is, részben az önkormányzati feladatok államosítása, részben a katasztrófavédelem és az ahhoz kapcsolható

feladatkörök koncentrálása miatt. (Így például a vízügy irányítása is új dimenziókat kapott a korábbi környezetvédelmi megközelítés helyett a katasztrófavédelem kapcsán ez a feladatkör is a Belügyminisztériumhoz került.) A belügy koordinálja a közfoglalkoztatást, együttműködve az önkormányzatokkal, hiszen a közmunka jelentőségének növekedésével ez az a többletfeladat kör, amit megkapott a települési autonóm közösség.

A legszélesebb feladatkört felölölő Emberi Erőforrás Minisztérium továbbra is egységes maradt, nem vált ki belőle sem a közoktatás, sem az egészségügy. Míg 2006-ban az akkor ellenzékben lévő mai kormánypárt élesen tiltakozott a miniszterhelyettesi pozíció ellen, négy év kormányzati munka után belátta, hogy a mamut minisztériumok esetében a gördülékeny vezetés érdekében szükség van azon államtitkár kijelölésére, aki a minisztert helyettesíti. (Ezt a funkciót a korábbi általános parlamenti államtitkár személyében találták meg.) Csak idő kérdése, amíg a miniszterelnök helyettesi pozícióhoz hasonlóan már a hivatalos kinevezésében is szerepeljen ez a miniszter helyettesi titulus, az adott államtitkárnál. A kormány létszáma a korábbi 8-9 főről immár 10-re gyarapodik, s a miniszter távollétében az említett miniszter helyettesek teljes jogú tagjai lesznek a kabinetnek. A miniszterelnököt követő első ember a közigazgatási szervezetben immár nem a közigazgatási és igazságügyi, hanem a miniszterelnökséget vezető miniszter lesz. A politikai helyettes továbbra is a nemzetpolitikáért felelős tárca nélküli miniszter marad.

A találgatások ellenére nem válik külön a költségvetésért felelős hivatal a Nemzetgazdasági Minisztériumon belül, és nem áll vissza a korábbi Pénzügyminisztérium sem. A változások elkerülik a honvédelmi tárcát.

## Önkormányzati középszint változásai

Mint már említettük a megyei önkormányzatok feladatkörét részben a megyei kormányhivatal, részben az ágazati dekoncentrált szervezetek, és kis részben a megyei jogú városok vették át,

míg új feladatként a korábbi regionális és megyei fejlesztési tanácsok helyett a megyei önkormányzatok fő feladata lett a helyi területi fejlesztés koordinálása. Ennek megfelelően maradnak a 2010-ben immár csökkentett létszámú megyei politikai testületek a közgyűlések, s továbbra sem közvetlenül választják a megyei közgyűlési elnököket, akik az új törvényi szabályozás szerint immár nem lehetnek egyben a Parlament tagjai. Ezzel a korábbi állapotukhoz képest csökken a politikai súlyuk is.

Radikális változás egyedül az egyetlen kétszintű önkormányzati rendszeren belül a fővárosi, illetve a kerületi önkormányzatoknál történik. Az új fővárosi önkormányzati választási rendszeren belül immár a kerületi polgármesterek lesznek a fő döntéshozók. A kerületi választópolgár, azaz hogy helyben polgármestert választ, egyben megválasztja a fővárosi képviselőjét is. Akinek egyszerre kell a kerületi és a fővárosi érdekeket is képviselnie. Megmarad a fővárosi polgármester közvetlen választásának lehetősége is, de már nem ő állíthatja össze a csapatát, hiszen a töredékszavazatokból a kompenzációs listán 30 %-nál is kisebb arányban juthatnak be a vesztes polgármester jelöltek. A betervezett törvényjavaslat szerint ugyanis a 23 kerület, és a főpolgármester mellett 9, pártok által jelölt polgármester kerülhet be az összesen 33 tagú fővárosi közgyűlésbe. Tekintettel arra, hogy az egyes kerületek lélekszáma között igen jelentős különbség van, ezért a módosító indítványokkal a kompenzációs listán bejutó képviselőket megpróbálták némiképp arányosabb módon kikalkulálni, hiszen a jelenlegi politikai állás szerint: a kisebb létszámú kerületekben az esélyes jobboldali polgármesterek mellett a vesztes ellenzéki jelölt kevesebb kompenzációs javaslatot vihetne a kiegészítő listára. Így ha a nagy létszámú kerületben mondjuk egy baloldali polgármester nyer, akkor a második jobboldali jelölt könnyebben kerülhet be a közgyűlésbe, s így kétszeresen is kedvez a rendszer annak a pártnak amelyik inkább a kis létszámú kerületekben erős. (Ezt a korrekciót az Alkotmánybíróság megsemmisítette – a szerk.)

Az ellenzék már most súlyos alkotmányos agályokat vet fel az aránytalanság miatt, hiszen attól függ, hogy mennyit ér egy polgár szavaza-

ta, hogy melyik kerületben van bejelentve. Ezt a kérdést majd az Alkotmánybíróság fogja eldönteni, s ha az említett anomáliát valóban sikerül a kompenzációs listán kiegyensúlyozni, akkor az is elképzelhető, hogy alkotmányosnak találja azt a szisztémát is, amelyben a polgárok akarata nem arányosan érvényesül. (Többségi döntéssel az Alkotmánybíróság elfogadta, hogy főként kerületi polgármesterekből álljon a fővárosi közgyűlés – a szerk.)

Ennél súlyosabb probléma, hogy az új rendszer lényegében a kerületi polgármesterek bábjavá teszi a főpolgármestert, s így nem a fővárosnak lesznek kerületei, hanem a kerületeknek fővárosa. Ennél tisztább megoldást jelenthetne az is, ha a fővárosi feladatokat kivonnák az önkormányzatok hatásköréből, s csakúgy mint a megyéknél, csupán a fejlesztési ügyek koordinációja, illetve a főváros politikai képviselete maradna. Létre lehetne hozni a korábbi fővárosi közmunkák tanácsa mintájára egy Fővárosi Fejlesztési Tanácsot is, melyben az állam a delegáltjai révén immár teljes mértékben érvényesíthetné akaratát, miközben a területi önkormányzatok éppúgy működnek mint egy települési önkormányzat, jellegéből adódóan leginkább mint egy megyei jogú önkormányzat.

Ma egyedül a megyei önkormányzatok közgyűlési tagjait választják arányos rendszerben, bár korábban arra is voltak elképzelések, hogy ezen testületen belül külön képviseletet kapjanak a megyében lévő városok polgármesterei. (Úgy tűnik, hogy ez az elképzelés nem csak a technikai kivitelezés nehézségei miatt, hanem az elosztandó pénz súlya miatt sem elsőrendű. Ennek ellenére elképzelhető, hogy a későbbiek során akár a megyei önkormányzati rendszer is megváltozhat.)

A fővárosi szisztéma átalakítása az alaptörvény módosítását is igényli, de politikai jelentőségénél fogva mindenképpen kiemelt figyelmet kap a közeljövőben.

2014-től az összeférhetlenségi szabályok miatt sem a polgármesterek, sem a közgyűlési elnökök, sem a megyei kormányhivatalok, sem pedig a járási hivatalok vezetői nem lehetnek parlamenti képviselők. Ez egyrészt lehetőséget ad arra, hogy

ezen pozíciók közül az államigazgatásiak betöltői kevésbé politikusok legyenek, de arra is, hogy ezzel tulajdonképpen egy államigazgatási politikusi gárdát hozzanak létre, akik mintegy második vonalként állnának a parlamenti képviselők mögött. A főállású honatya illetve honanya politikai háttországát is jelentheti a választókerületében lévő polgármesteri kar, ugyanakkor el is lennének választva ettől a szférától, s így az erőforrásokhoz való közvetlen hozzájutástól. Mindez a központi kormányzat illetve a centrális erőterként működő kormányzat adó pártszövetség vezetőinek hatalmát erősíti.

## Területfejlesztési rendszer átalakulása

Az 1990-es évek második felétől kezdődően az európai uniós tervezési statisztikai rendszerhez igazodóan kiépültek a regionális fejlesztési ügynökségek. Ugyanakkor léteztek a megyei területfejlesztési tanácsok és az ehhez kapcsolódó munkaszervezetek is, ám a párhuzamosságok felszámolásának politikájában 2006-tól kezdődően ezek feladata egyre inkább kiüresedett és lényegében csak a monitoringra korlátozódott. 2010-től fordulat történt, és a regionális fejlesztési tanácsok helyébe nem is a megszűnő megyei területfejlesztési tanácsok, hanem a megyei önkormányzatok léptek. A korábbi kormányzat ugyanis sikertelenül próbált önkormányzati testületet kreálni a több megyéből összeállított régiók mellé. Az önkormányzati rendszerben csakúgy mint az államigazgatásban fennmaradt a megyei szerveződés, de az irányító szerep, a feladat- és hatáskörök zöme az államigazgatás, a kormány kezébe került.

A korábbi elképzelésekkel ellentétben a kistérségi szinten sem jöttek létre önkormányzatok, illetve azokhoz hasonló testületek, a kistérségi önszerveződések helyett az államigazgatási járások lettek az új közigazgatási rendszer vezérhajói. (Sok esetben a korábban kialakult kistérségekkel szemben a járások más területi elv szerint, illetve más székhellyel is működnek.) Összességében az új rendszer sokkal inkább hasonlít az 1990 előtti tanácsai rendszerhez, mint a rendszerváltás utáni önkormányzati szisztémához. Bizonyos szempontból még centralizáltabb is, hiszen kiiktattak olyan testületeket, amelyek az egypártrendszerben ugyan, de mégiscsak kontrollt jelentettek az ágazati szakigazgatási szervek felett.

A demokratikus berendezkedés egyedüli biztosítóka immár a többpártrendszer és az egyenlő esélyeket garantáló parlamenti illetve önkormányzati választási rendszer. Ez egyben elvi lehetőséget is ad arra, hogy a későbbiek során a jelenlegi erőteljes centralizáció enyhüljön, a demokratikus deficit csökkenjen és a közigazgatás, a helyi és a területi igazgatás a decentralizáció irányába visszabilenjen.

**AGG ZOLTÁN**

## Jegyzetek

Zongor Gábor: Franciakulcs és svédcsavar : sommás vélemény a mai magyar önkormányzatiságról; Európába megy a megye : „Európa igen, és a megye?” : előadások és hozzászólások a 2003. november 13-14-i pécsi konferencián / [szerk. Pálné Kovács Ilona] ; [megj. a Baranya Megyei Önkormányzat gondozásában].