

# JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

# **AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A RÉGIÓK PERSPEKTÍVÁI**

Szerző: dr. Bereznay Gábor  
Miskolci Egyetem  
Közigazgatási Jogi Tanszék  
PhD hallgató, 1. évf.

# Tartalomjegyzék

<u>BEVEZETÉS.....</u>	<u>2</u>
<u>1. AZ ÖNKORMÁNYZÁS, ÖNKORMÁNYZAT ALAPJAI.....</u>	<u>3</u>
<u>2. AZ ÖNKORMÁNYZATISÁG MÚLTJA .....</u>	<u>5</u>
<u>3. A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER.....</u>	<u>7</u>
<u>4. EURÓPA ALKOTMÁNYA ÉS A REGIONÁLIS FEJLŐDÉS - MAGYAR RÉGIÓK.....</u>	<u>11</u>
<u>ÖSSZEGZÉS.....</u>	<u>13</u>

## Bevezetés

E dolgozat keretei között a regionalizmus egyes alternatíváit kísérlem meg bemutatni, természetesen a terjedelmi korlátok miatt a teljesség igénye nélkül, egyes kiemelten fontos kérdésekre fókuszálva.

Alaptézisnek tekintem a tényt, miszerint Magyarország alkotmányos és közigazgatási lépéskényszerben van, amelyet az EU csatlakozás csak még nyilvánvalóbbá tett, noha nem az idézte elő. Jelen pillanatban adott egy olyan közigazgatás országunkban, amely középszinten, a megyék szintjén egy ezeréves szervezeti rendszerre épül, és alkotmányos, közéleti, politikai tekintetben is megkövült, emiatt már nem versenyképes. Nem képes ellátni a fejlesztő, koordináló funkciókat, amelyet a modern közigazgatási szemlélet megkövetel! A megyék, mint középszintű szereplők, nincsenek megfelelő hatás- és feladatkörökkel ellátva, ezért olyan egységekre van szükség területi szinten, amelyekre sikerrel telepíthetőek az innovációs feladatok. A régiók e feladatra megfelelőek lennének, de közigazgatási, önkormányzati jellegű régiók jelenleg nincsenek, sem a kistérségeknek, sem a régióknak nincsen alkotmányos megalapozottsága. Ezen a helyzeten mindenképpen változtatni kell.

A regionalizmus hazánkban jelenleg még csak statisztikai-tervezési jelleggel valósult meg, de álláspontom szerint annál a modellnél egy önkormányzati jellegű regionális szisztéma sokkal hatékonyabban tud működni, ha konkrét törvényi és alkotmányos megalapozottsággal bír. De lege ferenda tehát elsődleges feladatnak látom, hogy az önkormányzati középszintet a régiókra kell szabni, és ehhez mérten az Alkotmányt és az önkormányzatokról szóló törvényt is szükséges módosítani, valamint át kell alakítani a legfőbb képviseleti szerv szisztémáját is. Ezzel elérhetjük, hogy a területfejlesztési intézményrendszer a siker reményével támaszkodhat a jövőben a megerősített középszintű igazgatási egységekre. Ez nemcsak azt jelenti, hogy a szűken értelmezett igazgatási tevékenység válik hatékonyabbá, hanem egyben azt is, hogy megjelennek a modernizáció gazdasági hozadékai is, mivel az EU támogatáspolitikája (a Strukturális Alapok a régióknak biztosítanak forrásokat) szempontjából a NUTS 2 szintű régiók kiemelten fontosak! Ezért álláspontom szerint elemi érdekünk, hogy a közigazgatási és alkotmányos reformot a regionalizmus szellemében valósítsuk meg. Ebben látom a téma - egyre sürgetőbb - aktualitását, s ezért tartom fontosnak, hogy e kérdéskörnek nagy figyelmet szenteljünk.

## 1. Az önkormányzás, önkormányzat alapjai

Az államiság kezdetei a centralizáció eszméjéhez köthetők. Az államnak, hogy megszilárdítsa hatalmát mint hatalomgyakorló egység, szüksége volt arra, hogy az állami szabályrendszer, a korai kodifikációk ne autonóm törekvéseket támogassanak, hanem az egységes állami cselekvést, az uralkodó akaratának érvényesülését segítsék elő. Ezt tükrözték a korai

törvénykönyvek, alkotmányok, s végső soron az egész - ezek alapján létrejött - állami rendszer. Szükség is volt ezekre a centralizáló törekvésekre az ókorban, hiszen a társadalom szervezése is ilyen lépéseket igényelt.<sup>1</sup>

Az államiság fejlődésével azonban az államilag szervezett társadalomban mind speciálisabbá váltak az igények, mind specifikusabbakká váltak az életviszonyok. Ez a folyamat azt eredményezte, hogy az autonómia gondolata, avagy egyfajta decentralizációt is megvalósító szervezési modell megvalósításának szükségessége egyre sürgetőbbé vált. Az autonómián ebben a kontextusban valamely szervezet függetlenségét értjük, amely szervnek saját ügyében önálló döntési jogosítványai vannak. Mindehhez persze kell egy olyan szabályrendszer, amely biztosítja azt, hogy az autonómiatörekvések ne eredményezzék az államiság széthullását, azaz kell egy törvényi alap, ami adott esetben a modern jogokban több szintű jogi szabályozás képében realizálódik. Az önkormányzat biztosítéka tehát a törvényben szabályozott állami elismerés, amely során meghatározzák az önkormányzat hatáskörébe utalt belső ügyek körét is.

Ennél fogva elmondható, hogy az önkormányzatok léte a civil társadalom szerveződésének egyik legfontosabb szervezeti biztosítéka. Ez azért különösen fontos, mert ezáltal az önkormányzat mintegy kiegyensúlyozó szerepet tölt be a közjogi szerepfelfogású állammal szemben, megjelenítve és adekvátan kezelve a specifikus életviszonyokat.

Történelmileg azonban az önkormányzatoknak sok változata alakult ki<sup>2</sup>: szakmai önkormányzatok (szakszervezetek, kamarák), a vallási közösségek önkormányzatai (egyházak), egyesületek, és mind közül témám szempontjából legfontosabbak a települési és területi önkormányzatok. Ha az önkormányzatok rendszerére tekintünk, látható, hogy azok közül azok emelkednek ki, amelyek tevékenységét a jogszabályok közérdekűnek minősítik, így ezek sajátos alkotmányjogi státussal bírnak. Ebből a szempontból is legnagyobb jelentőségűek a települési, területi önkormányzatok, melyeket a magyar Alkotmány IX. fejezete, ezen kívül pedig külön törvény, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény szabályoz.

Ezek a fajta önkormányzatok közjogi testületiséggel bírnak, s legfőbb jellemzőjük, hogy közfeladatok ellátásában vesznek részt. A jogosítványaikkal kapcsolatos szabályozás is több szintű, hiszen egyrészt van egy általános szabályozás az Alkotmányban magában<sup>3</sup>, azonban a speciális és konkrét jogokat és kötelezéseket, feladatokat taxatívén már az előbbieken említett 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) sorolja fel. Az önkormányzatoknak a speciális igényekhez való igazodását, az autonómia-igény jogosságát támasztja alá az a tény, hogy az önkormányzatok az Ötv. szerint egyrészt fel vannak ruházva kötelezően ellátandó feladatokkal, melyek például helyi önkormányzat esetében az egészséges ivóvíz biztosítása, közúthálózat fenntartása, közvilágítás, köztemető biztosítása, alapfokú oktatás és egészségügyi ellátás szervezése, közvilágítás biztosítása. Azonban túl ezeken az egyes önkormányzatok vállalhatnak olyan feladatokat és egyben olyan kötelezettségeket, amelyeknek az ellátására őket nem törvény kötelezi, de melyek hasznosak valamilyen módon a helyi közösség számára. A gond ott jelentkezik, amikor az egyes

<sup>1</sup> Lásd bővebben: Lőrincz Lajos: Közigazgatás tegnap és ma, Magyar Közigazgatás, 1998/3.

<sup>2</sup> Lásd bővebben: Kukorelli István: Alkotmánytan, Osiris, 2001.

<sup>3</sup> A IX. fejezet 44/A §-ban található a szabályozás vonatkozó része.

önkormányzatok anyagi helyzete annyira rossz, hogy még a kötelezően előírt feladatok ellátása is nagy nehézségekbe ütközik, vagy akár egyenesen lehetetlen. Ez a helyzet persze annak az euforikus helyzetnek köszönhető, amelyet a rendszerváltás idézett elő, s mely teret engedett egy 10.000.000 fős lakossággal rendelkező államban 3200 önkormányzat alkotmányos alapokon nyugvó létének.<sup>4</sup> A legfőbb probléma az, hogy ilyen módon olyan közjogi struktúra alakult ki, mely nemcsak hogy az adott helyzetben elavult, de a fenti okokból még csak nem is fejleszthető számottevően, mert maga a szerkezet rossz, amiben az önkormányzati rendszer működik. Ezért az önkormányzatok komplex reformját kell megvalósítani, amely adott esetben már teljes államreformot is jelent egyben<sup>5</sup>. Ezek a strukturális problémák adták dolgozatom motivációját.

## 2. Az önkormányzatiság múltja<sup>6</sup>

Mint említettem, az önkormányzatiság kezdetei nem esnek egybe az államiság kezdeteivel. Az egyiptomi, babiloni államban már kifejlett közigazgatás volt megfigyelhető, sőt a joganyag pozitívalódásának már kodifikációs szinten is tanúi lehetünk Hammurapi sztéléjének képében, azonban mindez csakis az államiság központi hatalmát erősítette, és az uralkodó tekintélyét erősítette. Mind a római, mind pedig a görög államszervezési modell is ezt tükrözi.

Az első fejlett önkormányzatok a középkorban jelentek meg az európai városokban, amelyek az uralkodótól nyert kiváltságok révén függetlenné váltak a földesúri hatalomtól. Az önkormányzati jog ebben az időszakban olyannyira széleskörű volt, hogy felölelte a belső szabályozás jogát, amely még városi törvénykönyvek, statútumok alkotását is lehetővé tette, emellett az autonóm igazgatás, adóztatás, igazságszolgáltatás jogát is jelentette.

A városi önkormányzatok történelmi modelljéhez képest alacsonyabb szintet ért el a jobbágyközségek és a nemesi községek önkormányzata. Már ezeknek a szerveződési formáknak is az volt a különös jelentősége, hogy megalapozták a nyugati mintájú demokratikus fejlődés útját.

Ezt követően lehetünk tanúi a területi önkormányzás kialakulásának, amely a nemesi önkormányzatokhoz kötődik. A nemesség önkormányzata a bíráskodásra épült, s ennek első dokumentuma hazánkban a kehidai oklevél 1232-ben. A nemesi vármegye ezt követően olyannyira fontos szereplőjévé vált a magyar közjognak, hogy szinte már a magyar nemzeti autonómiának vált a szinonimájává, ugyanis a magyar függetlenségért vívott küzdelem egyik fő színtere lett. A magyar köznemesség a megyei közgyűléseken választotta meg az Országgyűlésbe delegálandó küldötteit, akiket aztán követutasításokkal is elláttak. Ez is mutatja az önkormányzatok erejének és befolyásának növekedését, hiszen a reformországgyűlések vezérei, alappillérei, tulajdonképpen így az 1820-as évektől maguk a nemesi vármegyék voltak.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> D. J. Jansen: Helyhatósági demokrácia: a demokrácia és a hatékonyság szolgálatában, Magyar Közigazgatás, 1992/1.

<sup>5</sup> Regionális Közigazgatás (szerk: dr. Ágh Attila), Budapest, 2003.

<sup>6</sup> Lőrincz Lajos: Közigazgatás tegnap és ma, Magyar Közigazgatás, 1998/3.

<sup>7</sup> L. Nagy Endre: A centralisták és a municipalisták vitája, Magyar Közigazgatás, 1991/11.

Később aztán a magyar történelemben az önkormányzatiság szerepe csökkent, így a megyék autonóm befolyásával kapcsolatos illúzió lassan szertefoszlott. Az 1949. évi XX. törvény, Magyarország Alkotmánya már nem is önkormányzatokról, hanem az azokat felváltó tanácsokról beszélt, amelyek között paradigmaticus ellentét feszült. Maga az önkormányzatiság a decentralizáció elvét engedi érvényesülni a magyar közigazgatásban, míg a tanácsok egy centralizáció hatalom, a Szovjetunió helyi szervei. Gyakorlatilag nem nyújtanak semmi teret a decentralizációs folyamatoknak, mivel nem függetlenek a központi hatalomtól a legkisebb mértékben sem. Ennek szellemében az 1971-es tanácstörvény még mindig centrális alárendeltségű államigazgatási szervként működő tanácsokról beszél.<sup>8</sup>

Ez a helyzet a már említett 1990. évi LXV. törvénnyel változott meg, ekkor ugyanis megalakultak a már szintén említett helyi önkormányzatok, s Magyarország egy olyan két szintes önkormányzati rendszert épített ki, melynek helyi szintjén 3200 helyi önkormányzat kap helyet, s emellé területi szinten a megyei önkormányzatokat hozták létre. Az egyetlen probléma ezzel az alkotmányosan is igazolt rendszerrel annak gyakorlati megvalósításában keresendő: a megyéknek ennyire fragmentált helyi önkormányzati rendszer mellett erősnek kellett volna lennie, olyan hatáskörökkel kellett volna rendelkezniük, olyan anyagi javaknak kellett volna a rendelkezésükre állniuk, melyek lehetővé teszik az integratív és fejlesztő funkció betöltését is. Minthogy ez a funkció betöltetlen maradt, így Magyarországnak az a feladata, hogy olyan reformokat kezdeményezzen, amelyek ezen kulcsfontosságú feladatok ellátását segítik.

### 3. A magyar önkormányzati rendszer<sup>9</sup>

Az önkormányzati rendszerek alapvetően történelmi fejlődésük eltérő vonásaiból fakadóan különböző sajátosságokkal bírnak. Az angol szisztéma például decentralizált, s lényege abban áll, hogy bár az angol parlament az önkormányzatok hatáskörét törvényi szinten szabályozza, azaz központi szintű a reguláció, ám ettől eltekintve az angol önkormányzatok függetlenek és kizárólag a parlament irányíthatja őket a fenti módon. A mindenkori kormány is csak konzultatív módon befolyásolhatja az önkormányzatok működését. Mindehhez hozzájárul, hogy az önkormányzatok anyagi háttere is rendezett, ezért a központi szintnek eleve szűkebb a mozgástere a befolyása érvényesítésére, mint egy olyan államban - amilyen Magyarország is - ahol az önkormányzatok alapvetően forráshiányosak, saját bevételük és vállalkozói tőkéjük kevés.

A függetlenség de iure ugyanis szabályozás kérdése, de facto azonban erősen anyagi kérdés. Ezért ahhoz, hogy azokban az országokban, ahol az önkormányzati rendszer nem hatékony, valós fejlődést érzünk el, működőképes decentralizációs modellt alakítsunk ki, az Alkotmány reformján túl az ágazati törvényeket (Ötv., Áht.) is erőteljesen át kell alakítani tekintetbe véve, hogy a kialakítandó térszerkezet adekvát legyen a létrehozandó új finanszírozási rendszerrel. Az angol decentralizációs elv és modell átvétele persze nem egy az egyben kívánatos, hanem az adott ország igényeihez mérten megfelelő arányban és formában. Azt azonban mindentől függetlenül látnunk

<sup>8</sup> Verebélyi Imre: A tanácsí önkormányzat, Budapest, 1987.

<sup>9</sup> Torma András: Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok; Virtuóz Kiadó, 2001.

kell, hogy az Unió fejlődési modellje elkötelezett a decentralizáció mellett, s összekapcsolja azt a szubszidiaritás elvével<sup>10</sup>. Hogy ezt milyen mértékben fontosnak tartja az Unió, arra az a tény is utal, hogy a decentralizáció az uniós regionalizmus egyik sarokköve, s tudjuk, hogy a regionális fejlődés a kiegyenlített tagállami fejlődést, a jobb életszínvonalat, hatékonyabb működést hivatott szolgálni.

Erre utalt már a Regionális Fejlesztési Alap létrejötte is 1975-ben, valamint azt megelőzően az Európai Unió egyik alapdokumentuma, a Római Szerződés is, mely már érintette a regionális fejlődés területét, bár még ne tette azt a Községek működésének szignifikáns elemévé. Azonban a fejletlenebb államok csatlakozásával ez már elkerülhetetlenné vált és így az Európai Unió Alkotmánya már ennek a folyamatnak a jegyében alkotta meg szabályozását 2004-re. Az Európai Unió Alkotmánya ugyanis megerősíti a szubszidiaritás alapelvét: azt az elvet, amely elősegíti a decentralizáció érvényre juttatását, mert kimondja, hogy az ésszerű igazgatásszervezés azon az elven nyugszik, mely szerint a felmerülő feladatokat azon a legalacsonyabb szinten kell megoldani, amelyen a feladatok sikerrel megoldhatók.

Ehhez képest elmondható, hogy a magyar demokratikus alkotmányos rendszer olyan módon tett eleget a decentralizáció igényének, hogy az nem társult egy racionális szervezési modellel, ugyanis az önkormányzatok száma és azok lélekszámának nagysága arról tanúskodik, hogy a jogalkotó a gyakorlati élet, a működés mindennapi követelményeit figyelmen kívül hagyva járt el a rendszerváltás idején, ami azért nagy baj, mert éppen ez az irracionálisan liberális felfogás vezethet oda, hogy a szubszidiaritás elvének alkalmazása formálissá, nehézkessé válik adott országban, s ez mindenképpen egyfajta demokratikus deficitet okoz.

Ha azonban a francia, szintén liberális - amely ennek ellenére egyébként mégis centralizált modellnek nevezhető a központi államigazgatás széleskörű felügyeleti-ellenőrző jogosítványai miatt<sup>11</sup>, alkotmányos, kistélepülésekre épülő helyi önkormányzati modellt vesszük figyelembe, azt látjuk, hogy az is működhet igen jól és hatékonyan, nem kell minden államnak pl. a svéd önkormányzati modellt átvenni és aszerint működni. Azonban akárhogyan is nézzük, egy fragmentált helyi, azaz települési szintű önkormányzati rendszer mindenképpen azt igényli, hogy területi szinten viszont meglehetősen erős integratív önkormányzati szintet hozzunk létre, s ha már a jogalkotó az önkormányzatiságot helyi szinten ennyire liberalizálta, akkor nem tartanám túlzásnak a területi szint erejét az Alkotmányban biztosítani, azért, hogy a mindenkori egyensúly megmaradjon az igazgatási szerkezetben. Ha az önkormányzati eszme helyi szinten nem érvényesülne ennyire radikálisan, akkor ezt nem tartanám szükségesnek, így azonban sarokba van szorítva a jogalkotó, hiszen kell valami megfellebbezhetetlen biztosíték, ami által a területi szint integratív funkcióját

<sup>10</sup> Az Unió Alkotmánya Kiegészítő Jegyzőkönyvben szól a szubszidiaritás kérdésköréről

<sup>11</sup> Amely ennek ellenére egyébként mégis centralizált modellnek nevezhető a központi államigazgatás széleskörű felügyeleti-ellenőrző jogosítványai miatt. A sok önkormányzat tehát megtévesztő lehet, hiszen az önkormányzatok magas száma még társulhat igen kiterjedt adminisztratív gyámkodással, ami viszont már egyáltalán nem olyan liberális vonás, bár ha a rendszer hatékonyságát a magyaréval összevetjük, ez a modell még így is kecsegtető megoldási alternatívát jelent akkor is, ha sokak nem tetszésével találkozna egy ilyen rendszer bevezetése, mert paradigmátikus módon nem teljesen egyezik a rendszerváltás önkormányzati szerep- és küldetésfelfogásával. Ugyanis az önkormányzati rendszerünk épphogy a tanácsi igazgatás centrális rendszerére adott, állami beavatkozást elkerülni akaró radikális, ha nem is adekvát válasz volt. Ez az a szikla, amit a magyar alkotmányos közigazgatás 16 éve maga előtt görget és senki nem mer rajta változtatni.



nem lehet figyelmen kívül hagyni - értem ezalatt azt, hogy a területi szintet úgy és olyan tulajdonságokkal kelljen létrehozni, amely által az képes lehet ellátni a deklarált funkciót. Nem részletekbe menő szabályozásról beszélek, hanem funkcionális szabályozásról az adott fejezetben belül, aminek részletszabályait, a hatásköröket, feladatokat és eszközöket már olyan kétharmados törvények teremtenék meg, mint amilyen a már említett Ötv. vagy az Áht.

Ez megkívánna egy olyan reformszabályozást, mely szerint a megyék megszűnnének. Nem azért, mert az Unió vagy az egyébként hatályba nem is lépett uniós Alkotmány bármilyen kötelezően bevezetendő önkormányzati rendszert is előírna, hiszen ez nem így van, az *acquis communautaire* nem tartalmaz kötelező önkormányzati modellt, a NUTS rendszer elégséges tartalmi kritériumait pedig már a 35/1998. (III.20.) OGY határozattal teljesítettük. Azért van szükségünk egy új térszerkezetre, mert a jelenlegi nem képes megfelelően ellátni a funkcióját, nem képes hatékony, versenyképes, fejlődés orientált rendszerré válni.

A területi szintű, választott képvisellel rendelkező önkormányzati típusú régiók létrehozása lenne ideális arra, hogy az említett integratív funkciót megvalósíthassuk. Jelenleg a megye, ha nem is pusztán intézményfenntartó jelleggel működik, de semmiféleképp ne tudja kellő hatékonysággal ellátni e feladatot. A régi nemesi vármegyék fejlődést katalizáló szerepe már a múlté, nem territóriumai a progressziónak vagy a reformoknak, azonban képviselőiken keresztül az országgyűlési törvényhozási mechanizmusban még mindig igen nagy befolyásuk van, így ezt a jelenséget mindenféleképpen a reformok gátló tényezőiként tarthatjuk számon.

Mivel azonban a megyei feladatok jelentős része intézményfenntartó jellegű, ezért a megyei jogú városok szerepvállalása is felvetődik. A megyei jogú városok átvehetnének intézményfenntartó feladatokat, ezáltal ténylegesen területi központokká válnának, a megyékre pedig szinte már nem is lenne szükség, hiszen a területfejlesztési törvény születésének idején ugyan még voltak a megyének ún. leosztó, vagy innovatív feladatai, de ezek a régiók folyamatos erősödésével elenyésztek, a megyei területfejlesztési szerep jelentéktelenné vált, köszönhetően például az 1059/2003. EK rendeletnek, amely rögzítette a NUTS rendszert és a Strukturális Alapok támogatásainak fogadását a NUTS 2, regionális szint feladatául jelölte. A megye az Unió igazgatási spektrumában nem releváns tényező, s nincs olyan ésszerű indok Magyarországon sem, ami a jelen formában történő fennmaradását indokolná.

Ha viszont létrehozzák Magyarországon a régiókat, az mindenképpen Alkotmányváltoztatást igényelne, amelyben azok létét és társadalmi-állami funkcióit is deklarálnák, míg a részletező rendelkezéseket az Ötv. területi önkormányzatokkal foglalkozó részébe integrálnák.

Az Alkotmány IX. fejezet 44/A § (1) bekezdése azonban olyan rendelkezéseket is tartalmaz az önkormányzatokra vonatkozóan, amelyek azok gazdasági alapját érintik, melyek de facto lehetővé teszik egy önkormányzat működését. A 44/A § (1) d. pont a törvényes gazdasági keretek szabályozása alatt a helyi adókat említi, azok kivetését és mértékét, nem szól azonban olyan fontos gazdasági alapokról az Alkotmány, amelyek fontosságuknál fogva talán szintén helyes lenne, ha alkotmányosan lennének deklaráva. Megint csak deklarációról és nem részletszabályozásról beszélek azonban!

Tekintsük át, melyek lennének a potenciálisan Alkotmányosan is deklarálható regionális feladatok, feladatkörök, amelyekhez gazdasági erő kell! Ezek a következők lehetnek:

- Intézményfenntartás (álláspontom szerint megosztva a mostani megyei jogú városokkal)
- Fejlesztési kiadások
- Átvett minisztériumi feladatok

Ezeknek a feladatcsoportoknak az ellátásához nem elég, ha az Alkotmány pusztán annyit jelent ki, ami a 44/A § (1) d. pontban olvasható. Véleményem szerint szólni kell az Alkotmányban arról is, hogy annak fejében, hogy a régiók felsőbb és alsóbb igazgatási szintektől is kapnak feladatokat - így bizonyos értelemben a központi adminisztratív feladatok egy részének decentralizációja is megvalósul - a központosított források egy részét az állam megosztja, megosztaná a régiókkal (SZJA, ÁFA, illetékek, stb.).

Így tehát kijelenthetjük, hogy a reform eredményeként létrejövő reménybeli regionális önkormányzatokat is magába foglaló önkormányzati struktúra továbbra is magán viseli a történelmi típusjegyeket, amelyeket a közjogtudomány úgy összegzett, hogy a porosz struktúra<sup>12</sup> egyesíti az angol decentralizációs modell eredményeit a francia mintájú erős központi felügyelettel.

Azonban amikor a magyar Alkotmányreformról, a közigazgatás reformról és ennek keretében az önkormányzati reformról beszélünk, akkor tudatában kell lennünk annak, hogy ez, amint azt a közigazgatási reformmal foglalkozó IDEA Program egyik vezetője, Ágh Attila is kifejtette, egy valóságos államreform. Ezáltal persze Magyarország alapvetően unitárius berendezkedése ugyan megmarad, ám a reform messze nem csupán a közigazgatási rendszereket, sem pedig csak a hozzájuk kapcsolódó finanszírozási rendszereket érinti, hanem a reform hatókörébe kerül az alkotmányos képviselet intézménye is. Meg kell ugyanis változtatni álláspontom szerint a legfőbb képviseleti szerv összetételét, szervezeti struktúráját.

Kétkamarás parlamentáris rendszerre lenne szükség, amelyben helyet kapna elképzelésem szerint a szakmai szervek érdekképviselete is, így a regionális politika az alkotmányos érdekképviseleti rendszereken keresztül nem politikai, hanem közvetlenül szakmai érdekeket is reprezentálhatna. Ennek a rendszernek a kialakítása azonban nagy politikai ellenállásba fog ütközni, mert együtt járna a parlamenti frakciók létszámának csökkentésével, mely megjegyzem, még mindig csupán egy lépés lenne a racionalizáció felé...

## 4. Európa Alkotmánya és a regionális fejlődés - magyar régiók<sup>13</sup>

Az Európai Uniónak, mint azt említettem, nincs olyan kötelező előírása, amely meghatározná, hogy a tagállamoknak milyen önkormányzati rendszert is kell működtetni. Ezt de

<sup>12</sup> Ezt alkalmazta Ausztria és Magyarország is

<sup>13</sup> Chronowski Nóra: Európai alkotmányjog; Pécs, 2002.

iure nem tartalmazza az *acquis communautaire*. De facto azonban az olyan EU jogszabályok, mint az 1059/2003. EK rendelet igen mély beavatkozást jelentenek egy szuverén állam közigazgatásába, mert azt mondják ki, hogy meghatározott kritériumoknak megfelelő szervezeti struktúra kialakítása nem kötelező ugyan, de abban az esetben, ha egy tagállam bizonyos forrásokból<sup>14</sup> bármilyen mértékben részesedni kíván, köteles az előírásoknak pontosan megfelelő szervezetrendszer létrehozni. Ez bizonyos szempontból egy egységesítő tendenciát jelent.

2001-ben a belgiumi Laekenben az Európai Unió akkori 15 tagállamának állam- és kormányfői úgy határoztak, hogy összehívják az Európai Konventet. A Konvent feladata az volt, hogy elkészítse a már létező szerződések módosítását. A Konvent 2002. február 28-án kezdte meg munkáját 105 taggal. A Konventben 13 megfigyelő is részt vett pl. a Régiók Bizottsága képviselőiben. Számos munkacsoport jött létre, amelyek az autonóm civil társadalmat reprezentálták a konzultatív mechanizmusban. A szándék ezek szerint az volt, hogy a szubnacionális szféra képviselőit is bevonják a konzultatív mechanizmusba, azaz az önkormányzati szféra igényei is megjelentek, hiszen a Régiók Bizottsága ezeket reprezentálja.

Az Európai Alkotmányt a 25 tagállam állam- és kormányfői 2004. október 29-én írták alá Rómában, azonban a ratifikációs eljárás Hollandiában és Franciaországban nem volt sikeres, mivel a népszavazáson elutasították. Azonban az alkotmányozó folyamat jelentősége ettől függetlenül is nagy, hiszen ez egy újabb lépés volt az Európai Unió önálló állammá válása felé, s maga a folyamat is támogatta a szubnacionális szereplők, így a régiók áttételes érdekképviseletét.<sup>15</sup>

Az Európai Alkotmánynak a magyar régiók szempontjából azért van különös fontossága, mert támogatja azokat az értékeket, elveket, amelyek a magyar regionalizmust is áthatják. Ezen felül szabályozza a Régiók Bizottságának szervezetét is, amelyben jelenleg 12 állandó és 12 helyettes magyar képviselő vesz részt.

Ha az Alkotmány I. címének 3. cikk (3) bekezdését vizsgáljuk abban azt látjuk, hogy az Alkotmány olyan célkitűzéseket tételez, amelyek a regionális eszme fejlődését is szolgálják. Eszerint: „Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul...Előmozdítja a gazdasági, a társadalmi és területi kohéziót...” Ezek a rendelkezések teljesen egybeesnek az európai regionalizmus eszméjével, s ez egyben annyit tesz, hogy az Unió ekképpen az Alkotmányos szabályozással sem állja a regionális decentralizáció útját, ami a magyar regionális fejlődést is katalizálhatja, hiszen a régiók azok, amelyek Magyarországon területi szintű önkormányzati egységekként elősegíthetik a fenti célok megvalósulását.

A megyék ezek megvalósítására nem képesek. Ezt támasztják alá a III. fejezet 3. szakasz 16. cikkének rendelkezései is, mely szerint „az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére

<sup>14</sup> Ezek a Strukturális Alapok forrásai, a NUTS 2 régiókon keresztül, amelyek jelenleg Magyarországon statisztikai jelleggel működnek.

<sup>15</sup> Fritz Rittner: Az Európai Unió útja a szövetségi állam felé; Jogtudományi Közlöny, 1995/6.

törekszik”. Ezt Magyarország álláspontom szerint akkor tudja leghatékonyabban kihasználni saját javára, ha az elavult középszintjét egy önkormányzati típusú regionális középszintre cseréli. Előnyös lenne, ha a területi önkormányzati középszint és a területfejlesztési szempontból jelentős NUTS 2 szint, amely a Strukturális Alapok forrásait fogadja, egybeesnének, mivel fokozná a közigazgatási rendszer hatékonyságát. Ehhez persze meg kellene változtatni a Magyarországon 1998 óta fennálló regionális beosztást, mely szerint Magyarországon 7 statisztikai régió van. Ezek léte nincs alkotmányosan pozitívalva Magyarországon, azonban a közigazgatási régiókat alkotmányos elismeréssel kellene ellátni. Ez azt jelentené, hogy a többszintű szabályozás törvényi szintje tartalmazná a részletszabályokat, beleértve azt is, hány régiót kell létrehozni, és hogy pontosan melyek is ezek.<sup>16</sup>

Az Európai Unió Alkotmánya II. fejezete 31. cikkének (2) bekezdése az Unió tanácsadó szervei között szabályozza a Régiók Bizottságát. E szervnek jelenleg az a jelentősége, hogy az Amszterdami Szerződés óta mintegy 10 olyan kérdéskör van, amellyel kapcsolatban a Bizottság köteles a véleményét kikérni és annak ismeretében, ám nem feltétlenül aszerint dönteni. Az Alkotmány szövege szerint a „Régiók Bizottsága a regionális és helyi testületek olyan képviselőiből áll, akik valamely regionális vagy helyi testületben választással nyert képviselői megbízással rendelkeznek, vagy valamely választott testületnek politikai felelősséggel tartoznak.” Ez azt jelenti, hogy ha a magyar önkormányzati típusú régiók létrejönnének, azok választott testületéből delegált képviselőink területileg adekvát érdekképviselőket valósíthatnának meg, ugyanolyan, az egyes régiók területi tagozódása szerint megvalósítva az érdekképviselőket, mint azt az egyes régiók önálló brüsszeli képviselői, vagy a Magyar Régiók Brüsszeli Képviselői teszik. Hozzáteszem, ezek most még a statisztikai régiók alapján léteznek, de ha a regionális rendszert felállítanák és a területi szintű és területfejlesztési típusú régiók illetékességi területe egybeesne, ezeket a regionális képviselőket, illetve személyi állományukat nyilván ehhez kellene igazítani. Ez alapvető követelmény.

## Összegzés

Elmondható tehát, hogy a másfél évtizedes magyar alkotmányos demokrácia kettős teher alatt rogyadozik. Az egyik egy ezeréves hagyaték, a megyerendszer terhe, a másik pedig az, hogy a 3200 magyar önkormányzattal mindössze kb. 200 város, amiből a főváros egymaga is több, mint egymillió lakossal bír. Ez azt jelenti, hogy a térszerkezet aprófalvas, kevés a bevétel, nincs fejlődés, mivel nincs integratív elem sem a közigazgatásban. Régiók hiányában pedig nem is lesz.

Az Unióban nincs kötelező önkormányzati *acquis*, de vannak olyan előírások, melyek orientálják az egyes tagállamok közigazgatásának fejlődését. Tény, hogy ezek a fajta előírások, ha burkolt formában is, de alapvető beavatkozást jelentenek egy állam jogrendjébe, közigazgatásába. Végző soron nem állíthatjuk, hogy a magyar regionalizmus pusztán az Unió miatti szükségszerűség és

---

<sup>16</sup> A régiók számára vonatkozóan több elmélet és modell látott napvilágot. Magam részéről Torma András 4 régiós modellje mellett foglalkozom állást, mert a megyeszékhelyek és régióközpontok, valamint a kistérségi rendszer működésével egy kiegyenlített és modern igazgatási térszerkezetet jelentene

nem mondhatjuk, hogy az Unió az alkotmányos közigazgatási rendszerünk megváltoztatására kényszerít minket, de az biztos, hogy ezek az említett előírások finoman, de határozottan orientálják egy állam mindenkori jogalkotását a racionalizálási folyamat beteljesítésének irányába, s ez az irány ma Magyarországon történetesen a regionalizmus eszméjének térhódítását eredményezik.

Így egy komplex államreformot, nem pedig egy szűkre szabott közigazgatási reformot kell véghezvinni, amely keretében az alkotmányos közigazgatás illetve pontosabban fogalmazva a gazdaságilag életképes alkotmányos önkormányzati rendszer szabályait kell megalkotni. Nem állhatunk meg az Ötv. módosításánál, mert ez a reform ezúttal nem partikuláris területeket érint, hanem átfogó. Alapvetően már az Európai Alkotmány is előkészítette a talajt egy hatékony regionális rendszer kialakításához, hiszen a társadalom szervezett, legkisebb, európai távlatból is érzékelhető egységeiként a régiókat jelölte meg, összeurópai vonatkozásban is fontos szerepet szánva nekik!<sup>17</sup> Mindemelllett azonban az Európai Alkotmány nem lépett hatályba, köszönhetően annak a ténynek, hogy a ratifikációs eljárás zátonyra futott Hollandia és Franciaország népszavazási eredménye miatt. Ennek ellenére is fontos orientációs pont azonban, hiszen hogy mi is lesz a végeredménye az európai alkotmányozó folyamatnak, azt ma még egyáltalán nem lehet biztosan tudni.

Az azonban biztos, hogy egy regionális államreform Magyarországon természetesen Alkotmánymódosítást jelent (például az e dolgozatban megjelölt súlypontokkal). Mindehhez hozzá kell tennem, hogy itt nem csak a IX. fejezet rendelkezéseinek módosításáról van szó, hanem emellett a legfőbb képviseleti szervre, az Országgyűlésre vonatkozó előírások is a reform tárgyát képezik. Ezeken túl természetesen az Ötv. területi önkormányzatokra vonatkozó szabályanyagát is módosítani kell, ahogy reformra szorul az Államháztartási törvény vonatkozó szabályanyaga is. A reform tehát egyszerre érinti az alkotmányjog, a közigazgatási jog és a pénzügyi jog területét is, mindezt azonban az uniós feltételek figyelemmel kísérése mellett kell kivitelezni. Ebben rejlik a reform komplexitása, amely egyben dolgozatom motivációját is adta.

---

<sup>17</sup> Ez a társadalmi-gazdasági kohézió, Alkotmány, III. rész, 3. fejezet, 3. szakasz.



jogi hírek

interjúk

publikációk

vitafórum

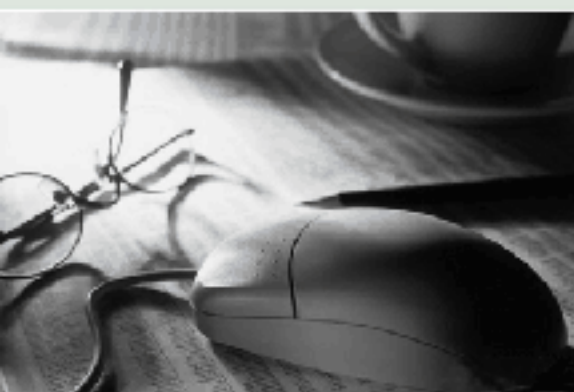
szaknévsor

jogi szakkönyv-katalógus

jogi állásbörze

szakmai rendezvények

heti hírlevél



**országos ügyvédi szaknévsor**

magyar, angol és német nyelven

ügyfél keres ügyvédet szolgáltatás