

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Önkormányzatiság Magyarországon és az Európai Unióban

Szerző:

Dr. Markotán-Hugyecz Fernanda

Szeged, 2010.

Összefoglalás

Magyarország az Európai Unió tagállamaként, a közösségi célkitűzések és politikák megvalósítása érdekében, alkotmányos kötelezettséget vállalt arra, hogy közreműködik ezek elérésében, mely az EU és a tagállamok intézményei útján valósulhat meg. Ahhoz, hogy a nemzetállamok államszervezete alkalmas legyen ezt teljesíteni, legtöbbjükben jelentős módosításokra volt szükség.

Szakedolgozatomban megvizsgálom, hogy a magyar közigazgatásban a fentiek érdekében milyen változtatások következtek be, különös tekintettel az Európai Unió tendenciáira. Ilyen a többszintű kormányzati modell, valamint a regionalizmus folyamata, amelyekkel kapcsolatban felvetődnek közigazgatásunk sajátosságai is. Alig húsz évvel a rendszerváltást követően, vajon a hazai közigazgatás mennyiben felel meg az unió demokratikus kritériumainak? A háromezernél is több önkormányzat fenntartása mennyiben indokolt? A kérdések megválaszolásához közigazgatási jogi elveket, és fogalmakat hívom segítségül, ezen túlmenően a magyar közigazgatás intézményrendszerét felvázolom, a könnyebb átláthatóság céljából.

A dolgozat másik nagy részében az uniós kihívások és a közösség intézményei által ezekhez javasolt iránymutatások kerülnek megfogalmazásra. Az Európai Közigazgatási Tér külön alpontra kerül bemutatásra.

A következtetések összegzésében, a felvetett problémákra, feltett kérdésekre a dolgozatban szerepeltetett hivatkozások segítségével keresem a választ.

I. Bevezetés

Az Európai Unióba történő belépés előfeltétele, a csatlakozási kritériumoknak való megfelelés, hiszen a tagállamoknak alkalmasnak kell lenniük az Unió szabályok eredményes végrehajtására. Ezért az EU a tagjelölteket, a tagfelvételt megelőzően közigazgatási kihívások elé állítja. A feltételrendszer részét képezi az önkormányzatiság is, mint a demokrácia alapvető intézményi struktúrája. Hazánkban ennek közjogi alapjainak lefektetésére a kilencvenes évek elején, a rendszerváltást követően került sor. Azóta, önkormányzati rendszerünk több változtatáson is keresztülment, illetve a közösségen belül is felértékelődött a helyi szint szerepe. Erre, illetve alapvetően a közösségi politikák tekintetében, cselekvési programok kerültek kidolgozásra. Magyarországon a programok végrehajtásának időszaka nem esik egy intervallumba a kormányzati ciklussal. Dolgozatom aktualitása abban áll, hogy hazánkban a közelmúltban következett be kormányváltás. Az előző kormány a jelenlegi cselekvési programot (2007-2013), a saját programjukkal összhangban igyekeztek megvalósítani a négyéves parlamenti ciklusban. Azonban a jelenlegi kormányzat, a korábbi ellenzék lévén, hatalomra jutását követően, törvény-módosításokba kezdett, így felvetődik a kérdés, hogy mindez, hogyan hat a cselekvési program megvalósulására, valamint, hogy mik az eddig elért eredmények, nemcsak a jelenlegi, hanem az unió egységes célkitűzéseit illetően. Egy közelebbi esemény, a hazánk önkormányzati választása, szintén indokolja az önkormányzatiság problematikájának jelenlegi vizsgálatát.

Az EU kritériumrendszerének megfelelően, a többszintű kormányzás érdekében, a tagállamokban, leginkább a kormányzat alatti szintek átalakítására volt szükség. Hiszen az uniós célok közösen, a hatalmi szintek együttműködése útján érhetők el a leghatékonyabban. A fejlesztéspolitikák középpontjában a régiók, illetve a helyi igazgatás szerepelnek. Magyarországon mennyiben beszélhetünk regionalizmusról, illetve régiókról? Településeink száma 3194, melyet többen csökkentenének, valóban indokolt lenne ezt megtenni? A magyar közigazgatási rendszer mennyiben illeszkedik bele az Európai Közigazgatási Térbe, mennyiben felel meg alapelveinek? Ilyen kérdésekre keresem a választ e dolgozat megírásával.

A dolgozat célja az önkormányzatiság meghatározása, elhelyezése és elemzése mind a magyar jogrendszeren, mind az Európai Unión belül, különös tekintettel a többszintű kormányzási modell fejlődésére.

Kiindulópontként az önkormányzatiság tartalmának meghatározásával kezdek, mind magyar, és EU-s jogforrások bevonásával. Az ezt követő pontban kerül kifejtésre a helyi igazgatás kialakulása, majd az első rész befejezéseként térek rá arra, hogyan indult, milyen irányba mutat e kormányzati szint, Közösségben való elhelyezkedése és jelentősége.

A dolgozat második felében az önkormányzatokat elhelyezem a magyar közigazgatás szervezetrendszerében, majd a különböző államigazgatási szervekkel való viszonyát tekintem át. A következő részekben az önkormányzatiság és az Unió kapcsolatával foglalkozom, figyelembe véve a Régiók Bizottságának törekvéseire, és ajánlásaira, valamint ezzel összefüggésben, áttekintésre kerül a regionalizmus folyamata is. Az összegzést megelőzően rátérek az európai közigazgatási tér témakörére.

A dolgozat céljának megfelelően, összefoglalom, hogy a magyar közigazgatás milyen mértékben felel meg napjaink tendenciáinak, az Unió elvárásainak, és a Közösségen belül az önkormányzatiság jelentőségét is vázolom.

1. Az önkormányzatiság tartalma

Ahhoz, hogy a kormányzat alatti szinteket, közigazgatásunk, illetve az Európai Unió síkján elemezni tudjuk, mindenekelőtt fel kell azokat töltenünk tartalommal. Mindehhez, a segítségül hívott szakirodalmakban, jogforrásokban leírtakat, van, ahol egymás mellé, illetve egymással szembe állítottam. Az önkormányzatiság fogalmát meghatározók nagy számára tekintettel, igyekeztem az eltérő szemléletűeket minél több formára és elvre kiterjedően felsorakoztatni.

A területi-helyi önkormányzatok a közigazgatási intézményrendszeren belül helyezkednek el, annak egyik alrendszerét alkotják, melyek létrejöttét több tényező közül, leginkább a demokrácia

kiterjesztése indokolja.¹ Az önkormányzatok számos formája alakult ki; legjelentősebbek a települési és a területi önkormányzatok és a szakmai önkormányzatok (szakszervezetek, kamarák), vallási közösségek önkormányzatai (egyházak) és az egyesületek. Tradícióik és egyetemességük alapján kiemelkednek a települési önkormányzatok (község, város).²

A közigazgatás szervezetén belül a helyi szervek elhelyezkedésének vizsgálatát, Lőrincz Lajos A közigazgatás alapintézményei című munkájában, a szervezet-alakító elveket vette alapul. A kiindulópont a centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció értelmezése. Az első esetben az igazgatási hatalom egységes, nincs tekintettel a helyi, szakmai vagy más sajátosságokra, decentralizáció viszont lehetővé teszi az igazgatottak bekapcsolódását az őket közvetlenül érintő döntések meghozatalába, tekintettel van azokra a különbségekre, melyekre a centralizáció során nincs lehetőség. A centralizált közigazgatásban a központi hatalom akaratának érvényesítéséhez közvetítő állomások telepítése szükséges, melynek módjai a koncentráció, dekoncentráció. A centralizáció egyben a hatalom koncentrációját is jelenti, mivel a központi szerv döntéseibe más szervet nem von be, koncentrációnál a közvetítő állomások hierarchikus láncolatáról van szó, szerepük a központi szervek parancsának továbbítása. A dekoncentráció a decentralizáció rokona, hiszen a központi hatalom a döntési jogkör egy részét megtartja magánál, helyi fiókjait önálló eljárásra jogosítja fel, a központi akarat megvalósítása érdekében hatáskört biztosít nekik. Koncentráció, dekoncentráció a helyi igazgatás olyan formája, ahol a központi szervek közvetlenül irányíthatják helyi fiókjait. Magyarországon az önkormányzatok decentralizált típusú szervek, dekoncentrált szervek általában régiókban, megyékben, nagyobb városokban találhatók.³

A helyi önkormányzati rendszer alkotmányos alapjait az 1990. évi LXIII. törvény (a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról), az ehhez szorosan kapcsolódó önkormányzati törvénycsomag teremtette meg⁴, melyek közül a fogalom megadásával a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Törvény (továbbiakban: Ötv.) foglalkozik részletesebben. Az Ötv. preambuluma értelmében „helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége - közvetlenül, illetőleg a

¹ Berényi Sándor: A közigazgatási intézményrendszere, 84. o. In: Fazekas Marianna - Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog általános rész. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.

² Takács Imre: A települési és a területi önkormányzat eszméje és főbb modelljei, 492. o. In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan, I. 18. fejr.: A helyi önkormányzati rendszer. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

³ Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007. 98-99. o.

⁴ Kukorelli István: A magyar önkormányzati rendszer létrejötte és sajátosságai. 497. o. In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. A helyi önkormányzati rendszer. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

választott helyi önkormányzata útján - önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit.”⁵ Eszerint a demokratikusan választott és működő testület, a törvény keretei között, saját felelősségére, területének lakosai érdekében, önállóan szabályozza és igazgatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Míg e törvény 1. § (1) bekezdése, alkotmányunk a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét, mint kollektív alanyt ruházza fel az önkormányzás jogával. Így tehát a helyi önkormányzatokról szóló törvény az önkormányzás jogának gyakorlási módjának megfogalmazásakor tartalmi ellentétbe került.⁶

Általános fogalomnak tekinthető, hogy az önkormányzat általában valamely szervezet függetlenségét, saját ügyeiben gyakorolt önálló döntési jogát jelenti, melynek biztosítéka a törvényben szabályozott állami elismerés, valamint a belső ügyek körének meghatározása.⁷ Képviseleti (közvetett) demokrácia kérdése felmerül a helyi önkormányzatok fogalmi vizsgálata során, melyet az Ötv. fent megadott definíciója is kifejez, hiszen a nép által választott képviselőkől álló testületről van szó. A helyi demokrácia a képviseleti demokráciával mutat arányosságot, mert egyik erősítése, a másik erősödését jelenti.⁸

1985-ben a helyi kormányzás demokratikus elveit a Helyi Önkormányzatok Európai Kartája rögzítette:

„1. A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.

2. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybevételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.”⁹

⁵ 1990. évi LXV. a helyi önkormányzatokról szóló törvény preambuluma

⁶ Fogarasi József: Magyar közigazgatási jog - Általános rész. In: Fazekas Marianna, Ficzer Lajos (szerk.). Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 167-168. o.

⁷ Takács Imre: i. m. 491. o.

⁸ Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006. 28. o.

⁹ Helyi önkormányzatok Európai Chartája I. rész, 3. cikk

2. Az önkormányzás kialakulása

Az előző pontban kifejtett tartalom sokszínűsége is arra enged következtetni, hogy az önkormányzatiság hosszú fejlődéstörténetre tekint vissza, különösen hazánkban, a kormányzati rendszereink változásait is szem előtt tartva. Mint a nemzeti közigazgatásokra jellemző, a tárgyalandó kormányzati szint, különbözőképpen fejlődött ki az egyes országokban.

Az önkormányzati rendszer két legeltérőbb változatai, az angolszász, és a francia modellek. Előbbiben a helyi igazgatás olyan mértékű autonómiával bírt, hogy a kormányzat szinte nem is élt felügyeleti jogköreivel. A francia rendszer decentralizált, melyben az állam és a kormányzat felügyeleti joga erős, a közigazgatási autonómiával, közjogi, jogi személyiséggel rendelkező helyi-területi önkormányzatok felett.¹⁰

Az első önkormányzatok már a középkorban megjelentek az európai városokban. A vármegyék a legrégebbi közigazgatási és önkormányzati szerveink, melyek a királyi birtokállomány kiterjesztése révén a királyi vármegyék kiépítésével alakultak ki. A megye élén a király által kinevezett várispán vagy megyeispán állt, aki kormányozta a várbirtokot, várnépet. A vármegyék a 13. századig fokozatosan kiterjedtek az ország egész területére.

A feudális kori közigazgatás nem volt egységes, az önkormányzatok két formája a területi és a helyi önkormányzatok működtek. Előbbiek nagyobb területi egységekben alakultak ki, ahogy az európai államok többségében: megyékben, grófságokban, tartományokban, melyeket a nemesség vármegyei önkormányzatának szokás nevezni. A rendi önkormányzat első dokumentuma, mely a nemesi vármegyék létrejöttének folyamatát elindította, és ami az önálló igazságszolgáltatás gyakorlatát biztosította a zalai serviensek számára, az 1232-ben kiadott kehidai oklevél volt. A megyék legfőbb szerve a megyei közgyűlés volt, melyen választották a tisztségviselőket, végezték a megye közigazgatását, rendeleteket alkottak, a képviselőket az országgyűlésbe delegálták, itt minden nemes egy szavazattal rendelkezett. A megyék élén a király által kinevezett ispán állt. A várispán a vármegye

¹⁰ Berényi Sándor: i.m. 99. o.

hadainak főparancsnoka, a közigazgatás előjárója, a királyi jövedelmek behajtója is volt. Az ispáni funkció a 15. századtól kettéválk: ettől kezdve feladata a központi hatalom képviselte lett. A megyék tényleges vezetője a főispán helyettese, az alispán vált, aki mellett megyénként 4-4 főszolgabíró irányította a járásokat, mint a megyék területi alegységeit vezette.

Az államszervezet helyi szervei, melyek az uralkodótól önkormányzati kiváltságokat kaptak, ezek révén függetlenné váltak a földesúri hatalomtól.¹¹ Az önkormányzatiság ekkor magában foglalta a belső szabályozás jogát, igazgatás, adóztatás, igazságszolgáltatás jogát, valamint politikai, alkotmányos funkciót, a városok polgárai kollektív jogként igazgathatták saját ügyeiket, azonban itt is a leggazdagabb polgárok befolyása és érdeke érvényesült.¹² A városi szervezet élén a bíró, polgármester állt, aki mellett a városi tanácsot az esküdtek vagy tanácsosok alkották. A polgárok gyűlése volt a közgyűlés, melyen a 13. századtól csak a polgárjoggal rendelkezők vehettek részt. A 15. századtól a városok is, bár csekély szavazati joggal, de küldhettek követeket az országgyűlésbe.

A városi önkormányzathoz képest alacsonyabb szintet ért a jobbágyközségek és nemesi községek önkormányzata. Az uradalmak és falvak lakói felett a földesúr közjogi és tulajdonosi funkciót is ellátott.

Az abszolutizmus idején a nemesi vármegyék a Habsburgok elleni küzdelem színtereivé váltak, II. József centralizációs kísérlete sikertelennek bizonyult.

A központi igazgatás legfontosabb polgári kori vívmánya, a felelős magyar kormány, minisztériumok létrejötte az 1848-as alkotmányreform keretében, azonban a polgári forradalom sem tudta teljes egészében kiépíteni a hatalmi ágak megosztásának alkotmányos alapjait, de különvált a közigazgatás és az igazságszolgáltatás.¹³

A kiegyezés tette lehetővé a polgári típusú területi közigazgatás kiépülését, a törvényhozás lemásolta a porosz rendszert. A megyei önkormányzat testületi szerve a vármegyei törvényhatósági bizottság volt, tagjainak felét választották, másik felét a legtöbb adót fizető polgárok alkották (virilizmus, mely

¹¹ Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon, Dialóg Campus Kiadó, 2008., 115-116. o.

¹² Takács Imre: i.m. (Szerk.: Kukorelli István), 492. o.

¹³ Pálné Kovács Ilona: i.m. 115-120. o.

1945-ig jellemezte a testületi szervek felépítését)¹⁴, melyen a megyei önkormányzat feletti felügyeletet gyakorló főispán elnökölt. Az állami és önkormányzati területi szervek közötti koordinációt a közigazgatási bizottság látta el. Az önkormányzat választott vezetője az alispán volt. Községi önkormányzata volt a falusi községeknek és városoknak; előbbi képviselő-testülete községi bírót, utóbbi polgármestert választott. Egységessé vált a területi közigazgatás, a fejlődés a centralizáció jegyében zajlott.

A Horthy-korszakban a területi igazgatás két pilléren nyugodott: az önkormányzati és az állami szakigazgatáson. A két világháború között a területi hatalmat átvette a központi hatalomnak közvetlenül alárendelt, dekoncentrált közigazgatás.¹⁵

1945-ben helyi nemzeti bizottságok biztosították az önkormányzatok demokratikus összetételét, a járások élére járási főjegyzők kerültek.

A szocialista állami igazgatás jogszabályi alapjait az 1949-es első magyar kartális alkotmány fektette le, mely az 1936-os szovjet alkotmány mintáját követte. Az 1950-ben elfogadott első tanácstörvény települési és megyei szinten építette ki a tanácsrendszert, mely felszámolta a területi döntéshozók önkormányzati önállóságát, és hierarchikus területi irányítási rendszert hozott létre. A tanácstestületek formálisan működtek, a tényleges hatalom a végrehajtó bizottságokban összpontosult. A második tanácstörvény az 1954. X. tv. A tanácsok erősödését eredményezte, biztosította számukra a város- és községfejlesztési terv meghatározásának jogát. Az 1971. évi I. törvény, a harmadik tanácstörvény szerint a tanácsok a nép hatalmát megvalósító szocialista államnak a demokratikus centralizmus alapján működő népképviselői-önkormányzati és államigazgatási szervei. A tanácsok szempontjából jelentős törvény az alkotmányt is módosító 1970. évi III. törvény, eszerint az 1971-es választásokon már nem választottak járási tanácsokat, de a járás 1983-ig közigazgatási és igazságszolgáltatási egység maradt, amikor végleg megszűnt. A tanácsi szervezet a vezető szerepet betöltő párt irányítása és ellenőrzése alatt állt.

¹⁴ Takács Imre: i.m. (Szerk.: Kukorelli István), 494. o.

¹⁵ Pálné Kovács Ilona: i.m. 120-122. o.

Mint már fentebb említésre került az önkormányzati rendszer alkotmányos alapjait az 1990-ben hozott törvénycsomag teremtette meg, ¹⁶ az unió kritériumrendszerének erre irányuló elvárásának eleget téve.

3. A „governance” és a többszintű kormányzás

Miután az önkormányzatiság kialakulásának és tartalmának elemzésére sor került, rátérek azon európai igény kifejtésére, melyben a helyi, regionális önkormányzatok, mint a kormányzás szupranacionális szintjeiként jelennek meg a hatalomgyakorlás új modelljében. Ezt szintén egy hosszabb fejlődési folyamat előzött meg, melyet a dolgozat második részében szerepeltetek, jelen pont alatt az új forma jellemzőiről szólok.

A kilencvenes évektől kezdődően vált jellemzővé Európában az a folyamat, melynek során a közhatalmi szféra pluralizálódik, a központi, illetve a helyi-területi hatalomgyakorlásnak elsődleges, de már nem kizárólagos szereplői a központi kormányzatok, az önkormányzatok. Ez annak köszönhető, hogy az érdekegyeztetés, érdekérvényesítés, valamint a közhatalmi funkciók ellátására, új, intézményes, illetve informális módozatok, szereplők is megjelentek, új kapcsolatrendszerek alapultak ki. A hatalmi ágak és szintek átjárhatóvá váltak, hálózat alapult ki köztük, a hagyományos intézmények átalakultak. A „government” (kormányzat) felől a „governance” (kormányzás, kormányzati cselekvés) felé történő elmozdulás figyelhető meg napjainkban. A „governance” típusú kormányzásban a közhatalmi szerep a gazdasági, civil szférával, más szintekkel is összefonódik, mely szektorok között korábban is voltak kapcsolódások, viszont a legújabb kapcsolatrendszerek jellemzően nemzetköziek.

A „governance” fogalmát, tartalmát, illetően számos értelmezéssel, meghatározással találkozhatunk. Több megközelítés szerint ez a hagyományos közhatalmi kormányzás pozíciójának gyengülése, mellyel ellentétben álló értelmezés azt mondja ki, hogy a civil társadalommal való együttműködés mellett a legitim válságba került, meggyengült államiság megújulásának, hatékonysága növelésének eszköze a „governance”. Az azonban bizonyos, hogy mindez nemcsak a központi, hanem a helyi és közép

¹⁶ Kukorelli István: i.m. 494-496. o.

szinteket is jelentősen érinti, átalakítja azokat. Konkrét meghatározást nehéz adni, hiszen ahány szerző annyi jellemzés nézet található a szakirodalmakban e modellt illetően.

A sokrétű vélemények egyeznek abban, hogy a legnagyobb változások a következőkben érezhetők leginkább: a gazdasági, társadalmi szereplők körében, a teljesítményorientáltságban, és a demokrácia támogatásában, megújításában, melynek indoka a hagyományos kormányzatba, képviselőkbe vetett bizalom csökkenése.

A jelenség hátrányát hangoztatók azt mondják, hogy „nincs döntéshozás csak alkudozás, a folyamatok nem átláthatóak”. Ellenben legtöbb szakvélemény elismeri, hogy „újdonság” lévén hiányzik az átláthatóság, azonban emellett észre kell venni a rendszer hatékonyságát is. Az ún. „policy-network” megközelítés azt hirdeti, hogy az új kormányzási modell elsősorban a kapcsolatokra, a kapcsolatok hálózatára, a végrehajtásra, az eredményre figyel a döntéshozatal és a normatív legitimáció helyett.¹⁷ Ezt támasztja alá a jelenség másik elnevezése, a „new mode of governance”, amelynek jelentése: hálózatos, önkéntes szabályozó eszközön alapuló kormányzás.¹⁸ Számos vizsgálat tárgyát képezi az új modell és a demokratizmus ellentmondásainak feltérképezése, mint például a kapcsolatrendszerekben együttműködők nagy száma miatt az átláthatóság csökkentése; akik jelentősebb forrással rendelkeznek, azok kapnak lehetőséget a projektek finanszírozására, így a nyilvánosság ellenőrző funkcióját kisebb mértékben láthatja el; a helyi politikusok „mellékszereplővé” válnak, nem ők hozzák a stratégiai döntéseket; többek között a regionális politika intézményei kevésbé látják el képviselői feladataikat. Több szerző is rámutat arra, hogy nem a strukturális, szervezeti reformok oldhatják fel az ellentmondásokat, hanem ha a társadalom az új, változó intézményrendszert képes lenne ellenőrizni, ezen kívül szükség volna arra, hogy a politikatudomány beillessze saját fogalomrendszerébe a (helyi) kormányzási folyamatok változásait, a „governance” jelenségeit.¹⁹

Az Európai Bizottság szerint „governance” minden olyan szabályozás, mechanizmus, gyakorlat, „amely befolyásolja a különböző jogkörök, a hatalom alkalmazásának módját, de magába foglalja azt

¹⁷ Pálné Kovács Ilona: i.m. 100-102. o.

¹⁸ Dr. Kaiser Tamás (2009): Többszintű kormányzás új formái az Európai Unióban 1-2. o. www.bkf.hu/menufiles/dr_kaiser_tamas_eloadasa.ppt. letöltés dátuma: 2010. augusztus 02.

¹⁹ Pálné Kovács Ilona: i.m. 103-104. o.

a folyamatot is, amelynek során az EU döntéshozó folyamatai nyitottabbá válnak, lehetővé téve az emberek számára, hogy részt vegyenek az őket érintő döntések kialakításában.”²⁰

Mint a Bizottság meghatározása is mutatja, a governance összekapcsolódik a regionalizáció új modelljével, mely tehát a kormányzás színtereinek változásait, a régiók, helyi hatóságok szerepének erősödését, új, transznacionális szféra kialakulását hozta. Mindez a nemzeti és a szupranacionális szintek közötti viszonyrendszert is módosította, azt a lehetőséget biztosítva, hogy az önkormányzatok ne csak nemzeti, hanem nemzetközi szerepet is betöltsenek. Az Unió új hatalmi modellje az ún. többszintű kormányzás (multi-level governance, MLG), amelyben a nemzeti kormányzatok alatti szintek az Európai Unió egyes szerveiben, intézményeiben közvetlenül is részt vesznek, de ezt a „nemzeti szint közvetítésével” tehetik a belső, nemzeti struktúrákra tekintettel.²¹ A Régió Bizottságának a többszintű kormányzásról szóló fehér könyve a következő meghatározást tartalmazza: „a többszintű kormányzást az Unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvéseként fogja fel, amelynek célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása. Ez a különböző érintett hatalmi szintek megosztott felelősségét vonja maga után, valamint a demokratikus legitimitás valamennyi forrására és a különböző bevont szereplők reprezentativitására támaszkodik”.²² A témakört vizsgáló szinte valamennyi irodalom kiemeli, hogy a többszintű kormányzásban is a nemzetállamoké a legfontosabb szerep, de a szubnacionális aktorok és az EU intézményei legalább ugyanolyan jelentőséggel bírnak ebben a folyamatban. Az MLG modellben a döntéshozatal monopóliuma nem kizárólag a központi kormányzatoké, a felelősség rajtuk kívül a Bizottság, a regionális és helyi szintek között is oszlik el²³ (erre a Régiók Bizottságának már hivatkozott Fehér Könyve is kitér). Egyes szerzők a szupranacionális szintjelentőségéből adódóan globális állam kialakulásáról írnak, ami számos kérdést vet fel, például, hogyan valósítható meg a nemzetek feletti együttműködés hatékonyan az állami szuverenitás megtartásával?²⁴ A Magyar Tudomány című folyóiratban közét a tanulmányában Palánkai Tibor a többszintű kormányzásról azt írja, hogy a nemzetállamok szuverenitása megmarad, hiszen azok

²⁰ Az Európai Bizottság Fehér Könyve, 2001. 8. o.

²¹ Pálné Kovács Ilona: i.m. 104-105. o.

²² www.cor.europa.eu Régiók Bizottsága: Fehér könyv a többszintű kormányzásról, 2009. 4. o. letöltés ideje: 2010. augusztus 2.

²³ Trón Zsuzsanna: A többszintű kormányzás koncepciójának megjelenése a strukturális alapok 1988-as reformjától az EU alkotmányáig, letöltés ideje: 2010. augusztus 2.

²⁴ Józsa Zoltán: i.m. 141-142. o.

funkcionális, együttműködési önállósága és az integrációban a döntések megosztása, valamint a politika megosztott gyakorlása összeegyeztethető.²⁵ Győri Szabó Róbert így fogalmaz: „A nemzetállam mára anakronizmus, egyrészt túl kicsi, hiszen a problémák jó része átnyúlik a határokon, másrészt túl nagy, mert a döntések nem polgárközeti szinten születnek.”²⁶

2001-re datálható a folyamat, mely a többszintű kormányzás folyamatos fejlődéséhez vezetett, véleményem szerint a „kezdett kezdete” a Régió Bizottságának megalakulásához kötődik, melyre a dolgozatban második részében térek rá. Az említett évben az Európai Bizottság Az európai kormányzásról szóló Fehér könyvében számos javaslatot fogalmazott meg mind a tagállamok, mind a régiók számára, hogyan tehető hatékonyabbá az együttműködés a nemzetállamokban és egységesen az Unión belül. A könyvben egyik nagy célkitűzésként került megjelölésre az európai kormányzás reformja, melynek megvalósításához elengedhetetlen a központi kormányok, régiók, városok, a civil társadalom, és az EU intézményeinek részvétele.²⁷ A következő években az önkormányzatok és a régiók szerepe egyre inkább felértékelődött, viszont a Régiók Bizottságának 2009-es Fehér könyve szerint még nagyobb együttműködésre van szükség. Az RB kiemeli az önkormányzatok kormányzásban betöltött jelentős szerepét mutatja felelősségük is, hiszen a közösségi politika és jogszabályok közel kétharmadát hajtják végre tagállamaikban, ezért lényeges, hogy ezek megfogalmazásában az egyes kormányzati szintek együttesen vegyenek részt, így felelősségük is megosztásra kerül. Mint ahogy ez fentebb említések kerültek, ez az egyik jellemzője az új típusú kormányzati modellnek. A 2001-ben az Európai Bizottság által a jó kormányzásról meghatározott alapelvek: nyitottság, felelősség, összhang, részvétel, és a hatékonyság érvényesítése az MLG-modell által garantáltak. Továbbá a többszintű kormányzás megfelel az Unió által támogatott politikai célkitűzéseknek, mint „a polgárok Európája, a gazdasági növekedés és a társadalmi fejlődés, a fenntartható fejlődés és az Európai Unió nemzetközi szereplőként betöltött szerepe”.²⁸

Érezhető, hogy a regionalizmus, valamint a többszintű kormányzás még nem érte el kiforrott állapotát, pont emiatt is találkozhatunk, hiányosságait, hibáikat megfogalmazó vélemények

²⁵ Palánkai Tibor (2005) Európai egyesülés-integrációelmélet, 2005/10 szám, Magyar Tudomány, letöltés ideje: 2010. augusztus 3.

²⁶ Győri Szabó Róbert: Kisebbség, autonómia, regionalizmus. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 472. o.

²⁷ www.aranyimalinko.net/laws/feherkonyv.htm, letöltés ideje: 2010. augusztus 5.

²⁸ Régiók Bizottsága a többszintű kormányzásról szóló Fehér könyve, 4. 7. o. letöltés ideje: 2010. augusztus 5.

sorával. Ezek észrevételezése, és kiküszöböléseként, az EU számos iránymutatást, és ajánlást tartalmazó segítséget igyekszik tagállamainak nyújtani, ezekről néhány oldallal később, a magyar vonatkozásokat követően emelek ki néhányat.

II. Önkormányzatiság Magyarországon és az Európai Unióban

1. Önkormányzatok a magyar közigazgatás szervezetrendszerében

Miután az alapvető fogalmak, és jellemzők kifejtése kerültek, az önkormányzatiság magyar aspektusaival folytatom szakdolgozatomat. A magyar közigazgatást, annak intézményeivel együtt, hierarchikusan felépítve körvonalazom, a lehető legtöbb rendező elv, valamint szempont szerint. Ezt követően kerül sor a felvázolt közigazgatási szervek viszonyrendszerének vizsgálatára, amit az európai közigazgatási tér dimenziójával történő összehasonlítás követ majd.

A közigazgatás a hatalmi ágak egyike, és mint állami tevékenység a végrehajtó hatalom része. A hatalommegosztás rendszerében a törvényhozás és az igazságszolgáltatás közé lehet helyezni.

A köztársasági elnök a hatalmi ágak felett áll, mint a demokratikus rend őrzője. A hatalmi ágak működését az alattuk elhelyezkedő hatalmi tényezők segítik. A törvényhozás adja a közigazgatás működésének és szervezetének törvényi kereteit, közvetlen ellenőrzését végzi az Országgyűlés, közvetett módon ugyanez a feladata az Ombudsmannak, Állami Számvevőszéknek. Az Ügyészség a rendelkezésre álló megfelelő eszközökkel törvényességi felügyeletet végzi, az AB a kontroll a közigazgatási jogalkotás felett.²⁹

A közigazgatás az állami szervek elkülönült, hierarchikusan felépített alrendszere, amely a közigazgatási szervek rendszeréből áll, intézményrendszerének tagolása számos rendezési elv szerint történhet.

²⁹ Közigazgatási jog: 207.09.28. magicafe.hu/jegyzetek/410_k_z.ig.1ea.doc, letöltés ideje: 2010. augusztus 9.

Szűk értelemben a közigazgatási intézményrendszer a közigazgatási szervek rendszerét jelenti, ezért mindenekelőtt a közigazgatási szerv fogalma tisztázandó: „a közigazgatási szervezetrendszer legkisebb, önálló hatáskörrel és szervezettel rendelkező, gazdaságilag is önálló egysége, mely állami/önkormányzati tulajdon alapján, az államszervezet részeként, az állam/önkormányzat nevében és a közhatalom birtokában, az egész társadalom viszonylatában lát el végrehajtó hatalmat”. Dr. Kaltenbach Jenő előadása alapján e szűkebb értelmezés alatt a közjogi személyek rendszere értendő, ilyen jogalanyiságú szervek létrehozására pedig az Országgyűlés és a Kormány jogosult.

Előbbi által létrehozott szervek:

- Kormány
- minisztériumok
- önkormányzati közigazgatási szervek
- központi irányítású területi, helyi államigazgatási szervek.

A kormány ugyanezen jogosítványát az alkotmány biztosítja, mikor kimondja, hogy az államigazgatásnak bármely ágát jogosult közvetlenül felügyelete alá vonni, és e célból külön szerveket is létrehozhat, mely kizárólag központi hivatal lehet, mivel az, kormányrendelettel nyeri el jogalapját. Mások a szűkebb értelemben vett közigazgatási szervezetet két nagy csoportba osztva látják:

1. Államigazgatási szervek rendszere: ide tartoznak a központi és helyi minisztériumok, regionális, megyei földhivatalok, APEH.
2. Területi, települési önkormányzatok.³⁰

A modern polgári közigazgatás a duális felfogást követi, ahogyan a magyarban is 1990-től, ebben a közigazgatás egységét két szervezetrendszer az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás képezi, ez az előző megközelítéssel megegyezik. Berényi Sándor a szűkebb értelemben vett közigazgatási intézményrendszer további meghatározását adta meg, mely áll az államigazgatási szervekből, a

³⁰ Közigazgatási jog, 2007.09.28. magicafe.hu/jegyzetek/410_k_z.ig.1ea.doc, letöltés ideje: 2010. augusztus 10.

területi-helyi önkormányzatokból, a köztestületi önkormányzatokból, közalapítványokból és a közjogi személyiségű közintézetekből.³¹ A működési terület szerinti felosztásban, az első csoport a központi szerveké, a második a területi szerveké, ezek alatti a helyi szint. A központi szervek országos illetőségűek, az ország meghatározott területén végzik tevékenységüket a helyi szervek. Illetékességi területük szerint három csoport állítható fel:

- központi (országos)
- területi (megyei, regionális) - ezen belül több szint is lehet
- helyi szervek (települési szint)

Az általános területi felosztástól eltérően, speciális szakfeladatokat látnak el a területközi szervek.

Az autonóm jogi státuszú szervek különleges jogállású, polgári jogi személyiséggel felruházott, sajátos tevékenységi körrel rendelkező államigazgatási feladatok ellátására létrehozott szervek, ilyen az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT), Országos Rádió és Televízió Testület, Közbeszerezési Tanács és a Versenyhivatal.

A hatáskör terjedelme alapján általános hatáskörű szervek, azok, melyek illetékeségi területükön valamennyi közigazgatási feladatot ellátják, ide tartoznak a kormány, a regionális államigazgatási hivatalok és a helyi önkormányzatok.

Különös hatáskörrel azok a szakigazgatási szervek rendelkeznek, melyeket meghatározott szakfeladatok ellátására hoztak létre:

- minisztériumok
- tárca nélküli miniszterek
- kormányhivatalok
- központi hivatalok
- dekoncentrált államigazgatási szervek.

³¹ Berényi Sándor: i.m. 90. o.

Kalas Tibor a szervek közötti kapcsolat szempontja szerinti különbségtételt is felvázolta a közvetlen vagy közvetett irányítás alapján. A kormány közvetlen irányítása alatt állnak a minisztériumok és a tárca nélküli miniszterek, valamint a kormányhivatalok, kijelölt miniszterek felügyeletével, míg miniszter irányítja a központi hivatalokat. Minisztérium vagy kormányhivatal, központi hivatal irányításával is működhetnek a területi államigazgatási szervek, amely pedig a helyi szintet irányítja.³²

Az autonóm jogi státuszú szervek nem állnak a kormány irányítása alatt, működésüket az Országgyűlés felügyeli, aminek beszámolási, tájékoztatási kötelezettséggel tartoznak, kizárólag törvénynek vannak alárendelve, önállóak döntéseik meghozatalában, tevékenységük, hatáskörük gyakorlása során.³³ Emellett az államigazgatás sajátos szervei még a kvázi autonóm testületek, melyek működésük, döntéshozataluk során mondhatók önállóknak, a felügyeletet felettük javarészt a kormány látja el. Ide tartoznak a Magyar Akkreditációs Bizottság (MAB), és az Országos Tudományos Kutatási Alap Bizottsága.³⁴

Kaltenbach Jenő előadása szerint felállítható a közhatalmi jogkör szerinti csoportosítás a közigazgatás szervezetrendszeréről, hatóság, illetve hivatal szerinti felosztásban. A közigazgatásban tipikus szervezeti és munkarend a hivatal, melyre az egyszemélyi vezetés jellemző. A vezetés felépítése, mint rendező elv alapján pedig egyszemélyi vezetésű, valamint testületi szervekről beszélhetünk.³⁵ Utóbbi bizottságok, tanácsok esetén fordul elő, de a döntési jogkörre rendelkező szervek esetén nem jellemző a testületi működés.

A csoportosítások áttekintése után az egyes szintek hierarchikus vizsgálatával folytatom dolgozatomat.

A parlamentáris köztársaságokban, így hazánkban is, a végrehajtó hatalom dualizmusa jellemző. A közigazgatás központi szerveitől külön állóként, de a végrehajtó hatalomhoz sorolandó a köztársasági elnök. Ezt indokolják feladatai, hiszen legfontosabb funkciója, amint azt az alkotmány, [29. § (1)

³² Kalas Tibor: A közigazgatás szervezeti rendszere. 125-134. o. In: Fazekas Marianna - Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog általános rész. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.

³³ Berényi Sándor: i.m. 95-97.o.

³⁴ Dr. Fazekas János: Az autonóm jogállású államigazgatási szervek, 15-16. o. www.mjvsz.hu/resourcea/5/SwEfS09hKISR3IEKn8mlkvo.pdf, letöltve: 2010. augusztus 11.

³⁵ Kaltenbach Jenő i.ea. 2008.febr. 28.

bek.] is tartalmazza, hogy örködjön az államszervezet demokratikus működése felett. Az államfő végrehajtó hatalomba történő beemelését az Alkotmánybíróság mellett többen kétségbe vonták, de, ahogyan Lőrincz Lajos is rámutat, ha valamennyi hatalmi ágból kiemeljük, az egy negyedik hatalmi ág létrejöttét eredményezni, mely ellentétben áll a funkciójával.

A központi igazgatás három szintből áll: adminisztráció (szakigazgatás), elsődleges koordináció és a másodlagos koordináció szintje. Utóbbi szintben, a közigazgatás központi szerveként helyezkedik el a kormány, mely tehát közjogi személy, országos illetőségű, általános hatáskörrel bír, a központi szervek közvetlen irányítója, testületi szerv. Az adminisztrációs szintet a minisztériumok, nem minisztériumi formában működő hivatalok: kormányhivatalok (Központi Statisztikai Hivatal, Magyar Energia Hivatal, Nemzeti Hírközlési Hatóság, Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete), és központi hivatalok alkotják, ez a központi államigazgatás legalacsonyabb szintje. Ezen szervek jellemzői: közigazgatási jogalanyiség, a kormány irányítása alatt állnak, országos illetékesség, különös hatáskör, egyszemélyi irányítás és a hivatali rend. A koordináció első szintjén a kormány munkáját segítő szervek állnak, melyek a döntések előkészítésében vesznek részt, de nincs döntési joguk.³⁶ Ilyen testületi szervek a kabinetek, kormánybiztosok, bizottságok, illetve a kollégiumok. A kormányt segítő szervek közé tartozik a Miniszterelnökség. A kormány irányítása alá tartozó szerveken kívül itt kell megemlíteni az autonóm államigazgatási szerveket, melyek polgári jogi személyiséggel bírnak, államigazgatási feladatokat látnak el, és az ehhez szükséges közigazgatási jogosítványokkal rendelkeznek.³⁷

A modern közigazgatás szakít a hierarchiával és a participáció, szakmaiság, depolitizáltság követelményének megfelelően a közintézmények rendszere: köztestületi önkormányzatok, közalapítványok is az államigazgatás részének tekintendők. A köztestületek közfeladat ellátására, kényszertagság alapján létrehozott személyegyesülések, melyeket a Ptk. szabályoz. Ide soroljuk a következőket: a szociális önkormányzatok; kamarák; szakmai, gazdasági kamarák (szakmai önkormányzatok); egyetemek; Magyar Tudományos Akadémia (MTA); Nemzeti Akkreditáló Testület; Magyar Szabványügyi Testület; Hegyközség; Nemzeti- helyi kisebbségi önkormányzatok; Magyar Olimpiai Bizottság (MOB); sportági szakszövetségek országos szövetségei; települési önkormányzatok;

³⁶ Lőrincz Lajos: i.m. 112-159. o.

³⁷ Berényi Sándor: i.m. 96. o.

és az önkéntes tűzoltóságok.³⁸ A közalapítványok közcélra, közpénzből alapított, jogi személyiségű vagyonegyesülések. Létrehozásukra jogosult az Országgyűlés, a kormány, és a helyi-területi önkormányzatok, de az alapító okirat csatolásával az alapító kérelmére bírósági nyilvántartásba vétellel jönnek létre. A közalapítványok felett a felügyeleti jogosítványokat az Állami Számvevőszék gyakorolja a helyi önkormányzatok közalapítványait kivéve, az ügyészség látja el a törvényességi felügyeletet.³⁹ Mind a köztestületek, mind a közalapítványok az államigazgatás részeként közfeladat ellátására kerültek létrehozásra.

Közigazgatásunk következő szintjét a területi államigazgatási (dekoncentrált) szervek képezik. Jellemzőjük, hogy a központi különös hatáskörű szervek irányítják őket, egyszemélyű vezetésű hivatalok, általában önálló/részben önálló államigazgatási jogi személyiségű szervek, területi illetékességűek, hatáskörük ágazati.⁴⁰ Általában a hierarchia elvének megfelelően a területi, de akár a legalsó szinten, városokig (pl. ÁNTSZ városi intézményei), vagy a megyei szerv kirendeltségeként, más részük az ún. területközi szervek a területi beosztástól eltérően - pl. vízügyi hatóságok -, illetve regionális szinten végzik tevékenységüket.⁴¹ Ilyenek a kormány általános hatáskörű regionális szervei, a kormány és az önkormányzatért felelős miniszter közös irányítása alatt működő regionális államigazgatási hivatalok. A hivatalok illetékessége az ország hét régiójára terjed ki, a régiókban kirendeltségeik, szakigazgatási szerveik, regionális államigazgatási kollégiumaik segítik munkájukat.⁴²

Alkotmányunk szabályozza az ország területi beosztását: „41. § (1) bekezdés A Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik.”⁴³ Az Ötv. szerint a települések típusai a község, nagyközség, város, megyei jogú város, a főváros és kerületei, melyek választópolgárait illeti meg az önkormányzás joga. Horizontális felosztásnak nevezzük, azt a közigazgatási-területi beosztást, amiben az egy szinten lévő egységek és azok működési köre tartozik. Ennek ismeretében hazánkra megállapítható, hogy: a főváros kivételével az összes település egy szinten található, ez a települési szint, a másik horizontális szint a megye, melybe a főváros és

³⁸ Közigazgatási jog, www.matek.pokol.hu/cont/kozig-jog.doc, letöltve: 2010. augusztus 11.

³⁹ Berényi Sándor: i.m. 111-115. o.

⁴⁰ Kaltenbach Jenő: i.ea. 2008. április 3.

⁴¹ Balázs István: (Szerk.: Fazekas Marianna - Ficzer Lajos) Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 163. o.

⁴² 318/2008. (XII.23.) Korm.rend. a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről 1.§ 4.§

⁴³ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 41. § (1) bek.

megyéink tartoznak, a következő pedig, mely korábban kifejtésre került, a régió. Magyarországon önkormányzati regionális szint még nincs, csak államigazgatási szervek területi egysége.⁴⁴

E ponton a horizontális felosztástól eltérnek, és a megyei szintet tekintem át a fővárost megelőzően. A megyei önkormányzatok a központi államigazgatási szervek és a települési önkormányzatok közötti közvetítő szerepe betöltése nélkül a megye településeinek érdekeit hivatott képviselni, együttműködve a megyei jogú város és a helyi önkormányzataival.⁴⁵ Testületi szervei: a közgyűlés, bizottságok és tanácsnokok, tisztségviselői az elnök, alelnök és a főjegyző, hivatala pedig a közgyűlés hivatala.

A fővárosban, függetlenül annak különleges jogállásától, a megyei és a települési önkormányzatok „keverékét” érzem a kétszintű önkormányzati rendszere miatt: a fővárosi önkormányzatból, valamint a huszonhárom fővárosi kerületi önkormányzatból épül fel. Így Budapest a települési önkormányzati feladatokat látja el, mindkét szinten, szervezetéhez a megyei önkormányzatok hasonlíthatók. A fővárosi önkormányzat testületi szervei, hivatala megegyeznek a megyei önkormányzatokéval, tisztségviselői azonban: a főpolgármester, annak helyettese, a főjegyző, és az aljegyző.

A középszinthez tartoznak az ötvenezernél nagyobb lakosságszámú megyei jogú városok, mely hasonlóan a fővároshoz, települési és megyei önkormányzati feladat, és hatásköröket is ellát, a városigazgatási kerületek kialakításának jogosítványával is rendelkezik.⁴⁶ Mivel saját területükön megyei hatáskörbe tartozó feladatokat is ellátnak, így e státusz a szorosabb együttműködés mellett, a megyei önkormányzatoktól való függetlenségüket is biztosítja.

A hierarchiát követve így jutunk el a helyi önkormányzatokhoz, melyek, összefoglalva a fentieket: a szűkebb értelemben vett közigazgatási rendszer részei, a területi államigazgatási szervek irányítása alatt állnak, területi illetőségű, általános hatáskörű, közjogi személyiséggel rendelkező, testületi szervek. A község, város önkormányzatának testületi szervei a képviselőtestület, bizottság,

⁴⁴ Lőrincz Lajos: i.m. 169. o.

⁴⁵ Kukorelli István: i.m. 507-509.o.

⁴⁶ Lőrincz Lajos: i.m.171-172. o.

részönkormányzat, tanácsnokok. A tisztségviselői posztot lát el, a polgármester, alpolgármester, a jegyző és az aljegyző, hivatala a képviselőtestület hivatala.⁴⁷

Pálné Kovács Ilona mutat rá, hogy „a magyar önkormányzati rendszer domináns szintje a települési szint”, a megyei szint ehhez képest lényegesen kevesebb szerepet tölt be.

A városok alatt helyezkednek el lakosságszámtól függően a községek, nagyközségek. Az ezernél kevesebb lélekszámmal bíró, azonos megyében, egymással határos községek, igazgatási feladataik ellátására közös hivatalt- körjegyzőséget működtetnek. A nagyközségi címet az ötezer lakosnál többet számláló települések kapják, így ők, valamint az ezernél több lakosú községek, önálló apparátust tartanak fenn.⁴⁸

2. Önkormányzatok és a közigazgatás más szerveinek viszonyrendszere

A dolgozatomban e részében, szintén a hierarchia elvének megfelelően haladva vizsgálom meg, hogy a helyi igazgatás, a többi közigazgatási szervvel, - a közigazgatáson kívül, az Országgyűléssel és, az államfővel - milyen viszonyban áll.

Mielőtt a végrehajtó hatalom szereplői és az önkormányzatok kapcsolatára térnék, az Önkormányzati törvényből kiindulva, másik hatalmi ággal, a törvényhozó hatalommal kezdem az összefüggések áttekintését. Az Országgyűlés államterületi beosztással kapcsolatos hatáskörét gyakorolva dönt „a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről, a megyei jogú várossá nyilvánításról, valamint a fővárosi kerületek kialakításáról.” Az alkotmányellenesen működő képviselő-testületet feloszthatja, törvényben szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, kizárólagos feladat- és hatáskörét, kötelező feladat- és szervtípusait, működésük garanciáit, anyagi eszközeiket, és gazdálkodásukra vonatkozó rendelkezéseit. A helyi önkormányzatoknak jogi és gazdasági alapjainak nagy részét az Országgyűlés biztosítja.

A köztársasági elnököt, ahogyan az Országgyűlést, szintén az Ötv. ruhazza fel területszervezési hatáskörrel: „az érintett önkormányzatok kezdeményezésére dönt a városi cím adományozásáról,

⁴⁷ Kaltenbach Jenő: i.ea. 2008. április 17.

⁴⁸ Lőrincz Lajos: i.m. 171. o.

továbbá a község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszüntetéséről, a város, község elnevezéséről”; ha az Országgyűlés feloszlatja a képviselőtestületet az új testület megválasztásáig, meghatározott önkormányzati és államigazgatási feladatok ellátására köztársasági biztost nevez ki.⁴⁹ Alkotmányunk a következőt rögzíti: „kitűzi (...) a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek általános választását, (...)”.⁵⁰

Az 1996. évi XXI. törvény és az Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló Országgyűlési határozat alapján az EU regionális politikájának elősegítése és a területi egyenlőtlenségek csökkentése érdekében hazánkban is NUTS rendszer került létrehozásra. Ennek szintjei NUTS 1 - országos szint, NUTS 2 - a hét nagy régió, NUTS 3 - a regionális szint a 19 megyével és a fővárossal, NUTS 4 -150 kistérség, NUTS 5- települési önkormányzatok.⁵¹ Az EU új rendszerével összhangban a NUTS rendszer hazánkban és átalakításra került, a LAU, elnevezésű (local administrative unit) struktúrának megfelelően. Így jelenleg a korábbi öt helyett három NUTS szintről beszélhetünk. A változás a következőképpen alakította az előző struktúra elrendezését: az országos szint (NUTS 1), a NUTS 2 a regionális szféra, és a harmadik a megyei szint, mely magába foglalja az alsó két NUTS-ot, a kistérségeket, és a települési önkormányzatokat.⁵²

Mind az Alkotmány, mind az Ötv. kimondja, hogy a Kormány biztosítja az önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Jelenleg, e tekintetben, ex-lex helyzet áll fenn hazánkban, ugyanis a korábban fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok regionális államigazgatási hivatalokként működnek, azonban ezzel összefüggésben az önkormányzati törvény módosítására nem került sor. Nagy valószínűséggel a régi rendszer kerül visszaállításra, így a megyékben ismét megyei hivatalok fognak működni, ellátva a törvényességi ellenőrzési feladatokat is az önkormányzatok felett.⁵³ A kormány feladata még az államigazgatási feladatok ellátásának irányítása, rendelettel alapítja meg a helyi közszolgálat képesítési előírásait, államigazgatási szerv és helyi önkormányzat között kialakult vitában dönt, a törvényesség biztosítása érdekében ő tesz javaslatot az alkotmány-ellenesen működő képviselő-testület feloszlatására.

⁴⁹ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 94. §

⁵⁰ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 1949. évi XX. törvény 30/A. § (1) d) pont

⁵¹ Soós Edit: Integráció és regionalizmus, Bába és Társai Kiadó, Szeged, 1999. 239. o.

⁵² Javaslat a közigazgatási-rendszer egyszerűsítésére, a 3 fejlesztési nagyrégió kialakítására és új területi lehatárolására 1-2. o. www.realzoldok.hu/dok/PeteriLaszlo/EU-halozatok/2010-05-01-Javaslat.doc. letöltés ideje: 2010. augusztus 19.

⁵³ Szeptember 1-től visszaáll az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése, www.jogiforum.hu/hirek/23421, letöltve: 2010. augusztus 19.

Az önkormányzatokért felelős miniszter tulajdonképpen az előző szervek által ellátandó tevékenységek előkészítésével, javaslattevővel foglalkozik: az Országgyűlés és a köztársasági elnök területszervezésre vonatkozó döntései mellett ő készíti elő a kormányzat javaslatára a képviselő-testület feloszlataásáról szóló előterjesztést is; a Parlament és a kormányzat helyi önkormányzatokra vonatkozó törvényeinek, rendeleteinek, az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek előkészítésében szintén közreműködik; összehangolja a kormány helyi igazgatással összefüggő feladatait.

A miniszterek rendeletben állapítják meg az önkormányzat tisztségviselői feladatainak ellátásához szükséges szakmai követelményeket, a helyi önkormányzatok intézményeinek működéséhez a szakmai követelményeket, az ott dolgozók képesítési előírásait; ellenőrzik ezen előírások betartását. Az ellenőrzés eredményéről tájékoztatja a helyi önkormányzatokat, azoknak javaslatot tehetnek; kezdeményezhetik, hogy a képviselő-testület tűzze napirendi pontra mindezek megtárgyalását; a törvényesség ellenőrzést ellátó szervet értesíteni kötelesek törvénysértés esetén. Továbbá, érvényesítik az államigazgatási feladatok ellátásával kapcsolatos szakmai célkitűzéseket, állami forrásból pénzügyi támogatást jogosultak nyújtani. A miniszterek és az önkormányzatok kölcsönösen informálják egymást: a miniszterek tájékoztatást kérhetnek, amit kötelező teljesíteni.⁵⁴ Eddig a NUTS 1-nek, azaz az országos szintnek a helyi szinttel való kapcsolata került megtárgyalásra.

Az önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzéséért az Állami Számvevőszék felelős.

Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését korábban a Közigazgatási Hivatalok látták el, ahogyan ezt az Ötv. is rögzíti. Ahogyan már kifejtettem, a jelenlegi kormány a Hivatalok, ugyanezen hatáskörben történő visszaállítását 2010. szeptember elsejére tűzte ki célul. A hivatal hatásköre kiterjed a helyi önkormányzatok szervezetére, működésére, döntéshozatali eljárására, döntéseire, határozataik jogszerűségi vizsgálatára.

A regionális szint a kormány és a helyi igazgatás közötti tér, ide tartoznak a regionális államigazgatási hivatalok, a központi szervek feladatainak területi közvetítői, döntéselőkészítő és javaslattevő funkcióval ruházza fel a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveiről szóló kormányrendelete, amikor kimondja a hivatal közreműködését a kormányzat mellett az

⁵⁴ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 95-97.§

államigazgatási feladatok helyi szintek általi ellátásának irányításában, valamint az államigazgatási szervek és az önkormányzatok közötti viták eldöntésében. Emellett az önkormányzatért felelős miniszter munkáját is segíti a területszervezési döntések előkészítésében, illetve az önkormányzati törvényben rögzített többi feladatában [Ötv. 96. § c), d)]. Az önkormányzatokat, ahogyan a miniszterekkel, úgy a hivatalokkal szemben is tájékoztatási kötelezettség terheli. A 318/2008.(XII.23.) Kormányrendelet alapján a helyi önkormányzatoknak lehetőségük van szakmai segítséget kérni ágazati feladataik ellátásához a regionális államigazgatási szervektől.⁵⁵

A megyei (NUTS 3) és a helyi önkormányzatok viszonyrendszeréről kevés iratalom rendelkezik, Pálné Kovács Ilona véleményét osztva, megállapítható, hogy a területi önkormányzatok valóban jelentősen dominánsabb szerepet töltenek be a megyeiekénél, hiszen azok a politikai önállósodáson túl nem fogják össze a megyét, és annak településeit, községeit, mint ahogyan remélték a jogalkotók, annak ellenére, hogy a NUTS 3 bírja a középszint közhatalmi jogosítványait. Mindennek okaként az említett szerző e szint feladatrendszerének szabályozottságát jelöli meg, hiszen a körzeti intézmények működtetése mellett, melyeket a települési önkormányzatok nem tudták vagy nem akarták ellátni, nem kaptak valójában „nekik címzett” feladatokat. Ezen „hibái” miatt a megyei szintet „lebegő” szintként emlegeti a szakirodalom.⁵⁶

A korábbi, NUTS 4, a regionális fejlődés eredményeként, a kistérségek szintje, ezek a helyi önkormányzatok önkéntes társulásai, a gazdasági és infrastruktúrális fejlődés, valamint az érdekképviselés, és más szolgáltatások biztosítása érdekében.⁵⁷ Véleményem szerint ez a szint nagyobb figyelmet érdemelne, hiszen azok a feladatok, szolgáltatások, melyeket az egyes önkormányzat nem képes elvégezni, ily módon még hatékonyabban, sőt, költségtakarékosabban és - ahogyan több szerző is rámutat - a lakosság szám figyelembevételével valósíthatók meg, ráadásul az adott térség igényei szerint.

A már többször említett szerző, Pálné Kovács Ilona négy pontba szedte a magyar önkormányzati rendszer sajátosságait leginkább Nyugat-Európa országaival összehasonlítva:

⁵⁵ 318/2008. (XII.23.) Korm.rend. a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről: 11-12.§

⁵⁶ Pálné Kovács Ilona: i.m. 141-143. o.

⁵⁷ Soós Edit: i.m. 239-240. o.

- elaprózódottság
- önkéntes társulás
- következetlen felépítés
- hatásköri differenciálatlanság.⁵⁸

3. Európai Unió dimenziójában

3.1. Régiók Bizottsága

Nemcsak az önkormányzatiság, hanem a többszintű kormányzás kialakulásának is a Régiók Bizottságának megalapítása jelenti az előzményét. Ennek kiindulópontja az volt, hogy több nemzetállamban, így Írországbán, Görögországbán, Portugáliában, és Spanyolországban is megnövekedtek a régiók közötti különbségek, ezek csökkentése volt a célja az 1986-ban megkötött Egységes Európai Okmánynak, mely a Struktúrális Alapok 1988-as reformjának céljai között szintén szerepelt. Mindkét reform mérföldkő a Közösségi regionális politika kialakításában, utóbbi lényege, hogy az abban meghatározott költségvetési időszakok szerint támogatják a régiókat, ez azonban mégsem szüntette meg jelentős mértékben a regionális különbségeket.⁵⁹ A Maastrichti szerződés (1991) az első európai integrációs dokumentum, mely a régiókról rendelkezett, benne a régiók követeléseinek nagy része elfogadásra került, úgy, mint a szubszidiaritás elve, a régiók részvétele az Európai Tanácsban, és ekkor hozták létre a Régiók Bizottságát (1994), garantálttá vált a regionális és helyi önkormányzatú intézményi képviselete. Az 1997-ben megtartott amsterdami csúcstalálkozón a régiók és a Régiók Bizottságának pozíciója továbberősödött: az EU csúcsszervei számos kérdésben kötelesek kikérni a véleményét.⁶⁰ A 90-as évektől az Unió erőteljesebb integrációs fejlődésnek indult, ekkor többen mellett érveltek, hogy a Közösség fejlődése hullámszerű, az intézményei, és a döntéshozás továbbra is kormányközi jellegű, a szupranacionális együttműködés még nem alakult ki, a másik oldal szerint viszont ez az időszak mérföldkő volt az integráció fejlődésében.⁶¹

⁵⁸ Pálné Kovács Ilona: i.m. 136. o.

⁵⁹ Soós Edit: i.m.106-110. o.

⁶⁰ Győri Szabó Róbert: i.m. 509-510. o.

⁶¹ Palánkai Tibor: i.m. Magyar Tudomány, 2005/10 szám

A bizottság 344 tagja, és póttagjai között választott helyi vagy regionális politikusok, regionális önkormányzatok vezetői, illetve városok polgármesterei, őket, figyelmen kívül hagyva a politikát, az Unió kormányai jelölése alapján, az Európai Unió Tanácsa 4 évre jelölik ki. A tagok maguk közül két éves időszakra választanak elnököt, jelenleg ezt a posztot Luc Van den Brande tölti be.⁶² Az RB tagok jelentik a kapcsolatot az unió és a választópolgárok között. A Régiók Bizottsága garantálja, hogy tagjai révén, a helyi és regionális képviselők hozzászólhassanak az új jogszabályok kidolgozásában, mivel az uniós jogszabályok körülbelül háromnegyedét ezek a területi szintek hajtják végre. Az RB szerepét a Lisszaboni szerződés tovább erősítette, amikor a jogalkotás előkészítő szakaszában előírta az Európai Bizottságnak és az Európai Parlamentnek az RB-vel történő konzultálási kötelezettségét, valamint, előbbinek még kötelező, hogy véleményeztesse valamennyi helyi és regionális önkormányzatot közvetlenül érintő jogalkotási javaslatát. A Régi Bizottsága véleményének figyelemmel kivétel hagyása esetén, jogosult erre felhívni a Tanács, a Bizottság, valamint a Parlament figyelmét. A javaslatok véleményezése során a partnerség, a szubszidiaritás és a polgárközeliség elveit tartja az RB szem előtt, mely joga a következő területek vonatkozásában áll fenn: foglalkoztatáspolitikai, szociálpolitika, környezetvédelem, szakképzés, közlekedés, polgári védelem, az éghajlatváltozás, az energia és az általános érdekű szolgáltatások.⁶³

Az RB, korábban már idézett, Többszintű kormányzásról szóló fehér könyvében, „Európa partnerségben történő építése, az európai folyamatban való részvétel elősegítése, valamint a közösségi fellépés hatékonyságának növelése” érdekében ugyan nem kötelező erejű, de hitelesnek elfogadott ajánlásokat, javaslatokat fogalmaz meg. A többszintű kormányzás partnerségi elvének megvalósulása érdekében javasolja, hogy olyan politikai mechanizmusokat is magával foglaló területi cselekvési tervek párosuljanak a jelentősebb közösségi és stratégiai reformokhoz, melyek a már bevezetett politikák átalakítását is megkönnyítik.

(...)

⁶² A Régiók Bizottsága, http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_hu.htm, letöltve: 2010. augusztus 20.

⁶³ Régiók Bizottságának hivatalos honlapja: <http://cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?> letöltve: 2010. augusztus 20.

A Bizottság a politikai együttműködés érdekében azt javasolja a választott területi képviselők tanácsainak, hogy az európai integrációk és politikák tárgyalására külön üléseket hívjanak össze, az ezekkel kapcsolatos vitákra azon európai intézmények képviselőinek, akik a megosztott kormányzásban részt vesznek, meg kell hívni. Az önkormányzatoknak az oktatás terén azt javasolja, hogy az európai polgári ismeretek oktatására nagyobb hangsúlyt fektessenek. A területi önkormányzatok feladata, hogy erősítsék a partnerség gyakorlatát a kormánnyal, az Európai Unióval és a civil társadalommal való kapcsolataikban, valamint az „adminisztratív kapacitásukat” növeljék meg. Annak érdekében, hogy a regionális és helyi szintű terveket a nemzeti tervekkel együtt figyelembe vegyék és megállapodások tárgyai lehessenek, a regionális és helyi cselekvési tervek elkészítése is szükséges.

(...)

A Régiók Bizottsága saját magára nézve a többszintű kormányzás megvalósítását elősegítendő számos kötelezettségek fogalmazott meg.

(...)

Kötelezettségvállalásai mellett az európai kormányzás új modelljének erősítéséért megindult kezdeményezéseket is támogatja: ilyenek a Polgármesterek Paktumának, mint politikai kezdeményezésnek régiók szintjére történő kiterjesztése; az európai szomszédsági politika erősítése.

3.2. A regionalizmus, mint folyamat az Európai Unióban

Napjaink jelensége az európaizáció, mely folyamat során az uniós szabályozás révén a tagállamok gazdasági, politikai, társadalmi, jogi és közjogi rendszereit közelítik egymáshoz. Az unió, egy olyan szubnacionális politikai-adminisztratív rendszer, melynek tagjai egymáshoz is, és magáho a Közösséghez is alkalmazkodnak. Ez magában foglalja a jogrendszerek, és az adminisztratív rendszerek harmonizációja mellett, a többszintű kormányzási felépítésbe való beilleszkedést is.⁶⁴ Mindez annak

⁶⁴ Pálné Kovács Ilona: i.m. 17; 44. o.

a felismerésnek köszönhető, hogy a tagállamok helyi önkormányzatai inkább előkészítői, mint végrehajtói az uniós politikának, méretük, alkotmányos alapjogaik, és pénzügyi korlátaik okán.⁶⁵

Az európaizáció és a regionalizmus: közösségi regionális politika, a többszintű kormányzás általi kényszer átalakulási forma. Mindez a tagállamok közigazgatásának feladata, viszont a folyamatot nehezíti, hogy a nemzetállamok ragaszkodnak a közigazgatási önállóságokhoz, valamint, hogy az Unió bocsátott ki kötelező jellegű jogi normát a közigazgatás, önkormányzati struktúra alakítására.⁶⁶ Ennek hiányában a régió fogalma is eltér országonként.

(...)

A koppenhágai kritériumok csak a csatlakozó országoknak ír elő kötelezettségeket, de a már belépett államoknak nem nyújtanak iránymutatásokat az államigazgatás EU-nak megfelelő alakításához.

Az OECD és az Unió 1998-ban, közösen tanulmányt adott ki, melyben a közigazgatás fejlesztésének elősegítésére, elsősorban tizenhárom fejlődő tagállam támogatására, Sigma néven, kidolgozásra került egy program. A program által támogatandó országok: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, a Cseh köztársaság, Észtország, a volt Jugoszláv-Macedón köztársaság, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Szlovénia. A Sigma program célja a felsorolt tizenhárom nemzetállam támogatása, az Unió kötelezettségeinek teljesítésére való alkalmasságuk elősegítése.

(...)

A program megalkotói, felismerve, a közösségi vívmányok hiányát a nemzeti kormányzás, illetve közigazgatás aspektusaiban, megfogalmazta az igényt a közös közigazgatási kultúrára, valamint az ezt felvonultató elvek lefektetésére. Ezeknek az elveknek az alapjait, a demokratikus államok - szintén az előző, szabályozottsági hiányosságok okán - az évek előrehaladtával kialakított konszenzusuk révén megszilárdították, a nemzeti jogalkalmazás, és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata pedig tovább erősítette azokat. Így jöttek létre az Európai Adminisztratív Tér (European

⁶⁵ Soós Edit: i.m. 13. o.

⁶⁶ Pálné Kovács Ilona: i.m. 17; 44. o.

Administrative Space, EAS) feltételei, melyeket az OECD és az EU közös tanulmánya részletesen kifejt -, ezek teljesítése a tagjelölt országok részéről is szükségszerű.

Jelen részben történt felvezetését követően, az Európai Közigazgatási Teret, munkám következő alpontjában tekintem át.

3.3. Európai közigazgatási tér

Ahogy arra többször is említést tettem, az Európai Unió nem fogadott el olyan közösségi-közigazgatási joganyagot, mely a tagállamok jogrendszerébe kötelezően beültetendő lenne. Az OECD és az EU által közösen meghatározott EAS, ugyancsak olyan reformprogram, mely a tagállamok számára „útmutatóként” szolgál, és amely Józsa Zoltán megfogalmazása alapján a gyakorlatban „a jog által meghatározottak és megfelelő eljárások és felelősségi mechanizmusokon keresztül érvényesülnek.” Jelenleg, néhány elemének rögzítése ellenére, nem beszélhetünk még egységes európai közigazgatási jogról. *Acquis communautaire* (közösségi vívmányok), az elnevezése, a közigazgatás egyes ágazati jogszabályai összességének, ennek minősülnek, az Európai Adminisztratív Tér törvényelvei is.⁶⁷ Az Európai Közösségi Tér fogalma rendkívül összetett, a következőkben a dolgozat célja, valamennyi fogalmi elem összegyűjtése, valamint az EAS elvárásainak, törvényszerűségeinek felvázolása.

(...)

A tagállamok nem kötelesek meghatározott közigazgatási modell bevezetésére, azonban az Európai Unióba való csatlakozással vállalták az uniós szabályok végrehajtására alkalmas közigazgatás működtetését, és az erre vonatkozó demokratikus, működési elvek (közös értékek) alkalmazását. Az OECD és az EU többször hivatkozott tanulmányában ezeket, adminisztratív törvényelvekként említi:

- megbízhatóság és kiszámíthatóság
- nyitottság és átláthatóság
- közfelelősség

⁶⁷ Józsa Zoltán: i.m. 259-261. o.

- hatékonyság és hatásosság.

A megbízhatóság és kiszámíthatóság azt jelentik, hogy a közigazgatásnak működése és feladatainak teljesítése, valamint a közigazgatási szervek döntései során a jog kötöttségének kell érvényesülnie. Tehát, a hatáskörükben eljáró szervek, mindenre egyaránt, az önkényes alkalmazást kerülve, részrehajlás nélkül az általános elvek és szabályok szerint járnak el. E törvényszerűségek megvalósulását további alelvek szolgálják: arányosság, korrekt eljárás, és az időszerűség. Ezek megvalósulását, a magyar jogrendszerben szinte valamennyi ágazati törvény előírja, melyek jelentése: a jog által kitűzött célok és a döntések arányossága; valamennyi eljárás során a törvényt mindenre egyenlő módon kell alkalmazni - részrehajlás nélkül; az ésszerű határidőn belüli döntéshozatal, és cselekvési mechanizmusok.

Az átláthatóság és nyitottság, szintén általánosnak mondható kritériumok, legfőbb céljuk, hogy jogviszonyok valamennyi alanyainak biztosítsa, jogosítványainak megismerhetőségét - tájékoztatáshoz való jog; nyilvánosság - valamint lehetővé teszi az aktus-felülvizsgálatot az egyes döntések felett. Nézetem szerint, ez a törvényszerűség a magyar törvényekben azzal az igénnyel jelennek meg, aminek lényege, hogy a közigazgatási szabályokat olyannak kell megalkotni, hogy azokból egyértelműen megjelenjen bennük az általuk elérni kívánt joghatás, azzal, hogy világosan láthatóak legyenek, a megsértésük esetén megvalósuló jogkövetkezmények.

Az Európai Közigazgatási Tér a közfelelősség alatt a számon kérhetőség megvalósulását érti, azaz a jogviszonyok alanyainak azon kötelezettségét, a cselekedeteit köteles megindokolni a másik fél irányába. A demokratikus eszméknek megfelelően kialakított felügyeleti és ellenőrzési rendszer alól egyik hatóság sem vonhatja ki magát.

Az EU dimenziójában a hatékonyság, hatásosság, az uniós irányelvek, határozatok végrehajtásának érdekében került a törvényszerűségek közé. Ennek megvalósulását szem előtt tartva kell eljárniuk a tagállamoknak a döntéshozatali eljárásaik, illetve a közigazgatási szervezetük alakítása során.

A tagállamok kötelesek a felsorolt alapelvek jogrendszerükbe történő beemelésére, az ezekhez is idomuló jogharmonizációra. Ezt az egyes nemzetállamok közigazgatási sajátosságaira, illetve más jogok és kötelezettségek szem előtt tartásával kell megvalósítani.

(...)

Az Európai Közigazgatási Tér „közös európai értékeken, illetve elveken nyugvó” közigazgatást jelöl, melyben „a közös vonások megteremthetik, az egyes rendszerek közelítésének feltételeit, és alapját képezhetik egy koherensebb, s emiatt a személyi állomány számára is átjárható európai rendszernek.”

III. Következtetések összegzése

(...)

Több szerző is utalt rá, hogy a közösség és a tagállamok közigazgatási szempontú összehasonlítása olyan feladat, melynek legnagyobb akadályát a folyamatos változások okozzák. Ilyen változást, mely dolgozatomban nagymértékben összefügg annak témájával, a regionális politikáé. Nemcsak az Unión belül, hanem a nemzetállamokban is folyamatos újítások figyelhetők meg. Így van ez hazánkban is, ahogyan a bevezető részben említésre került, ennek jelenlegi kiváltója a 2010-es kormányváltás, melynek következtében a közigazgatás nagymértékű átszervezése van folyamatban.

(...)

1. *Magyarország az Európai Unió kihívások tükrében*

Az önkormányzatiság demokratikus alapjainak letétele a rendszerváltáshoz kötődő folyamat, mely a korábbi tanácsrendszer, demokrácia elveinek megfelelő, teljes átalakítását igényelte. Azonban a magyar önkormányzati rendszer, ebben a folyamatban, jelentős mértékben elaprózódottá vált, a helyi önkormányzatok száma megduplázódott, és a városi címet is számos település megszerezte, ennek okaként az autonómia iránti túlzott igényt értem felelősnek. Az elaprózódást a csatlakozásra való felkészülés tovább fokozta, a korrekciós intézkedések révén. Abban valamennyien egyetértenek a témát feldolgozó szakemberek, vagy politikusok, hogy indokolt a jelentős változtatások megtétele.⁶⁸

(...)

A több, mint háromezer önkormányzat működése többek között, az ország területének arányait figyelembe véve sem indokolt, véleményem szerint, mindez, a források, támogatások hiánya mellett, közrejátszik a helyi szintek elszegényedéséhez. Támogatom a regionalizmus, illetve a NUTS rendszer

⁶⁸ Pálné Kovács Ilona: i.m. 285-286. o.

eszméjét, melyekben a nagyobb területi egységek összefogása révén a helyi kormányzás fontos feladatai hatékonyan és költségtakarékosan láthatók el.

(...)

A magyar önkormányzatiság helyzetét összegezve megállapítható, hogy a rendszerváltás után megszerzett autonómia felől nem indult meg intenzív elmozdulás vagy jelenlegi tendenciáknak megfelelő együttműködés és regionalizmus irányába. Az erős országos és helyi szint mellett a középszint megerősítését kell megcélozni, társulásra ösztönzéssel, vagy annak kötelezővé tétele útján, valamint a szintek közötti feladat- és hatáskörök konkrétabb szabályozása által.⁶⁹ (...)

2. A változtatások lényeges irányvonalai

Abban a szakma egyetért, hogy az önkormányzatiság, az uniós elvárásoknak megfelelő irányba mutató változtatásokra szorul. Azonban az erre irányuló, rövidtávú reformok nem, de strukturális reformokkal eredményt lehetne elérni. A jogirodalom szerint a reformok megvalósulását a nemzetközi és technikai, stratégiai összefüggések, a politikai és gazdasági tényezők befolyásolják legnagyobb mértékben. A kormányoknak ezektől függetlenül a csatlakozással vállalt kötelezettségeknek megfelelően biztosítaniuk kell a végrehajtásra alkalmas közigazgatást.

A jól működő önkormányzati rendszerhez a következő alapértékeket csatolja Pálné Kovács Ilona:

- a helyi kormányzás „governance” modell felé törekvése;
- az önkormányzás, mint a közszolgáltatások és az igazgatás megszervezésének eszköze;
- a decentralizáció, valamint a szubszidiaritás elvének beültetése a szervezetalakító tényezők sorába.

Amennyiben ezeket az alapértékeket életre hívó reformok megalkotására sor kerülne, a települések nagy számának, a gyenge középszintnek a problémája talán megoldhatóvá válna, mely az EU-s tendenciákhoz közelítő közigazgatási rendszer alapjainak lerakását is jelentené egyben.

(...)

⁶⁹ Pálné Kovács Ilona: l.m. 294-295. o.

Felhasznált irodalom

- Balázs István: Az állami közigazgatás szervei. In: Fazekas Marianna - Ficzere Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog általános rész. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
- Berényi Sándor: A közigazgatás intézményrendszere. In: Fazekas Marianna - Ficzere Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog általános rész. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
- Fogarasi József: A helyi önkormányzati közigazgatási rendszer. In: Fazekas Marianna - Ficzere Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog általános rész. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
- Győri Szabó Róbert: Kisebbség, autonómia, regionalizmus. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
- Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006.
- Kalas Tibor: A közigazgatás szervezeti rendszere. In: Fazekas Marianna - Ficzere Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog általános rész. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
- Kukorelli István: A magyar közigazgatási rendszer létrejöttének sajátosságai. In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. A helyi önkormányzati rendszer. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.
- Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC, Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007.
- Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó, 2008.
- Soós Edit: Integráció és regionalizmus. Bába és Társai Kiadó, Szeged, 1999.
- Takács Imre: A települési és területi önkormányzat eszméje és főbb modelljei. In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. A helyi önkormányzati rendszer, 18. fejezet. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

Hivatkozott jogszabályok

- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 318/2008. (XII.23.) kormányrendelet a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveiről