

AGG ZOLTÁN - OLÁH MIKLÓS - ZONGOR GÁBOR

**A MAGYAR MEGYERENDSZER, VONZÁSOK ÉS
VÁLASZTÁSOK 1990-2005**

Bevezetés

A megyék politikai földrajzi arculata és közigazgatási szerepe

Napjainkban nemcsak az államigazgatást, de a politikai iránt érdeklődő tágabb közvéleményt is foglalkoztatja a magyar közigazgatás reformjának kérdésköre. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LV. törvény érintetlenül hagyta Magyarország közigazgatási beosztását, s ugyanakkor a *politikai decentralizáció* sajátos rendszerét vezette be. Különösen nagy vitát váltott ki a megyerendszer léte vagy nem léte. Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk kapcsán a regionalizmus, a regionális fejlesztés, a regionális közigazgatás kérdése ismét aktuálissá vált. Bár az Európai Unió alapelveiben egyértelműen szerepel, hogy a tagországok közigazgatása nemzeti ügy, mégis hivatkozási alap a regionális közigazgatás bevezetéséhez. Nem új gondolatról van szó, a megyerendszer átalakítása már az elmúlt évszázadban is több ízben felmerült, a legkomolyabban 1955–1956-ban. A rendszerváltozás éveiben ismét napirendre került a kérdés. (A következő fejezetekben részletesen ismertetjük az ezzel kapcsolatos véleményeket, a ma is élő vitapontokat, érveket és ellenérveket.)

A tanulmány több mint tizenkét év elméleti és gyakorlati kutatómunkáját összegzi. Tartalmát tekintve a politikai földrajz, a közigazgatási jog – különös tekintettel a területi közigazgatásra, a választási rendszerre, valamint az önkormányzati jogra –, a politikatudomány és a szociológia eredményeit ötvözi. Részletesen foglalkozik a megyei önkormányzatok jogelődjeként működő megyei tanácsokkal és a megyei tanácsok megszüntetését célzó szakmai és politikai törekvésekkel is. Az új önkormányzati törvény megalkotásának folyamatát is elemzi, mint ahogy a megyei önkormányzatok választási rendszerét, annak 1994-es változását, és a párterőviszonyok alakulását is górcső alá veszi. Külön elemzi a megyei közgyűlések elnökeinek szociológiai paramétereit. Kitér a megyei jogú városok problematikájára, és a választási eredményekre. A tanulmány második része a megyék vagy régiók kérdéskörét a közvélemény-kutatások tükrében mutatja be. Végül a regionális önkormányzati rendszer kialakításának lehetőségeivel foglalkozik.

Célok és módszerek

A tanulmány célja, hogy bemutassa a magyar megyerendszer helyét és szerepét a közigazgatási és az önkormányzati rendszeren belül. Az elmúlt közel tizenöt év tapasztalatai alapján, politikai földrajzi eszközökkel és korábbi szociológiai felmérések eredményeinek felhasználásával a megyei önkormányzatok összetételének és a megyei politikai elit változásának elemzését is megkísérli. Ebből is kitűnik, hogy a módszertan nem szorítkozik a szakirodalom feldolgozására és dokumentumelemzésre, hanem a szociológiai felmérések (közvélemény-kutatások) is beletartoznak az eszköztárba.

A szerző vizsgálja a lakosság, illetve az önkormányzati vezetők véleményének alakulását 1992–2002 között, a megyei önkormányzatiság, a középszintű közigazgatás és a regionalizmus kérdéskörében. Arra keres választ, hogy van-e társadalmi támogatottsága a mai megyerendszer gyökeres átalakításának? A magyarországi intézményrendszert abból a szempontból vizsgálja, hogy milyen megoldások képzelhetők el a magyar önkormányzati szisztéma keretein belül egy legitim testületi háttérrel rendelkező regionális irányító hatóság létrehozásakor. Ezzel kapcsolatban felvázol egy konkrét választási szisztémát, és megcélazza az intézményi továbbfejlesztés útját is.

I. RÉSZ

A politikai és közigazgatási térfelosztásokról általában

Az országon belüli területegységek kialakításakor, még a belső határ kérdésénél is fontosabb kérdés a központi és a helyi (térségi) hatalmi, döntési kompetenciák aránya.¹ E relációk mögött egy még általánosabb, erősen értéktartalmú összefüggés áll: vajon hatékonyabb, emberibb, demokratikusabb-e egy decentralizált rendszer a központosítotttnál, vagy sem? (Nem beszélve most a diktatúrákról, s különösen az úgynevezett proletárdiktatúra demokratikus centralizmusáról – de erről részletesebben majd később, a megyei tanácsok elemzésénél.) Minden helyi vagy megyei vezető vélhetően gondolkodás nélkül igennel válaszol a kérdésre. Távolról sem olyan biztos, hogy ugyanez a válasza a központi hatalom még oly „magas etikai szintű” képviselőinek sem, hisz a döntés vesztesei látszólag ők, a nemzeti egység és integritás őrei lehetnek.

Egy erősen központosított állam bármifajta területi beosztást konstruálhat és működtethet, ez csak dekoncentrációig vezet, de nem valóságos decentralizációig. (Előbbi ugyan térben jobban szétterülő intézményrendszert jelent, de a hatalmi, döntési jogosítványok valós megosztása nélkül, utóbbi pedig a hatalom, a cselekvési tér érezhető, valóságos megosztását a központ és a helyi-térségi szintek között.)

Ezzel együtt a helyi és térségi szerveződések tanulmányozásának mind elméleti, mind gyakorlati szempontból külön témája a területbeosztás – hogyan alakítsák a határokat –, hogy miként osszák részekre a nagyobb területegységeket. A hatalmi tényezők szerepét inkább a politikatudomány keresi – joggal – a különböző térfelosztási szempontok, megoldások mögött; a területbeosztással a közigazgatás és a politikaföldrajz foglalkozik.

Mielőtt ezeket sorra vennénk, érdemes kissé általánosabban is megvizsgálni a horizontális térfelosztás kérdéskörét. Milyen szempontok érvényesülnek a regionalizálás folyamatában?

Az irányítási funkciókhoz is kapcsolódó társadalmi térfelosztások (körzetesítés, regionalizálás) három alapvető szempont mentén rendszerezhetők:

- a valóságos térbeli szerveződés követése,
- az összehasonlíthatóság (kompatibilitás),
- a kezelhetőség.

Bármifajta térfelosztásnál, regionalizációnál a legalapvetőbb elméleti kritérium az, hogy minden társadalmi jelenség azon a térségi szinten, és abban a területi aggregációban, körzetrendszerben vizsgálendő (és ha szükséges, irányítandó), ahol valóságosan szerveződik. (Ezt az elvet sérti, s ezért okoz objektíve is állandó feszültséget, például az, amikor a nemzet és a politikai állam térben szétválik.)

E követelményből természetszerűleg következik, hogy ahány társadalmi jelenség, szinte ugyanannyi térfelosztás, körzetrendszer alkalmazható. Figyelembe vehető a természeti tagoltság, az etnikai-vallási különbségek, a történelmi hagyományok, a gazdasági térszerveződés, a településhálózati kapcsolatrendszer. Nincs olyan térfelosztás, amely minden társadalmi jelenség elemzésére vagy irányítására egyaránt optimális lenne. A valóságos szerveződés követése – részben egymással szembeesző, egymástól lényegesen eltérő térfelosztásokat kijelölve – két jellegzetes térfelosztási elvben, a funkcionális összetartozás követésében, illetve a belső homogenitás érvényesítésében jelenik meg. Mindkét esetben érvényesítendő szempont a térlefedés teljessége (azaz az exklávé, illetve az enklávé nélküli térfelosztás).

Az országokon belüli térfelosztások elméleti alapja és gyakorlati mozgatója a funkcionális összetartozás, s ezen belül a központ–vonzásterület kapcsolatrendszer. Ebben az esetben sem kerülhető meg azonban az a probléma, hogy ahány funkció (igazgatási, ellátási, közlekedési stb.), annyi vonzásterület. Hasonló probléma a térségi (társadalmi, gazdasági fejlettségi, szerkezeti)

¹ Agg Zoltán – Nemes Nagy József: A politika térségi és helyi szintjei. In: Bernek Á. (szerk.): A globális világ politikai földrajza. 2002.

homogenitásra való törekvés. Ellenkező esetben súlyos aggregációs torzítások léphetnek fel, szélsőséges pólusok átlagolódhatnak semmitmondó végeredménnyel.

Indokolt, sőt szükségszerű a markáns természeti határok, választóvonalak (nálunk például a Duna, a Dráva, a Maros, a történelmi Magyarországon a Kárpátok) figyelembevétele a társadalmi körzetesítésekben. (A természetföldrajzi tájbeosztásokban az Alföldhöz sorolt Mezőföld például, a Duna – hidak híján – markáns közlekedési gátszerepe miatt, gazdasági-társadalmi szempontból ma semmiképp sem kapcsolható az Alföldhöz.)

A belső homogenitás elvét szem előtt tartva létrehozott rendszerek legnagyobb előnye, hogy bennük kicsiny az aggregációs információvesztés. A belső homogenitás egyoldalú kiemelésének veszélyére azonban sajnálatos példákat is ismerünk. Ilyenek a múlt és a jelen etnikai alapú térfelosztásai. Ez az elv csak az erőszak eszközével tudja maga alá gyűrti például azt a relációt, amikor a városok és a környezetükben lévő falvak etnikailag eltérő összetételűek (a szerb–jugoszláv hadsereg boszniai etnikai tisztogatásai erre a legújabb időkből is szolgáltatnak tragikus példákat).

Fontos – ha pontosan nem is jellemezhető – szempont lehet a térfelosztásban szereplő területegységek számának valamifajta optimalizálása két szempont között: a kezelhetőség, áttekinthetőség javítása, ami az elemek csökkenését kívánja, illetve az aggregációs, összevonási torzítás csökkentése, valamint a helyi sajátosságok, az egyediség megtartásának erősítése, ami az elemek számának növelését igényli. A sok kisebb egység előnye a valóságos elemi egységekhez való közelség, a belső homogenitás, a kevés nagyobb egység az áttekinthetőség, a komplexitás, a térbeli kapcsolatok nagy részének a rendszeren belül maradása. Akármelyik utat választjuk, ha a legmodernebb tudományos módszertant használjuk is, vitatható elhatárolások mindig maradnak, ezek a körzetesítések természetes, kiküszöbölhetetlen hibái. Tovább nehezíti a dolgot, hogy a társadalmi mozgások, a fejlődés eredményeként a térbeli relációk folyamatosan változnak, azaz, ha ma egyértelműen egy térséghez sorolható is egy település, lehet, hogy néhány évvel később már máshova vonzódik. Ha nem akarjuk, hogy ez a folyamatos változás állandó instabilitást okozzon a térbeli rendszerekben, nem szabad folytonosan változtatni a határokat. A megyehatár-módosítások területi, illetve tartományi rendszere etnikai szempontok szerint változott a Kárpát-medencében. Romániában például előbb létrehozták a Magyar Autonóm Területet (nagyjából a Székelyföld), majd a Maros–Magyar Autonóm Tartományt. Később a területeket ismét feldarabolták megyékre.

A közigazgatási térfelosztás

Nemzetközi példák is igazolják, hogy elsősorban a helyi-területi közigazgatás létező rendszeréhez igazodnak az egyéb regionális felosztások. Általános tapasztalat, hogy az egészen kis területű országokat kivéve, valamennyi államban legalább egy közigazgatási szintet közbeiktatnak a központi és a települési igazgatás közé. Szinte minden országban másként nevezik ezeket a közigazgatási egységeket: így országnak (landnak), területnek, (autonóm) régiónak, körzetnek, kerületnek, provinciának vagy grófságnak (county).²

A kiemelt helyzetű területi közigazgatási rendszer egyben a legszigorúbb kritériumokat támasztja a területi közigazgatási térfelosztással szemben. Ha egy területi közigazgatási térfelosztás elhibázott, az nemcsak a közigazgatás működését torzítja (bürokratikus, zsúfolt, hozzáférési- és esélyegyenlőtlenségeket generáló működés), hanem szinte minden egyéb térfelosztásra, s így a társadalmi szférára is kedvezőtlenül hat.³ Az európai (nyugati típusú) önkormányzati rendszerek fejlődése – követve egyben a települések összeépülését, szoros

² A megyét angol nyelvterületen shire-nek mondják – pl. Oxfordshire –, s jelentőségét mutatja, hogy J. R. R. Tolkien A gyűrűk urában a világot megmentő hobbitok földjét Megyének – Shire – nevezte el.

³ A hazai közigazgatási területrendezés múltjáról lásd Hencz Aurél 1973, Hajdú Zoltán 2001.

kapcsolatait – ma az összevont nagyobb egységek irányába halad. (A települések összevonását nagyobb önkormányzati egységbe Skandináviában vitték legtovább, de a legtradicionálisabb térfelosztású Angliában is vitakérdés ma az önkormányzati nagyságrend, ahol „igazi” önkormányzat falvakban nem, hanem csak városi, illetve „járási”, majd megyei szinten működik.)

A helyhatóságok mérete a világ országaiban különböző. Magyarországon egy helyi önkormányzatra mintegy 3200 lakos jut, ez az adat Ausztriáéval közel azonos, a mienknél jóval elaprózottabb rendszer például a francia, ahol fele ekkora az átlagos közigazgatási alapegység, ezzel szemben Svédországban épp tízszer annyian élnek egy-egy helyi közigazgatási egységben, mint nálunk.

A területi közigazgatás nemzetközi modelljei

A politikai-hatalmi struktúrákban a különböző térfelosztási rendszereknek a szerepe, a jelentősége eltérő. Ebből a szempontból kiindulva megkülönböztetik egymástól az unitárius, a föderális és a regionális berendezkedésű államokat. Az unitárius államok tipikus példái a skandináv országok. A föderális berendezkedés – amerikai példára – a modern Németországban és részben Ausztriában, később speciális formában Belgiumban vált uralkodóvá, míg a regionális rendszerű országok közé Franciaország, Olaszország és Spanyolország sorolható.

A közép- és kelet-európai új demokráciák, Csehország és Szlovákia átmeneti föderációjától eltekintve, valamennyien az unitárius modellt választották, így Magyarország is. A korábban föderális mintaállam, Jugoszlávia szövetségi államai 1991-től sorban önállósultak és várhatóan ez a sors vár a megmaradt Kis-Jugoszlávia két államára, Szerbiára és Montenegróra is. A nyelvi és nemzetiségi eltérések békés úton egyedül Belgiumban hoztak létre föderális államot (Flandria, Vallónia és Brüsszel hármas rendszerében), míg Spanyolországban a regionális berendezkedésen belül működnek a nyelvi (katalán, baszk) autonómiák. A korábban szintén egységes Nagy-Britannia is a föderáció irányába fejlődik, Skócia és Wales különböző szintű politikai és kormányzati testületeinek megalakulásával.⁴ A föderális berendezkedés természetesen nem európai sajátosság, hisz az összes többi kontinensen találhatunk szövetségi államokat (például Mexikó, Brazília, India, Nigéria, Kamerun). Ezek a nagy területű és lakosságszámú országok is küzdenek az elszakadási törekvések ellen. (Lásd például a biafrai, majd az eritreai háborút, Nigériában, illetve Etiópiában.)

Az unitárius berendezkedésű államokban a helyi és térségi területegységek a központi hatalmi hatáskörök viszonylag csekély részét vették át, a föderális és regionális berendezkedésűekben már jóval határozottabb a decentralizáció. Noha mindkét rendszer alapdilemmája a területi hatalommegosztás mértéke és terjedelme, a két szisztéma között érdemes figyelni arra a különbségre, hogy míg a föderális berendezkedés elsődlegesen már korábban is létező, jól körülhatárolható, tradicionális területegységek egyesülését, addig a regionális berendezkedés a korábban többé-kevésbé homogénnek tetsző országterületek felosztását jelenti.

A területi beosztásoknál részben a hagyományokra alapoztak, részben a II. világháború utáni politikai helyzetben ettől eltérő megoldásokat alkalmaztak. A leginkább hagyománytisztelő Anglia ma is büszke arra, hogy megyerendszere 1060-ra nyúlik vissza, a francia megyerendszer pedig a korábbi tartományi beosztást szétzúzó napóleoni reformnak köszönhetően közel két évszázada működik.

Fontos kérdés, hogy a régiókra, tartományokra felosztott országoknak milyen a választási rendszere?

Választási rendszerek és térfelosztások

⁴ Nagy-Britanniában ez a skót és walesi választásokon a választási rendszer megváltoztatásával is együtt járt, hiszen a helyi parlamentet, illetve népgyűlést német rendszer szerint választották.

Európában és az Egyesült Államokban – nem beszélve most Afrikáról, Ázsiáról és Latin-Amerikáról – a választási rendszerek jelentősen meghatározzák a választások végkimenetelét. A tisztán elvi modellekben megkülönböztetik a hagyományos angolszász úgynevezett Westminster modellt, ahol az egyéni választókerületekben a győztes mindent visz, az észak-európai országokra jellemző tisztán listás modelltől. Ez utóbbinak is lehet területi dimenziója, attól függően, hogy az egész ország képez egyetlen választókerületet, vagy pedig megyék/tartományok szerint értékelik a listás eredményeket.⁵

Az eredeti *brit metódus* még ismerte a többmandátumos választókerületeket is, de a fokozatos törvénymódosítások révén ezek a kerületek megszűntek, így egy-egy város is több különálló választókerület szerint adja a képviselőket. A választási rendszer kialakította a két domináns pártból álló parlamenti váltógazdaságot, de a szavazatok országos szintű összesámlálása révén kialakult statisztikai végeredmény csupán két esetben tért el az egyéni választókerületek alapján megszerzett parlamenti többségtől.

Bár a választási rendszerek kapcsán nyilvánvaló követelménynek látszik az alapegységek azonos mérete (közel azonos számú választásra jogosult minden körzetben), de ezt nem tartották be, mivel az egyéni választókerületek határainak meghúzásával befolyásolni lehetett a választás végeredményét. Tipikus példa az úgynevezett „döglött” választókerületek esete, amikor néhány száz szavazattal is be lehetett jutni a Westminsterbe a hagyományos vidéki körzetekből, míg az újonnan felduzzadt lélekszámú nagyvárosi körzetben esetleg ötvenezer szavazat sem volt elég.⁶

Az egyéni választókerületi és a listás választási rendszert kombinálja a *német modell*, ahol egyéni jelöltet és pártlistát is meg lehet jelölni, tehát a választópolgárnak két szavazata van. Itt a parlamenti mandátumok eloszlása elsődlegesen az egyéni jelöltek szerint alakult ki, de ha az így bejutott képviselők aránya nem érte el a listás választás szerinti százalékot, akkor az egyéni képviselőket pártlistáról kiegészíthették. Abban az esetben, ha több egyéni képviselő jutott be a Parlamentbe, mint amennyi a lista arányában járt volna, akkor a többlet képviselők számával megemelkedett a Parlament létszáma. Így eléggé arányos választási szisztéma alakult ki, amit a bejutási küszöb és az ennek nyomán kieső, 5% alatti pártokra jutó mandátumszám szétosztása torzított csupán.

Magyarországon a német választási rendszernek az eredményeket jobban torzító (a választói akaratot a győztes párt, vagy pártszövetség irányába eltérítő) változatát fogadták el 1989-ben az úgynevezett háromoldalú kerekasztal-tárgyalásokon. A pártok egy része eleinte az egyéni választókerületeket csak egy kisebb létszámú országos listával kívánta kombinálni, míg mások (főleg az úgynevezett történelmi pártok, mint például az FKgP, MSZDP) a megyékre alapozott listás választási rendszert ajánlották.⁷ Végül kompromisszumos megoldásként a megyékben és a fővárosban egyéni választókerületekben, és ennél kisebb létszámban listáról is be lehet jutni a parlamentbe. Az úgynevezett töredékszavazatok alapján – amik a listaelosztás maradékai, illetve az egyéni választókerületben a parlamentbe jutó pártok vesztes szavazataiból összegeződnek –, az országos listáról szerezhettek mandátumot.

A legutóbbi négy parlamenti választáson már kialakult a különböző pártok bázisát alkotó megyék és választókerületek területi megoszlásának néhány viszonylag stabil eleme.⁸

⁵ A győztes mindent visz elv a legszélsőségesebb formában az amerikai elnökválasztásokon érvényesül, ahol az adott államban győztes jelölt az összes elektori szavazatot megnyeri. A 2000. évi elnökválasztást például a 25 elektorral rendelkező Florida eredménye döntötte el.

⁶ Az Egyesült Államokban korábban a választási eredmény manipulálására használták a választókerületek önkényes megrajzolását. A térképen furcsa, elnyúlt, torz szalamandra formájú kerületek meghúzásával egy adott párt számára többséget biztosító technikát nevezik gerrymanderingnek, az ezt először alkalmazó Gerry nevű kormányzó és a salamandra szó összevonásával.

⁷ Ez utóbbi Magyarországon az 1945-ös és 1947-es választásokon, az akkori megyerendszerben esetenként több kisebb megyét összevonva, már működött.

⁸ Így pl. a Dunántúlon, s ezen belül is a nyugati választókerületekben a polgári pártok, előbb a szabaddemokraták, majd a Fidesz fölénye volt a jellemző. Ezzel szemben a szocialisták Budapesten és Észak-Magyarországon

Önkormányzati választási rendszerek

A helyi önkormányzati választási rendszerek sok országban követik az országgyűlési választási szisztémát, sok országban viszont gyökeresen eltérnek attól. Magyarországon a hasonlóságok mellett az eltérések a nagyobbak.

Alapvető eltérés, hogy 1994 óta az önkormányzati választási rendszer egyfordulós, míg az országgyűlési választás továbbra is kétfordulós. Emiatt a választási szövetségek kötését már az első forduló előtt kikényszeríti a rendszer, hiszen a magukra maradó pártok kevesebb mandátumot tudnak szerezni. (Különösen nagy szerepe van a választási szövetségnek és a jelöltállításnak a polgármester-választásokon. Itt ugyanis 30% alatti eredménnyel is polgármesterré lehet válni, ha elég sok jelölt indul, és eléggé megoszlanak a szavazatok.)

Magyarországon 1990-ben csak a tízezer lakosnál kisebb településeken választották meg közvetlenül a polgármestert. 1994-től már minden településen, így a fővárosban is közvetlenül a választópolgárok döntenek el, hogy ki legyen a polgármester. (A megyei közgyűlések elnökét a közgyűlés a saját tagjai sorából maga választja meg.)

A legnagyobb változás a hazai önkormányzati választási rendszerben 1994-ben a megyegyűlési választásokon történt. A korábbi közvetett (elektori) szisztémát felváltotta a területi pártlistás rendszer. A mandátumokat a listán elért eredmények alapján arányosan osztják ki, így a magyar választási rendszerek között ez tűnik a legarányosabbnak. (Ugyanakkor a pártlistákön csak az első öt jelölt neve szerepel, így a közgyűlésbe bejutó képviselők egy részének a nevét sem ismerheti meg a választópolgár. Ebből a szempontból ez a legkevésbé demokratikus rendszer, hiszen a képviselőket a pártok anélkül juttatják a megyei közgyűlésbe, hogy azok bármiféle előzetes megméréstetésen részt vettek volna.) A tízezer lakosnál népesebb településeken az egyéni választókerületek és a kompenzációs lista rendszerét kombinálják. Így az utóbbi megállapítás csak a kompenzációs listán bekerült személyekre vonatkozik, de sok esetben az egyéni kerületekben induló, de végül mandátumot nem nyert jelöltek jutnak be listáról a városi képviselő-testületbe.

A legdemokratikusabb választási rendszer a tízezer lakosnál kisebb települések úgynevezett kislistás rendszere, amikor a jelöltre magára adhatják le a szavazatot, és azok jutnak be, akik sorrendben a legtöbb szavazatot kapják. Nem véletlen, hogy ezeken a településeken a legkisebb a pártok befolyása, és a jelöltek többsége függetlenként indul.

A pártok erőssorrendje legjobban a megyegyűlési és a megyei jogú városi választásokon mutatkozott meg.

A parlamenti és az önkormányzati választások közötti összefüggés legerősebben a fővárosban mutatkozik meg, ahol a budai kerületekben nemcsak a parlamenti képviselők, hanem a polgármesterek is a jobboldali pártok által támogatottak, míg a baloldal a pesti és a külvárosi kerületekben szerzett országgyűlési képviselői és polgármesteri stallumot. (Néhány esetben az országgyűlési képviselő és a polgármester személye azonos.)

Érdemes utalni arra a viszonyra, ami az országos és a helyi politika mozgásai és szereplői között lehetséges. Vannak olyan európai országok, ahol a helyi politika az előiskolája az országos politikai küzdőtérnek. Franciaországban szinte nem is lehet képviselőjelölt, aki előtte egy vagy több ciklusban nem volt települési polgármester. A megválasztott képviselők, és a kinevezett miniszterek is megőrzik polgármesteri címüket. Magyarországon 1990–1994 között összeférhetetlen volt az országgyűlési képviselői és a polgármesteri mandátum. 1994 nyarán döntött úgy az új parlament, hogy ezt az összeférhetetlenséget megszünteti, amit az Alkotmánybíróság egyetlen szavazattöbbséggel jóvá is hagyott. Mind az 1994-es, mind az 1998-as parlamentbe nagy számban kerültek be olyan képviselők, akik korábban valamilyen önkormányzati tisztséget viseltek. Fordítva is igaz az összefüggés, bukott parlamenti politikusok közül sokan a megyei, illetve a városi közéletben találták meg helyüket és egyben egzisztenciájukat.

szerepeltek jól, míg a Független Kisgazdapárt legtöbb mandátuma a Dél-Alföldről származott, amíg volt megfelelő támogatottságuk.

A politikai tér fontos részét képezik a megyék és a nagyobb (megyei jogú) városok. Ma azonban a megyék politikai testületei nem rendelkeznek komoly hatalommal. A megyék politikai intézményrendszere a rendszerváltás éveiben rendült meg. A korábban erős hatalmi pozícióval rendelkező megyei tanácsok a rendszerváltó pártok kereszttüzébe kerültek. Nem véletlenül, hiszen a megyei tanácsok, a megyei pártbizottságokkal együtt, a politikai hatalom engedelmes eszközei voltak. Ez azonban csak egy sommás megállapítás, s némiképp történelmietlen is, hiszen mai szemüveggel vizsgálja a több mint ötven évvel ezelőtti viszonyokat. Alaposabb vizsgálat kell! Ma már őszintén, politikai lózungok nélkül lehet írni a tanácsrendszerről. Lássuk, hogyan is változott a megyék politikai pozíciója és szerepe a magyar közigazgatási rendszerben!

A megyék szerepe a tanácsrendszerben, 1950–1990

1950 és 1990 fontos évszámok, hiszen ez a két év nemcsak két rendszer jelképe – ez egyben két végpontja is a szocialista berendezkedésű Magyarország tanácsrendszerének.⁹

INNEN APRÓ!

A teljes centralizációtól az igazi önkormányzatiság csíráinak megjelenéséig vezető út során három tanácstörvény is készült:

- az első a helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény,
- a második a tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény, és a legfontosabb
- a harmadik a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény.

Az első és a második tanácstörvényt még az a szemlélet uralta, hogy az összes tanácsi szint alapfunkciója azonos. Így a megyei tanácsok sajátos feladat- és hatáskörét, azok közjogi helyzetét csak e törvények általános jellemzőinek felvázolásával közelíthetjük meg.

A tanácsi szervezet kialakításának jogi alapjait a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény fektette le.

Az 1949-es Alkotmányban és az 1950-ben született törvényben alkalmazott megoldások – az indoklás szerint – „a szovjetek szervezetének lenini alapelveiből” indultak ki.¹⁰

Az Alkotmány 30. §-a a tanácsokat egyértelműen az államszervezetben helyezte el, kimondva, hogy azok „minden államigazgatási-területi egységben az államhatalom egységes szervei”. Az Alkotmányban jelentek meg a tanácstagok választásáról (a választási rendszer lajstromos volt – egyetlen listával), beszámolásáról és visszahívásáról, a tanácsok feladatköréről, a végrehajtó–intézkedő szervek felépítéséről szóló keretrendelkezések.

Az úgynevezett szocialista alkotmányos kereteket kitöltő első tanácstörvény hatálybalépésével (az 1950. október 22-i általános tanácsválasztásokat követően) létrejött tanácsrendszer főbb jellemzői így foglalhatók össze:

- a helyi szint teljes államosítása,
- az államigazgatásba beolvasztott helyi igazgatás szinte totális centralizálása,
- a pártirányítás érvényesítése minden szinten,
- a demokratikus centralizmus elvének deklarálása, ami a gyakorlatban a centralizmus érvényesítése,
- a végrehajtó szervezet (a végrehajtó bizottság) és a szakigazgatási szervek a meghatározóak a tanácstestülettel szemben,
- a tanácsok közötti alá-, fölérendeltség.

A rendszer működésének már az 1960-as évekbeli elemzése is kimutatta, hogy bizonyos elemek szabályozása, működése még az akkori politikai viszonyok között is szembeötlően antidemokratikus, sőt diszfunkcionális. Megjelentek az első bíráló hangok – természetesen a legfelsőbb párt- és állami vezetés által legitimálva.¹¹ A tanácsok helyi államhatalmi szervként történő meghatározását sajátos módon azért helytelenítették, mert ez a megoldás „hozzájárult ahhoz, hogy a tanácsok szerepükben többnek tünnek, mint amit valójában betöltöttek”. Megfelelő szervezeti-jogi garanciák hiányában ugyanis nem érvényesülhetett a tanácstestület elsődleges szerepe. A hivatali (szakigazgatási) szervezet kizárólag a végrehajtó bizottságnak volt alárendelve, döntéseit annak nevében hozta. A végrehajtó bizottság (amely a központi szervek által egyszerűbben kézben tartható volt) általános helyettesítő jogkörében járt el a két tanácsülés közötti időszakban, és egyébként is egyre inkább átvette a testület funkcióját. (Előfordult, hogy még tanácsrendeletet is alkotott!) Ez a megoldás csak a „transzmissziós szíj”¹² hatékony működtetése szempontjából volt hasznos, egyébként egyaránt gátolta a végrehajtó bizottság valódi feladatainak ellátását és a szakigazgatási szervek kezdeményezőképességét.

⁹ Vass György: A megye közjogi helyzetének alakulása a királyi vármegyétől a modern területi önkormányzatig II. COMITATUS 2004. október.

¹⁰ Vass György: Id. mű.

¹¹ Lakos Sándor . 1969.

¹² Sztálin kifejezése. Eredetileg a szakszervezeteket jellemezte a párt és a munkásosztály közötti transzmissziós szíjként.

A tanácsok nemcsak a megfelelő politikai önállóság, hanem a szükséges gazdasági eszközök hiánya miatt is nehéz helyzetbe jutottak. A túlcentralizáltság elfojtotta az öntevékenységet. A korabeli politikai rendszer működéséből következett, hogy a szükséges korrekciókra a Magyar Dolgozók Pártjának III. kongresszusa tett javaslatot:

– A tanácsok nemcsak a hatalom szervei, hanem a dolgozók legszélesebb tömegszervezetei. Mindkét oldalt erősíteni kell.

– Egyértelművé kell tenni a tanácsok felső irányításának módját. A tanácsokat az Országgyűlés, illetőleg Népköztársaság Elnöki Tanácsa alá kell rendelni. Államhatalmi szervet csak államhatalmi szerv, államigazgatási szervet csak államigazgatási szerv irányítson.

– A lajstromos választási rendszer helyett az egyéni választókerületi elvet kell érvényre juttatni. Ezzel szorosabbá kívánták tenni a dolgozók és a tanácstagok kapcsolatát, ki akarták küszöbölni a kooptálás intézményét.

– Külön kell választani a tanács és a végrehajtó bizottság, illetőleg a végrehajtó bizottság és a szakigazgatási osztályok hatásköreit.¹³

Ezek az elképzelések beillettek az országban, 1953-ban szovjet kezdeményezésre megindult – később rövid életűnek bizonyult – demokratizálási törekvésekbe. A javaslatokat természetesen elfogadta a törvényelőkészítő apparátus, később az Országgyűlés is. Ezeknek megfelelően módosították az Alkotmányt, majd megalkották az új választójogi törvényt és a második tanácstörvényt (1954).

A második tanácstörvény érvényesíteni kívánta a tanácstestület elsődlegességét a tanácsrendszeren belül. A korábbiaknál részletesebben határozta meg a testület feladat- és hatáskörét. Megszüntette a végrehajtó bizottságnak a tanács helyettesítésére szóló általános felhatalmazását. Általában is törekedett a tanácsszervek önállóságának erősítésére, hatáskörük bővítésére. A külső korlátok (például a tervutasításos rendszer, a pártirányítás, a központosított tervezés) azonban mereven meggátolták a továbbfejlődést.

A második tanácstörvény rendezte a szakigazgatási szervezet jogállását. Önálló hatáskörrel és hatósági jogkörrel látta el a szakigazgatási szerveket, és kimondta kettős alárendeltségüket. Ez azt jelentette, hogy a szakigazgatási szervek egyrészt a végrehajtó bizottságnak, másrészt a felsőbb szakigazgatási szerveknek vannak alárendelve. (Itt néha a felsőbb szerv – a minisztérium – képezett védőernyőt a helyi önkénnyel – kiskirályokkal – szemben.)

Ez a megoldás – bár eleinte sok vita forrása volt a végrehajtó bizottságok és a minisztériumok között – a korábbiaknál tisztább helyzetet teremtett, hatékonyabbá átláthatóbbá tette a rendszert, hiszen következetesen elhatárolta egymástól a tanács szervezeten kívüli ágait: a tanácsokat, mint az államigazgatás általános hatáskörű szerveit és a kettős alárendeltségű szakigazgatási szerveket.¹⁴ Az új törvény azt is deklarálta, hogy a tanácsok a demokratikus centralizmus alapján működő szervek. A szocializmusnak ez a dogmává merevedett alapelve végighúzódik a tanácsrendszer egész történetén. A fejlődést, az úgynevezett demokratizálási folyamat pillanatnyi állását mindig az mutatta, hogy milyen a két oldal (a demokratizmus és a centralizmus) egymáshoz viszonyított aránya. A második tanácstörvény rendszerében a törvényalkotók által *demokratikusnak* tekintett vonások:

– a tanácsokat a lakosság választja, annak tagjait beszámoltatja, visszahívhatja (kérdés, hogy mennyire volt demokratikus a választás – kivétel talán 1985),

– a tanácsok illetékességi területükre tanácsrendeleteket alkothatnak,

– hatáskörükbe tartozik a helyi terv és a költségvetés megállapítása (de itt is a felsőbb tanács befolyása volt a döntő),

– a dolgozók bevonásával állandó és ideiglenes bizottságokat hoznak létre,

– saját vállalatokat, intézeteket hozhatnak létre, ezek tevékenységében gazdaságilag érdekeltek.

A demokratikus centralizmus jegyében természetesen jóval erősebbek voltak a *centralisztikus* vonások:

– az alsóbb tanács szerve által alkotott jogszabály nem lehet ellentétes a felsőbb szerv által alkotottal,

– a felsőbb szerv – jogszabályba ütközés esetén – megsemmisítheti, megváltoztathatja az alsóbb szerv döntéseit (a szakigazgatási szervekét célszerűtlenség esetén is),

– az Elnöki Tanács akkor is megsemmisítheti a tanács döntését, ha az jogszabályba nem ütközik, de veszélyezteti a dolgozó nép érdekeit (s hogy melyek ezek az érdekek, azt a Politikai Bizottság, a Központi Bizottság apparátusa dönti el),

– az alsóbb szerv köteles a felsőbb szerv döntéseinek végrehajtásáról gondoskodni (nem volt semmiféle ellenállási záradék),

– a központi ellenőrző szervek a tanács szervek egész tevékenységét figyelemmel kísérik,

– a felsőbb szervnek jóvá kell hagynia az államigazgatási szervek vezetőinek kinevezését.

Továbbra is érvényesült tehát a tanácsok alá-, fölrendeltségének elve. Ez a megyei tanács szempontjából azt jelentette, hogy a megye (a fővárosi tanáccsal és a megyei jogú város tanácsával együtt) az Országgyűlésnek, illetőleg az Elnöki Tanácsnak volt közvetlenül alárendelve, a megyei tanács közvetlen alárendeltségébe pedig a járási tanács és a járási jogú város tanácsa tartozott.

IDÁIG APRÓ!!!

Az első két tanácstörvény nem különítette el markánsan az egyes tanács szintek sajátos feladatait. Ennek csak látszólag mond ellent az a megállapítás, hogy ezt az időszakot bizonyos *megyecentrikusság* jellemezte. Ennek bizonyítéka, hogy az úgynevezett leadott hatáskörök megálltak

¹³ Vass György:Id. mű.

¹⁴ Vass György: Id. mű.

a megyénél, kisebb részük is legfeljebb a járásig jutott el. (Így például a kórházak, majd a szakmunkásképző intézetek az eredetileg minisztériumi felügyelet alól először a megyei tanácsokhoz kerültek.)

Már az 1950-es évek első felében kibontakozott egy olyan tudományos politikai vita, amely a megye későbbi sorsára vonatkozott. A vita kezdeményezői azt a tényt kifogásolták, hogy az állam területi beosztása a régi, hagyományos megyerendszeren alapszik, és így nem veszi figyelembe a társadalmi-gazdasági változásokat. Példának a szocialista országokat – elsősorban a Szovjetuniót tekintették. Itt ugyanis a szocialista építés során a korábbi területi beosztást az úgynevezett rajonrendszer váltotta fel. A rajonok – a korabeli megfogalmazás szerint – gazdasági egységet jelentenek. Lényegük, hogy meghatározott földrajzi területen – amelyet az állam területi beosztását rendező jogszabályban nevesítettek – egységes vagy egymást kiegészítő gazdálkodási ágakat találunk. A rajonizálásra – amelynek eredménye a megyék számának csökkenése lett volna – több, sokszor már döntésközelbe jutott elképzelés alakult ki, végső döntés azonban nem született.¹⁵

Az úgynevezett *megyerendezést* az alábbi elvek alapján kívánták megvalósítani:

INNEN APRÓ!!!

- a megyei igazgatási területbeosztás lehetőleg essen egybe a gazdasági-földrajzi körzetekkel (bár ezt előbb egyértelműen le kellett volna határolni),
- kiemelten kell kezelni a közlekedési-szállítási lehetőségek kérdését, különös figyelemmel a központok-alközpontok megközelíthetőségére (erre hivatkozva készültek ellentervek Veszprém, Vasban és Tolnában),
- a gazdasági tényezők mellett nagy figyelmet kell fordítani a politikai szempontokra, a kulturális, szociális adottságokra (ez volt a lényeg, a politikai szempont!),
- messzemenően figyelembe kell venni az igazgatás, vezetés, szervezés, szakmai szempontjait is,
- a megyéknek már meglévő, jelentős fejlődési lehetőségekkel bíró nagyobb települések köré kell szerveződniük. (Emiatt vetették el például, hogy a közép-dunántúli megye székhelye Veszprém legyen Székesfehérvár helyett.)

Ezen elvek alapján kidolgozott előterjesztés a megyék számát 10-re, 12-re, a járásokét 100-ra, a nagy-budapesti kerületekét 14-re javasolta csökkenteni. A Dunántúlon például Vas, Veszprém, Komárom és Tolna megye megszüntetésével (szétdarabolásával) számoltak. Az éles belső szakmai-politikai viták nyomán az elképzelések folyamatosan módosultak, felpuhultak, végül 1956. október 12-én a Minisztertanács nyilvánosságra hozta döntését: „a következő években nem tartja célszerűnek a területszervezés végrehajtását, mert az elvonná az erőt a népgazdasági feladatok megoldásától, a szocialista demokráziát fejlesztésétől”. Vagyis a reformterv megbukott.

IDÁIG!!!

A társadalmi-gazdasági és politikai változások – a merev tervutasításos gazdaságirányítás tervezett reformja, az óvatos politikai demokratizálási kísérletek – már az 1960-as évek közepére megérlelték annak felismerését, hogy új, a változó viszonyokat jobban tükröző, azok továbbfejlődését legalábbis nem gátló tanácsvörvényre van szükség.

A reformista szakmai elképzeléseket a politika (a párt) is támogatta, azzal az intellemmel, hogy a tanácsrendszer lényegi elemeit (mindenekelőtt a demokratikus centralizmust, a tanácsok államigazgatási jellegét, a tanácsok pártirányítását) meg kell őrizni. Az szintén a politika elvárása volt, hogy néhány alapelv – például a testületi szervek primátusa, a választópolgárok ellenőrzése a tanácsszervek tevékenysége felett stb. –, amely korábban inkább csak a deklarációk szintjén érvényesült, határozottabb törvényi megfogalmazást nyerjen. Ezzel szemben az Elnöki Tanács olyan jogszabályt alkotott (1965. évi 8. számú tvr.), amely arra hatalmazta fel a kormányt, hogy – átmenetileg – a hatályos törvények rendelkezéseivel ellentétes szabályokat is alkothasson a tanácsokkal kapcsolatban. Így szabályozták például a szakigazgatási szervek irányításának átalakítását, és így vezették be 1970-ben a nagyközség kategóriát is.

Az 1971-ben megalkotott *harmadik tanácsvörvény* már a tanácsok jellegének definiálásakor – a tanácsok népképviselői-, önkormányzati- és államigazgatási szervek – új és előremutató volt. A tanácsrendszer történetében először jelent meg az önkormányzatiság fogalma. Természetesen sem a törvényi megoldások, sem a kialakult gyakorlat nem a modern (polgári) értelemben vett önkormányzatiságot tükrözte. Mégis figyelemre méltó, hogy a tanácsok önkormányzati jellege elsősorban a terület- és településfejlesztést, a lakossági igények magas színvonalú ellátását, az

¹⁵ Az 1956-os reformtervezetről lásd HAJDÚ Zoltán írásait, például: COMITATUS, 1992. 10. szám

ehhez szükséges gazdasági lehetőségek, pénzügyi eszközök biztosítását, a szervezeti önállóságot, valamint a hatáskörök önálló gyakorlását foglalta magában.

A tanácsok elvileg önállóan gazdálkodtak anyagi eszközeikkel. Ennek az volt a garanciája, hogy a bevételi forrásokat, részesedésük mértékét, az állami hozzájárulás összegét az ötéves tervidőszakra szóló költségvetési törvény állapította meg. A tanácsok megkapták a szervezetalakítási szabadságot, a hatáskörök önálló gyakorlásának lehetőségét, igaz a központi jogszabályok, irányelvek által korlátozva. A tanács feladat- és hatáskörét csak törvényben, törvényerejű rendeletben, minisztertanácsi rendeletben és határozatban, valamint tanácsrendeletben lehetett megállapítani. Az is fontos változás volt, hogy a tanács nemcsak felsőbb jogszabály végrehajtására alkothatott rendeletet, hanem akkor is, ha a helyi társadalmi viszonyok helyi tanácsi jogszabályi rendezést igényeltek.

Megszűnt a tanácsok – mint testületek – szervezeti alá-, fölérendeltsége. Így például a megyei tanács 1971-től már nem utasíthatta a városi tanácsot, mint ahogyan azt a korábbi tanács törvények alapján megtehetette. Eseti utasítás tanács testületnek nem volt adható. Az ekkor bevezetett törvényességi felügyeleti rendszer – a törvény indoklása szerint – nem igényelt, és nem is valósított meg szervezeti alá-, fölérendeltséget a különböző szintű tanácsok között.

Már 1967-ben megszűnt a helyi szakigazgatási szervek kettős alárendeltsége, megmaradt azonban az általános hatáskörű szakigazgatási szerv (a végrehajtó bizottság) tevékenységének kettős irányítása.¹⁶

A továbbra is alapelvnek számító demokratikus centralizmus keretein belül igyekeztek erősíteni a demokratikus oldalt. Elsődlegesnek tekintették a képviselői demokráciát (ennek jegyében erősítették a tanács testület hatáskörét, önállóságát), de történtek kísérletek a közvetlen demokrácia intézményrendszerének kiépítésére is (például falugyűlés, választói gyűlés).

Természetesen az osztársadalmi érdek érvényesítése céljából megmaradt a pártirányítás és jó néhány, a centralizmusra jellemző egyéb eszköz is. Kétségtelen azonban, hogy az állami (központi) beavatkozás egyre inkább a normatív aktusokra szorítkozott.

A harmadik tanács törvényben már világosan elkülönült a szintek szerinti szabályozás. A jogszabály azt a megoldást alkalmazta, hogy először a valamennyi szintre érvényes feladat- és hatásköröket jelölte meg, majd külön részletezte a közigazgatási szintenkénti sajátosságokat. Alapelv volt, hogy a helyi (községi, nagyközségi, városi, megyei városi, fővárosi kerületi) tanácsok hatásköre között a különbség csak mennyiségi, de nem minőségi. (A megyei tanács hatásköre azonban – mivel szerepe nem egy-egy települést érintett, hanem nagyobb területi egységben látta el feladatát – nem csupán mennyiségileg, hanem minőségileg is különbözött a helyi tanácsokétól.)

Az 1971-es új tanács törvény tehát számos olyan változást hozott, amely a korábbihoz képest törvényesen is *növelte a megyei tanácsok és szerveik szerepét, felelősségét*, és ezzel összhangban a megyék jogosítványait is. A harmadik tanács törvényben a megyék alapvetően három funkciót láttak el.¹⁷

INNEN APRÓ!!!

1. A megyei tanácsok közvetítik a megyében működő helyi tanácsokhoz a központi célkitűzéseket. A megyei tanács gondoskodott a központi irányítás és az ágazati politika érvényesítéséről. Ezen belül kiemelt jelentősége volt a művelődés-, az egészségügynek és a szociálpolitikának. A megyének tehát a szervezői és koordinációs funkciók kívül konkrét irányítási feladatai is voltak. A központi célkitűzések közvetítését azonban nem a tanács testületeken, hanem a kettős alárendeltségben működő végrehajtó bizottságon, de méginkább az ágazati szakigazgatási szerveken keresztül végezték, és sok esetben a tisztségviselők (elnök, elnökhelyettesek) informális irányításán keresztül. A megyei tanács szakigazgatási szervei így lényegében a központi szervezetek (minisztériumok) területi szerveiként is tevékenykedtek.

2. A megyei tanácsok másik jelentős feladata volt a megyében lévő települések, illetve az ezeket összefogó tanácsok érdekképviselése. Ez a funkció értelemszerűen magába foglalta az egész megye érdekképviselését a központi szervek előtt (például az ötéves tervek, éves költségvetések keretszámainak kiszámítása az Országos Tervhivatallal és Pénzügyminisztériummal). De az érdekképviselői funkció, vagy más néven területgazda-funkció a különböző megyei települések, városok és térségek eltérő érdekeinek összehangolását, illetve a megfelelő koordinációt is jelentette a

¹⁶ A végrehajtó bizottságok tevékenységét részben a saját tanács testület, részben a felettes végrehajtó bizottság, illetőleg a Minisztertanács irányította.

¹⁷ Kara Pál véleménye szerint. Lásd VEREBÉLYI Imre. szerk., 1989, ÁSZI kötetben A megyei tanácsok c. fejezetet.

központi célkitűzések és a helyi területi érdekek között. Ennek a tevékenységnek egyik fontos kerete a különböző területi tervek meghatározása, ide értve a tanácsi és nem tanácsi szervek fejlesztési célkitűzéseinek összehangolását is. (Kifejezetten ez utóbbi célt szolgálta az ötéves megyei területfejlesztési terv.) Az első és a második funkció sohasem különült el élesen, hiszen a megyei irányítás és a koordinációs munka alapvető célja a helyi érdekek hatékony képviselete volt oly módon, hogy egyidejűleg érvényesüljenek a központi célkitűzések is. Végeredményben a megyei tanácsok jogosítványa volt a helyi tanácsi tevékenységek fő irányvonalának meghatározása is. (Amit a végrehajtó bizottságok útján intézett. Ehhez a jogi szabályozás igen hatékony felügyeleti és ellenőrzési rendszert is biztosított a megyei testületnek.)

3. A megyei tanácsok harmadik, legjelentősebb funkciója ellátási felelősségükből következett. Olyan szolgáltatásokat fedett le, amelyek a megye egészségét vagy nagy részét érintették, illetve valamiféle különleges igényt elégítettek ki. A tanácstörvény szerint a megyei tanács közvetlen ellátási funkciókat csak annyiban gyakorolt, amennyiben ezt helyi szinten, egy települési tanácson belül gazdaságosan nem lehetett megoldani. Jellemüket és funkciójukat tekintve ezek az intézmények, illetve ezen intézmények többsége feladataik jó részét valóban az egész megyére kiterjedően látták el (például gyermek- és ifjúságvédő intézet, megyei kórház, megyei művelődési központ), más esetekben viszont a speciális tevékenység miatt tartotta indokoltnak a jogi szabályozás valamely intézménytípus megyei fenntartását (például elmeszociális otthonok, egészségügyi gyermekotthonok, vagy a levéltár).

IDAIG

CITÁTUM

MÁS BETŰTÍPUS ÉS KÉT HASÁB!!!

Megyei Tanácsok: Csökkenthető-e a létszám?

APRÓ AZ EGÉSZ!!!

Nem mai probléma a közigazgatásban a létszámcsökkentés. Ezt mutatja a közel húsz éve készült és ma is érvényes tanulmány, ami a Figyelő című gazdasági hetilap fókusz rovatában jelentettem meg 1987. október 8-án. Később az íráshoz öten szóltak hozzá, ami példátlan volt akkor is. Hogy kik voltak az opponensek?. Minisztériumok, megyék munkatársai, mind-mind hivataluk létszámának védelmében, érveltek.

E cikk szerzője – egy megyei tanács munkatársa – mindenekeelőtt a megyei tanácsok szempontjából vizsgálja ennek, a címben megfogalmazott kérdésnek a lehetőségeit, – a vezette fel a hetilap szerkesztője az írást

„Az igazgatási szervek létszámának és működési költségének csökkentését az MSZMP KB-nek a gazdasági-társadalmi kibontakozás programjáról szóló állásfoglalása és a kormány munkaprogramja is előíranyozta.

A létszámcsökkentés csak a tanácsok szervezeti felépítésének korszerűsítésével együtt ésszerű és reális. Ellenkező esetben – például a jelenlegi szakigazgatási szervek egyenletes 20–30%-os létszámcsökkentése esetén – csak egy megcsonkított, béna, hatékony cselekvésre képtelen szervezetet kapunk, mely a rá váró, minőségileg új többletfeladatoknak képtelen eleget tenni, sőt esetleg éppen a szervezetek leépítésére hivatkozva nem is próbál annak megfelelni. A jelenlegi rendszer reformjának előkészítéséhez elengedhetetlen az elemző munka megkezdése.

Bár a jelenlegi rendszer megismeréséhez további kritikai elemzésre is szükség van, most mégis egy elképzelt modell képét próbálom felvázolni. E bizonyára vitára készített elképzelés felélénkítheti az érintett szakmai közvélemény érdeklődését, s újabb vizsgálatok és javaslatok elkészítésére ösztönözheti.

A *létszámcsökkentés* során az *apparátus javát kell megtartani* a megyei igazgatási szervezetben, illetve az ahhoz szorosan kapcsolódó háttérintézményekben. Ehhez feltétlenül szükség van arra, hogy a felszabaduló beralap nagyobbik része bérfejlesztési célokat szolgáljon. Nem a rosszul megfizetett apparátus az olcsó, hanem a jól megfizetett, hatékonyan dolgozó szakembergárdával rendelkező közigazgatás fenntartása gazdaságos. Az igazgatási dolgozók alulfizetése kontraszelekciót eredményez, s egyben a korrupció melegágya.

A szervezetátalakítás végeredményeként létrejövő szervezet létszáma lényegesen – harmadával-negyedével – kevesebb lehet, mint a jelenlegi. (A mostani 300 fő körüli apparátusokkal szemben 200–230 fős szervezeteket jelent.) Az összevonások révén a párhuzamos, illetve az időközben feleslegessé vált feladatkörök megszüntetésével egységes és ütőképes közigazgatási szervezetet kell kialakítani, mely az aktuális feladatokra esetenként létszámot tud átcsoportosítani, illetve új, hatékonyabb szervezeti egységet is ki tud állítani.

A területi feladatok segítésére, az érdekközvetítés, az egyeztetések végzéséhez megfelelő, a hagyományos típusú szakigazgatási szervektől eltérő, és azoktól szervezetileg elkülönülő kislétszámú apparátust is létre kell hozni.

A kialakítandó új szervezeti egységeket a fő feladatkörök szerint, nem pedig az ágazati elveknek megfelelően kell kialakítani. Meg kell teremteni a megyei közigazgatás vezetőjét segítő törzskari szervezetet is, amely azonban nem lenne fölerrendelve a többi szervezeti egységnek. Általában is oldani célszerű – a szakmai konfliktusok nyíltabb vállalásával is – a merev alá-fölerendeltségi kapcsolatokat.

A fő tevékenységi, illetve feladatköröknek – mely például a hatósági, törvényességi felügyeleti, intézményirányítási (fenntartói) vállalatfelügyeleti, tervezési, beruházási, műszaki lebonyolítási, pénzügyi-finanszírozási, munkaerő-gazdálkodási, személyzeti, továbbképzési, szakfelügyeleti feladatok köré csoportosíthatók – a tevékenység jellegének megfelelő szervezeti keretben kell a helyét megtalálnunk. Ne a szakigazgatási szervek munkáját segítő háttérintézmények létszámának leépítésével kezdjük a szervezet korszerűsítést, amikor a jelentős tartalékok az igazgatási apparátusban, a túlzottan tagolt felépítésű ágazati és funkcionális szakigazgatási szerveken belül vannak.

A *szolgáltató jellegű*, vagyis nem közvetlenül és kizárólagosan közigazgatási feladatokat ellátó *háttérintézmények bevételi érdekeltiségét* növelni kell. Így például a továbbképzéssel, munkaerő-közvetítéssel, számítástechnikával foglalkozó háttérintézmények minél kisebb költségvetési támogatással, lehetőleg önfinanszírozó módon működhetnének. Új háttérintézmények alapítására is sor kerülhetne, ha az nemcsak a létszámcsökkentés elkerülését célozná, illetve a többletszolgáltatásért befolyt többletbevétel is beralapot képezne. Felvetődhet például a megyei tervosztályok körében működő műszaki és beruházási szervezet létrehozása. (Ezek részben önálló gazdálkodási jogkörű költségvetési szervek lehetnének, amennyiben a kifejezetten megyei tanácsi beruházási, felújítási munkákért díjat szedhetnek.)

A demokratizálódási folyamat következtében a közigazgatás közvetlen hatalmi, operatív irányítási szerepe csökken, miközben a társadalmi-gazdasági környezet feltételeit biztosító szervezési, koordinálási, törvényességi, ellenőrzési feladatai nőnek. Miközben azonban új feladatra új szervezetet hozunk létre – például a törvényességi felügyeleti, építésfelügyeleti csoportokat – a régi szervezeti kereteket – például az önálló ipari és kereskedelmi osztályokat – is fenntartjuk. Háttérintézmények létrehozásával hajlamosak vagyunk a szervezetek megkettőzésére. Ilyen például a munkaügyi osztály és a munkaügyi szolgáltató iroda vagy a családvédelmi központok hálózata a gyámügyi és szociálisigazgatás mellett. Ezért fontos lenne, hogy az új, tisztán költségvetési támogatásból működő háttérintézményeket csak az igazgatási létszám – legyen az a meglévő szakigazgatási szerv, vagy más irányított intézményen belül foglalkoztatva – terhére lehessen feltölteni. Arra kellene törekedni, hogy a megyei tanácsi

szakigazgatásban és annak intézményrendszerén belül – a szükségszerű „fogyókúra” után – érvényesüljön *az igazgatási létszám megmaradásának törvénye*. Eddig ugyanis az igazgatási és adminisztratív létszám állandó, lassú, létszámcsökkenési kampányoktól kísért növekedése tapasztalható.

A korszerű közigazgatás nem képzelhető el korszerű ügyviteltechnika nélkül. Szükség van tehát a számítástechnikát, a szövegszerkesztő írógépeket és az egyéb korszerű eszközöket kezelni tudó, rutinlevelezést önállóan végző, az ügyintézést közvetlenül segítő, középiskolai végzettségű ügyviteli alkalmazottakra, közigazgatási közép-kaderekre. Feladatuk és a növekvő követelmények miatt alkalmazásuk csoport-, illetve osztályszervezetben, az ügyintézők, illetve vezetők mellett célszerű. Mindenképpen óvakodnék a taylori üzemszervezési elveken alapuló úgynevezett leíró irodák létrehozásától. A gépírói feladatokat is ellátó ügyviteli alkalmazottak nem valamilyen alsóbbrendű, s ezért elkülönítésre ítéltetett kaszt, hanem a vezetők és ügyintézők munkáját közvetlenül segítő munkatársi gárda, akiknek munkáját az eddiginél jobban el kell ismerni. Nem lenne tehát célszerű az igazgatási létszám csökkentését az ügyviteli területen elkezdni, bár kétségtelen, hogy ha nem is az ügyintézői létszámcsökkenés mértékében, de ahhoz igazodva bizonyos létszámcsökkenés és –átcsoportosítás ezen az állománycsoporton belül is elkerülhetetlen.

A különböző igazgatási állománycsoportokat érintve nem kerülhetjük meg a különböző címek, rangok, beosztások kérdését. Bár a közvélemény egy részét irritálja a tanácsosi, főtanácsosi címek visszaállítása, ennek kereteit – különös tekintettel az ügyintézői állománycsoport létszámának csökkentésére – tovább lehetne bővíteni. Az ügyintézők számára ugyanis az előmeneteli lehetőség kevés. Az ösztönzés és elismerés e formáját célszerű lenne kiterjeszteni a háttérintézményekre, az adható címek maximumát is fel kellene emelni az összlétszám 20%-áról, annak 30%-ára. (Például legfeljebb 20% tanácsos és 10% főtanácsos.)

Célszerű lenne megreformálni a vezetői és irányítói kinevezések rendszerét és bérezését. A kellőképpen differenciált és megfizetett beosztotti besorolásokra építve százalékos mértékben meghatározott vezetői pótlékkal – a csoportvezetőtől a főosztályvezetőig – lehetne elismerni a magasabb követelményeket támazstó vezetői és irányítói beosztásokat.

Kényes kérdés: a megyei tanácsi szakigazgatási szervezet főosztályi tagoltsága. Például a legnagyobb létszámú pénzügyi osztály – melynek csoporttagolását is miniszteri utasítás formájában kiadott irányelv szabályozza – szervezeti felépítése aluldimenzionált. Legnagyobb csoportjai – a költségvetési, az ellenőrzési és az adócsoport – nagyobb méretűek, mint például az ifjúsági és sportosztály. A csoportszervezetben működő osztályméretű és feladatkörű szervezetben gondot jelent a csoport óhatatlanul kialakuló belső tagozódása.

Másik gond *az előléptetési esély* alacsony mértéke. A jelenlegi 14 osztályos modellel szemben a tevékenységi körhöz igazodó 7–9 főosztályból álló szervezetet tartok célszerűnek.

Hogyan képzelhető el egy ésszerű, feladatokhoz rendelt, a követelményekhez igazodó megyei közigazgatási szervezet?

Az első kérdés a megyei testületek szerepe. A politikai intézményrendszer továbbfejlesztése jegyében a megyei tanácstestület szerepe erősítendő. A megyei tanács végrehajtó bizottsága kettős alárendeltségének javasolt megszüntetésével magát e testületet is átszervezésre, megszüntetésre érettnak tekintjük. A hatáskörök nagy részét a tanácstestületekhez kívánatos telepíteni és az elnevezést is meg lehet változtatni, hiszen a végrehajtás szerve már régóta nem a végrehajtó bizottság, hanem a szakigazgatási apparátus.

A két tanácsülés közötti folyamatosság biztosítása érdekében a korlátozott hatáskörrel és jogkörrel rendelkező megyei tanács elnökségét célszerű működtetni. A megyei tanácselnök a testület vezetőjeként független lenne a tanács közigazgatási apparátustól, viszont kis létszámú saját apparátus, az elnöki iroda segítené a tevékenységét. Az elnök munkáját segítené egy tanácsadói gárda is, mely a megye sajátosságaitól és az aktuális problémáktól függően ipari, mezőgazdasági, kereskedelmi, idegenforgalmi, munkaügyi, tudományos, művelődési és szociális kérdésekben a hagyományos közigazgatási apparátustól független – kontroll jellegű – elemzésekkel, az önálló vállalati és intézményi vezetőkkel való kapcsolattartással stb. foglalkozna.

Ugyancsak a hagyományos közigazgatási apparátustól függetlenül, illetve a megyei tanács testületének – esetleg egyik bizottságának – alárendelve működne a megyei főszámvevőség, átvéve a megyei pénzügyi osztály főkönyvelőségi csoportjának pénzellátási funkcióit. A megyei tanács főszámvevősége végezné a testület által jóváhagyott költségvetési támogatások, illetve tanácsai hozzájárulások finanszírozását, kezelné a megyei tanács lakásalapját, letéti számláját, vezetné az igazgatási dolgozók bérnyilvántartását. Léte a pénzügyi törvényesség biztosítója lenne, s egyben hatalommal is rendelkező ellenőrzést jelentene a megyei tanácstestület – annak elnöksége, a megyei tanácselnök – számára az egységes és erős megyei közigazgatási szervezettel szemben.

A létrehozandó új megyei igazgatási apparátus nem a megyei végrehajtó bizottságtól, vagy a részben azt pótló elnökségtől, hanem az apparátus vezetőjétől – nevezzük őt megyei közigazgatási titkárnak – függne. Nemcsak a vb-titkár, hanem a megyei tanácselnök, mint a megyei szakigazgatás vezetője hatáskörét venné át. Kinevezője a megyei tanács lenne, amely a kormány jelöltjei közül – üresedés esetén kötelezően kettő vagy több jelöltet kellene állítani – kiválasztaná és határozatlan időre kinevezné az apparátus vezetőjét. (Ez a kötelező kettős jelölésben térne el a mai rendszertől.)

A megyei szakigazgatás vezetője felett a munkáltatói jogokat a minisztertanács gyakorolná, ez azonban nem jelenti azt, hogy közvetlenül utasítható. Csak a jogszabályokat, - miniszteri utasítást ide nem értve – köteles végrehajtani, kivéve, ha hadiállapotot hirdetnek ki. Vonatkozik ez az egységes szakigazgatási apparátusra is, mely a

jogszabályi keretek között hozott megyei tanácstestületi döntéseket is köteles végrehajtani, s a testület munkáját segíteni.

Az egységes közigazgatási apparátus a vezetés általános elvei szerint: tervező, szervező, irányító és ellenőrző funkciók szerint tagozódna. A városigazgatás funkciói a megyei igazgatásban is megtalálhatók: tervezés, szervezetek létrehozása és működtetése, az anyagi eszközök felhasználása, koordináció hatósági, gazdasági és politikai eszközökkel. Az államigazgatási tevékenységfajták – az elvi-politikai tevékenység, a hatósági tevékenység és a szervezeten irányító tevékenység – köré szintűgy szervezhető a szakigazgatás szervezettrendszer.

Az elvi-politikai munkát az elnökség és azt segítő apparátus hangolná össze, bevonva az egységes közigazgatási apparátust is. A megyei közigazgatási titkár munkáját közvetlenül a titkársági főosztály segítené (szervezés) csakúgy, mint a teljes hatáskörű személyzeti főosztály, melyhez a mezőgazdasági, művelődési, egészségügyi szervezetekkel kapcsolatos személyzeti teendők is hozzátartoznának. A hatósági főosztály is teljes – vagy majdnem teljes – hatósági jogkört gyakorolna.

A jelenlegi igazgatási osztályról leválna a törvényességi felügyelet, kiegészülve a mezőgazdasági és tanácsai törvényességi feladatkörrel, mely így együtt képezné a törvényességi felügyeleti főosztályt.

A tervezési feladatokat a pénzügyi osztály költségvetési tervezői feladata is tartozna (a hagyományos tervosztályon kívül). E főosztályhoz csatlakoznának az ágazati osztályok statisztikusai is, kiváltképp a beruházási csoport, mely a megyei műszaki beruházási iroda magját képezné.

Az ágazati osztályok maradék *intézményirányítási és vállalatfelügyeleti* funkcióit ezen nevet viselő főosztály látná el.

Egy ellenőrzési főosztályba tömörülne a pénzügyi, a költségvetési és az árellenőrzést, valamint a piacfelügyeletet végző revizorok is.

E koncepció a párhuzamos feladatkörök – például terv- és pénzügyi osztály -, valamint az ágazati feladatokat ellátó osztályok ágazatirányítási feladatainak megszüntetésével, illetve a szakmai feladatok egy részének háttérintézménybe történő átcsoportosításával az igazgatási létszám jelentős csökkenésével számol. Ennek elvi alapja az, hogy ágazati irányításra megyei szinten nincs szükség, mivel az a kormányzat feladata.

Az elképzelés minden bizonnyal súlyosan sért egyes – elsősorban ágazati szervezetekhez kapcsolódó – részérdekeket, de éppen ez a célja. A tanácsok több évtizede változatlan szervezeti rendszere ugyanis elmaradt a reform követelményeitől, sőt más területeken is akadályozza annak kibontakozását.

Agg Zoltán”

Valahol a cikkben belül az eredeti karikatúra!!!

IDÁIG APRÓ!!!

Az előbbi cikk jól mutatja, hogy milyen gazdag feladatkört láttak el 1990-ig a megyei tanácsok. Mára a megyei önkormányzatok a megyei tanácsok feladatköréből csupán az *ellátó szerepkört* örökölték meg, bár az eredeti törvénytervezetben az érdekképviselet lehetősége is szerepelt.¹⁸ A központi irányítás létrehozta a maga megyei szervezetrendszerét, így a hatósági irányító, ellenőrző feladatok az úgynevezett *dekoncentrált szervek intézményrendszerébe* kerültek át (például megyei közigazgatási hivatal, tisztiorvosi szolgálat, megyei munkaügyi központ stb.). Az *intézményfenntartó funkció* ugyanakkor erősödött, amennyiben lehetővé tette a települési önkormányzatoknak, hogy átadja a közép fokú intézményeit a megye fenntartásába. (Végeredményben itt is gazdaságossági kérdéssről volt szó, hiszen azok az intézmények kerültek át megyei fenntartásba, amelyek finanszírozását az adott város nem tudta biztosítani.)

Mindehhez a rendkívül széles jogosítványi körhöz megfelelő eszközrendszert is rendelt már a harmadik tanáctörvény is. Bár megszűnt a tanácsok közötti alá-fölérendeltség, a megyei tanács jogszabály útján befolyásolhatja a helyi tanácsok tevékenységét, illetve azok fő irányvonalát. Az egyik legfontosabb ilyen jogi eszköz a népgazdasági célkitűzések hatékony területi szervezése és koordinálása érdekében ötéves időszakra elfogadott, és a helyi tanácsok számára kötelező érvényű jogszabály formáját öltő megyei területfejlesztési terv, amely magában foglalta a területen végrehajtandó fejlesztések, a megyébe települt vállalatok, szövetkezetek, intézmények működésének stratégiai – sokszor igen részletes – vonatkozásait.

A kettős irányítás elvéből fakadóan a megyei tanács végrehajtó bizottságának tevékenységét a tanácstestület és a Minisztertanács irányította. A megyei vb irányította viszont a helyi tanácsok végrehajtó bizottságainak tevékenységét. Könnyen belátható, hogy a megyei tanácstestület akarata ezen a csatornán is érvényesülhetett helyi szinten.

INNEN APRÓ!!!

¹⁸ Ez a javaslat az önkormányzati törvény. szavazásakor 1990 augusztusában nem kapta meg a 2/3-os többséget.

Irányítási jogkörében a megyei végrehajtó bizottság:

- Határozataiban kötelezően vagy irányelvként feladatokat állapít meg, módszereket ír elő a helyi tanács vb számára.
- Jogszabályban megállapított hatáskörében utasítást adhat a helyi vb-nek. Ezt a jogát a hatáskörelvonás tilalmának elve korlátozza.
- Megszervezi a helyi tanácsok vb-inek ellenőrzését és beszámoltatja azokat.
- Javasolhatja a helyi tanácsnak, hogy a vb-t hívja vissza.
- Jelöli a helyi tanács vb-titkárát, felette fegyelmi jogkört gyakorol.
- Elrendelheti a helyi tanács ülésének összehívását.

A megyei vb lényeges hatásköre volt még, hogy törvényességi felügyeletet gyakorolt a helyi tanács tevékenysége felett. Ennek legerősebb jogosítványa az volt, hogy megsemmisíthette a helyi tanács jogszabálysértő rendeletét vagy határozatát. Az előzetes normakontroll is érvényesült, és lehetőség volt a jogszabálysértő döntés végrehajtásának, sőt kihirdetésének felfüggesztésére is. Jogorvoslatért e döntés ellen a Minisztertanácshoz – illetőleg a Minisztertanács Tanácsai Hivatala elnökéhez lehetett fordulni.

A megyei tanácstestület jogosítványai közül említést érdemelnek még a területszervezéssel és a jogszabálykezdésműködéssel kapcsolatos hatáskörei. A megyei tanács döntött község nagyközséggé való szervezéséről, községi közös tanács székhelyének áthelyezéséről, megyehatárt nem érintő területrészcsoportolásról és előterjesztést tehetett jogszabályalkotására, módosítására (felterjesztési jog).

Idaig apro!!!

A harmadik tanács törvény keretei között „a megyék a politikai rendszer, a hatalmi struktúra, de a szűken vett közigazgatás szempontjából is meglehetősen markáns középszintet képeztek. Minden jogosítványuk megvolt ahhoz – és ezekkel határozottan éltek is –, hogy erős területpolitikai tényezőkké váljanak, ugyancsak hatékonyan tudták közvetíteni a központi akaratot. A tervutasításos rendszerekre jellemző újraelosztási folyamatokban is jelentős szerepet kaptak, illetőleg harcoltak ki maguknak. Éppen e területen vált azonban egyre szembeötlőbbé az egész rendszerre jellemző demokráciadeficit, a nehezen áttekinthető, szubjektív elemeket is érvényre juttató döntési mechanizmus. Érdemi továbblépésre a tanácsrendszer keretei között már nem volt lehetőség.”¹⁹ A harmadik tanács törvény – részben a mintául szolgáló dél-német (főként baden-württembergi) jogszabályokból átvett formai megoldások miatt is – szinte elment addig a határig, amelyet átlépve már magát a rendszert számolta volna fel. Ma már joggal állíthatjuk, hogy a történelem bizonyága szerint a tanácsrendszer önkormányzati típusú megújítása csak magának a társadalmi és politikai berendezkedésnek, a korábbi rendszernek a meghaladása révén volt lehetséges.

A magyar tanácsrendszer közel négy évtizede alatt a megyei tanácsokat csak kis mértékben érintették a különféle, egyébként jelentős változások – állapította meg Kara Pál.²⁰ Ezt igazolják azok a tények is, hogy 1950 óta a megyék között nagyobb léptékű határváltozás mindössze egyszer fordult elő (a keszthelyi járás és Keszthely város Zala megyéhez való visszacsatolása 1978-ban), továbbá egy alkalommal került sor a megyeszékhely megváltoztatására (Csongrád megyében: Hódmezővásárhely–Szeged).²¹ Ezen túl még az 1971-ig létező négy megyei jogú várost, illetve a később öt, majd nyolc megyei várost említhetjük, mint olyan tényezőket, amelyek bizonyos mértékig befolyásolták, sőt még ma is befolyásolják a megyei szervezetet.

Az 1970-es új tanács törvény a korábbiánál nagyobb mozgásteret biztosított a megyei tanácsok számára. A tanácsokat megillető bevételek megyei szintű szabályozásával, és az állami támogatás szétosztásának jogával élve a megyei tanácsok döntő befolyással bírtak a településfejlesztésre.²²

¹⁹ Vass György: Id. mű.

²⁰ Kara Pál: i.m.

²¹ Kisebbségi területváltozásra Baranya és Tolna megyék között is sor került (Máza–Szászvár).

²² A megyei tanácsok eltérő szabályozási technikáját elemzi Szegő Andrea A redistribúció típusai és az érdekviszonyok című tanulmányában. Szociológia, 1977/3. szám. A szerző a bevételi szabályozás szempontjából vizsgálja a különböző megyék fejlesztési politikáját, maga a tervezés azonban nem bevétel-, hanem kiadásorientált volt, tehát az Országos Tervhivatal, illetve a megyei tanács által meghatározott kiadási előirányzatokhoz igazították a bevételi tervet a döntéshozók. A hatalmi centrum a megyék közötti pénzelosztásnál az Országos Tervhivatal volt, a megyéken belül pedig a megyei tanács végrehajtó bizottsága, a döntéseket a megyei pártbizottság első titkárának útmutatásai alapján a megyei tanácselnök, illetve az általános helyettes, valamint a döntéseket előkészítő terv- és pénzügyi osztályok vezetői hozták. A döntésekre a

Az 1971–1975 közötti IV. ötéves tervidőszakban kezdődött a megyeszékhelyek erőltetett ütemű fejlesztése, ami különösen a százezer lakosnál kisebb népességű megyei központoknál volt szembeűnő. A városépítés jó példajaként mutatták fel az átépített salgótarjáni városközponot, s ezt a példát a magasház-építéssel együtt több megyeszékhely is követni próbálta. A nagyobb városok fejlesztését ágazati célkitűzések is motiválták, így a lakáshiány enyhítése érdekében az úgynevezett célcsoportos lakásépítés is elsősorban a megyeszékhelyekre és a nagyobb városokra koncentrálódott. Az új lakótelepek építése révén a környező településekről is a városokba áramlott a lakosság, s így a lakáshiányt jelző mutatók továbbra is azokon a településeken voltak a legmagasabbak, ahol a legtöbb lakás épült.²³

A 15 éves lakásépítési tervhez kötődő fejlesztéseken túl az egyéb ágazati programok (kórházfejlesztés, iskolaépítés) is a nagyobb városokat preferálták. Ezt erősítette fel az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció mechanikus alkalmazása. A röviden csak OTK-nak nevezett, szakmailag igen alaposan kidolgozott koncepcióból a tanácsok vezetői a település-besorolást vették a legkomolyabban. Ezek szerint a kiemelt felsőfokú központ kategóriába az öt megyei város, a felsőfokú központi kategóriába az ötvenezernél nagyobb megyeszékhelyek, részleges felsőfokú központ kategóriába a többi megyeszékhely került. Középfokú központ címet kaptak a vonzáskörzettel rendelkező városok, járásszékhelyek (például Ajka, Pápa). A korábbi járásszékhelyeket, amelyek egyben várossá nyilvánítási listára is kerültek, részleges középfokú központ kategóriába sorolták (például Balatonfüred, Zirc). A megyei tanácsok hatáskörébe került az alsó fokú központok kijelölése, s mivel a részleges középfokú központtá nyilvánítás hatásköre a kormányé volt, ezért azokat a volt járásszékhelyeket, amelyeket innen „kifejejtettek”, kiemelt alsó fokú központnak nyilvánították. (Ide többnyire olyan nagyközségek kerültek, amelyeknek jelentőségét külön ki akarták emelni. Például. Balatonfüzfő, Devecser.)

Jelző nélküli alsó fokú központok lettek a közös tanácsok székhelyei (például Nemesvámos), míg az úgynevezett részleges alsó fokú központ címet a korábban önállósággal bíró, de már összevont tanácsok székhelyei (például Tótvázsony) birtokoltak. Komoly társadalmi problémát okozott a központi szerepkörrel nem rendelkező települések besorolása, hiszen azokat először úgynevezett egyéb településként jelölték meg. E településkategórián belül a statisztikai hivatal szakértői megkülönböztették az úgynevezett elsorvasztandó falvak kategóriáját is, de ezt később a Gyűrűfű-jelenség, az első elnéptelenedő falu kapcsán eltörölték.²⁴ (Gyűrűfű kihalását valójában nem a besorolása okozta, hanem, hogy ennek következtében nem áldoztak a bekötőút kiépítésére, s a meglévő földúton a település az év nagy részében megközelíthetetlené vált.)

Az 1970-es évek végén, az 1980-as évek elején már az úgynevezett szerepkörnélküli település elnevezést kijavították központi szerepkörnélküli településre. Az 1980-as évek elején – az erőltetett városfejlesztés ellensúlyozásaként – megfogalmazódott a falvak népességmegtartó képességének a célkitűzése is.

Az 1980-as évek közepén az Országos Tervhivatal a Pénzügyminisztérium és a Minisztertanács Tanácsi Hivatala kezdeményezésére megkísérelték a megyei tanácsokat rábírní arra, hogy a fejlesztési lehetőségeket normatív módon osszák szét a települések között. A megyei tanácsok azonban ragaszkodtak a települések hierarchiájához, ezért településkategóriánként különböző fejlesztési normatívákat határoztak meg. A megyék falvakkal szembeni viszonyát jól jellemezte, hogy egy adott településkategóriánál mennyi pénzt szánnak egy lakosra. Két

megyeszékhelyek politikai vezetői is befolyással bírtak, révén, hogy tagjai voltak a megyei pártbizottság, illetve a megyei tanács végrehajtó bizottságának.

²³ Agg Zoltán: Mi lesz veled vármegye? Hogyan tovább városfejlesztés?, 1991.

²⁴ Vági Gábor már az 1970-es években megfogalmazta a megyei tanácsi elosztási szisztéma kritikáját. (Lásd: Közgazdasági Szemle, 1975. 7–8. szám, Valóság, 1979. 3. szám.) A tanácsi gazdálkodásról című tanulmányában a megoldási javaslatokat is megfogalmazta (ÁSZI, 1986), amelyeket társszerzőjével, a szakmai folyóiratokban is részlegesen publikált (Állam és Igazgatás, 1988. 7. szám). A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja című kötetben Az önkormányzat gazdasági tevékenységéről szóló fejezetet Péteri Gáborral közösen írta.

megyehatár mellett lévő kistelepülés egészen különböző megítélésben részesült attól függően, hogy a megyei vezetés az erősebben vagy a gyengébben centralizáló vonalat képviselte.²⁵

A megyei tanácsok pénzelosztó szerepe komoly fejlődést hozott a preferált megyeszékhelyeken és az úgynevezett szocialista iparvárosokban, amit a korábbi polgárosodó, illetve mezővárosok vezetői úgy éltek meg, mint településük visszafejlesztését. Az erőforrásokat azonban valójában nem tőlük, hanem a falvaktól vonták el, tekintet nélkül arra, hogy ott mezőgazdasági, avagy éppen ipari népesség élt-e. A megyeszékhelyek közötti rivalizáció nemcsak a toronyházépítésben, hanem a lakónépesség számának erőltetett növelésében is megmutatkozott. Mivel a lakótelepek építésének műszaki és pénzügyi korlátai voltak, ezért a környező kisebb települések közigazgatási önállóságának megszüntetése, és településrészként a nagyobb városhoz való csatolása is országos tendencia volt.

Arra is volt példa, hogy szomszédos iparosodó nagyközséget kívántak a megyeszékhelyhez csatolni, ezt azonban a városkörnyéki községek, nagyközségek kategóriájának bevezetésével az illetékes minisztériumok (ÉVM, OT, PM), illetve a párt központi bizottságának apparátusa meg tudta akadályozni. (Balatonfűzfő és Litér Veszprémhez csatolását az 1970-es évek elején kész tényként kezelték, de végül a járási igazgatásból kiemelve a megyeszékhely első városkörnyéki községei lettek.)

²⁵ . Ferenczi József – Vági Gábor cikke (Állam és Igazgatás, 1985. 3. szám.)

II. RÉSZ

A rendszerváltás hatása

1989-ben valóságos mozgalom indult a megyék megszüntetésére. Felhívások fogalmazódtak meg a sztálinista képződmény eltörlésére, úgyis mint a helyi önkormányzati törekvések legfőbb gátjának felszámolására. A több évtizedes ellenszenv, sőt talán gyűlölet, ami a helyi közéletben a megyei kiskirályokkal szemben felgyülemlett, most az intézmény, a megyei tanács ellen fordult.

Szakmai körökben már 1988-ban komolyan felvetődött a megyei tanácsok, mint önkormányzati testületek felszámolásának elképzelése, párhuzamosan a megyék pénzügyi újraelosztó szerepkörének teljes megszüntetését célzó – egyébként teljesen jogosnak tűnő – követeléssel. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy a megyei tanácstestületek – egészen a legutóbbi évekig – csupán formális, ceremoniális szerepet tölthettek be. A tényleges döntések ugyanis szűkebb körben, a végrehajtó bizottságokban, illetve ennek nem formalizált szűkebb vezetői – tisztségviselői – megbeszélésein, sőt esetenként a megyeházon kívül, a megyei pártbizottságok első titkári szobáiban születtek. Ennek a hivatalos jogosítványokkal is alátámasztott (lásd például a káderhatásköri listát), de valójában csak informális főhatalomnak volt engedelmes eszköze a megyei tanácstagság és a megyei szakigazgatás. A megyei pártbizottságok túlzott hatalma elleni indulatok áttevődtek az engedelmes végrehajtó megyei tanácsokra.

Már 1989-ben megfogalmaztam, hogy „megyei szinten is szükség van politikai küzdőterre, megyegyűlésre, mely fórum egyben a helyi érdekek ütköztetésének és összegezésének is színtere.” (Ez utóbbiban azonban – bevallom – tévedtem. Nem lett a települési érdekegyeztetés színtere a megyegyűlés.)

„Az önkormányzat nálunk, a magyar történelem sajátos adottságai között, gyakran fontos alkotmányvédő szerepet töltött be. Bár ez a közigazgatás működésnek rendszerint nem vált javára, a vármegye a nemzeti ellenállás központja lett. Gyakran nem arra törekedett, hogy hogyan lehet valamit megoldani, hanem arra a negatívumra, hogyan lehet valamit megakadályozni.”²⁶

Az elmúlt évtizedekben a közigazgatási működés, azaz a hivatali jelleg volt túlsúlyban a megyei „önkormányzatoknál”, s az utóbbi évek kivételével a megyei tanácstestületek csak formálisan gyakorolták hatáskörüket. De a megoldás nem a testületek feloszlása, s kizárólag megyei hivatalok működtetése. Éppen ellenkezőleg. A megyei hivatalokat valóságosan is az önkormányzatok politikai felügyelete alá kell rendelni. A megye alkotmányvédő feladatait a megyében tevékenykedő valamennyi hivatalra kiterjedő beszámoltatási joggal, országos ügyekben a petíció, a felszólamlás a törvénykezdeményezés jogával kell erősíteni. A megyei politikai küzdelmeknek megfelelő színteret kell teremteni.

Lehetőséget kell biztosítani a megyei önkormányzatok alulról történő szerveződésének, akár mint a helyi önkormányzatok szövetsége, akár mint a helyi küldöttek tanácstestülete formájában is tevékenykedjenek. Reális, hogy a középfokú ellátást nyújtó intézmények fejlesztése, s esetenként működtetése kérdésében megyei önkormányzat testülete mondja ki a végső szót.

Megfogalmazódott olyan elképzelés is, hogy megyei szinten csak egy helyi polgármesterek egyeztető megbeszélései céljából ülésező, *tanácskozási jogú fórum* működjön, melyet egy kislétszámú szakértői gárda szolgálna ki. Nem lenne tehát megyei hivatal, mint másodfokú hatóság, hanem a jogvitákat a közigazgatási bíróság bírálhatná el.

A megyei hivatalok hatósági szerepének megszüntetése, csakúgy, mint a megyei önkormányzatok felszámolása, a közigazgatás centralizációját szolgálná.²⁷

„Mivel ügyek vannak, ezért hivatalokra is szükség van, de ez esetben nem megyei hivatalok, hanem minisztériumi és más országos hivatalok, illetve azok megyei, területi igazgatóságai, kirendeltségei formájában. Ezek felett pedig a helyi önkormányzatok gyakorlatilag semmilyen kontrollt, semmilyen áttekintést sem szerezhetnének, így az íróasztalok száma valószínűleg nemhogy csökkenne, hanem még növekedne is. Több íróasztalra lenne szükség a

²⁶ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, 1942.

²⁷ Agg Zoltán: ... és a vármegyékkel mi lesz?

minisztériumokban, az országos központokban, ezért ezek a szervek érthetően érdekeltek ebben a megoldásban. A hivatalok központosítása az országos szintű bürokrácia hatalmát növelné, s ez legkevésbé sem kedvezne a helyi önkormányzatok önállóságának.” – írtam.

Hogy mi lenne a megoldás? Semmiképpen sem a megyei szervezet szétverése, a megyék megszüntetése. Várható, hogy a demokrácia kiteljesedésével az eddig elfojtott indulatok, a felgyülemlett sérelmek a szomszéd falu, a tanácsszékhely, a rivális város, a megyeszékhely és a megye ellen fordulnak, s ez nem az összetartozás, hanem a különválás, a széthúzás eszméit erősíti. A kiutat csak egy új szövetség, egy új társadalmi szerződés megkötése jelenthet az állampolgárok, a lakóhelyi közösségek, az önkormányzatok – a helyi és központi intézmények között. E szövetséget helyben az önkormányzat keretében kell megkötni, de nem szabad megfeledezni a helyben működő intézmények – például iskolák – önállóságáról sem.

A megyei önkormányzat egyaránt elképzelhető a *helyi önkormányzatok szövetségé*ként, illetve saját területi feladatokkal rendelkező – a helyi önkormányzatok mellett működő közvetlenül *választott megyei képviselőtestület*ként. (Ez utóbbi – a közvetlen választás – valósult meg 1994-től.) A lényeg az, hogy a megye ne a központi akaratot közvetítse a helyi önkormányzatok felé, hanem ellenkezőleg, az önkormányzati érdekek megjelenítésével politikai ellensúlyt képezzen a központosítási törekvésekkel szemben. A megye ebből a szempontból nem pusztán közigazgatási egység, hanem történelmileg kialakult politikai keret, mely területen belül az elmúlt évtizedek alatt egymást kiegészítve épültek ki a középfokú ellátás intézményei (egészségügyi szakellátás, szakközépiskolai, szakoktatási hálózat). A politikai, érdekképviselői okokon kívül ez az intézményhálózat az az anyagi bázis, amelynek fejlesztése, működtetése az önkormányzatok közötti szövetség megkötésének alapjául szolgálhat a megyéken belül.

Ez az anyagi bázis azonban nem lett az összefogás bázisa, mint ahogy nem is lehetett. Az illúziók egy része már 1990 tavaszára elveszett.

A magyar demokrácia legújabb csodaszere az önkormányzat. A hatalommegosztás (törvényhozás – igazságszolgáltatás – államigazgatás) hármasa mellé néhányan negyedikként a helyi-területi önkormányzatot sorolják, úgyis mint a demokrácia helyi megvalósulását. A megvalósulatlan demokrácia időszakában egyszer már a közvetlen hatalomgyakorlás eszközeként az önkormányzatok helyett a tanácsrendszert állították, úgyis mint népképviselőt és úgyis mint tömegszervezetet, de valójában csak mint helyi államigazgatási szervet működtették.²⁸

A centralizációtól a decentralizációig

A tanácsrendszerről szólva az előző részben sok szó esett a demokratikus centralizmusról, ami valójában centralizációt jelentett. Bihari Mihály elemzése szerint az 1950-es évek elejére jellemző teljesen irracionális elvek alapján működő centralizáció Magyarországon az 1980-as évekre racionális centralizációvá alakult át. Különböző szakracionálisok épültek be az irányítási mechanizmusba. Ez elsősorban gazdasági területen érvényesült, de emellett megerősödött a jogi, igazgatási, kulturális és szervezeti szakmai szabályok beépülése. Ez a politikai rendszer racionalitását és legitimitását is megnövelte, és fokozta a társadalom tanulási és innovációs képességét is. „A centralizáció és a decentralizáció természetesen nem állítható szembe úgy egymással, hogy az egyik az abszolút jó, míg a másik az abszolút rossz.”

„Csak a konkrét történelmi szituáción és a feladatok jellege alapján dönthető el, hogy éppen melyik feladat- és hatáskör-telepítés, illetve ezeknek milyen aránya a megfelelő hatalomszervezési mód.”²⁹

A neves alkotmányjogász *a centralizált irányítás három alapelvét* emeli ki: a *távolság*, a *hierarchia* és a *titkosság* elvét. A távolság elve a hatáskörök túlzott centralizációja esetén a döntéshozók és az

²⁸ Agg Zoltán: Hány járás – hány tartomány – hány megye? Magyar Közigazgatás, 1990. november.

²⁹ Bihari Mihály: Demokrácia csomagterv 1987. megjelent. Reform és demokrácia címen in. Fordulat és reform Medvetánc 1988. évi különszám

érintettek közötti túl nagy távolságra utal, s bár a centralizáció nem azt jelenti, hogy mindenről a központban döntenek, de a döntések három-négy, olykor még több szinttel feljebb születnek, mint ahol a döntés meghozatalához szükséges információk rendelkezésre állnak.

A hierarchia elve miatt minden probléma, feladat és konfliktus beépül a hierarchikus láncolatba, és kénytelen azon felfelé haladva végigjárni a számlálétra, amíg a döntés megszületik, majd a meghozott döntés ugyanazt a láncolatot járja végig visszafelé. Ez rendkívül lelassítja a döntési folyamatot, és közben az információk is erősen torzulnak. Ezt még jobban felerősíti a titkosság elve, ami az információ visszatartás és a szelektív továbbítás révén az igazgatási apparátus érdekérvényesítő pozícióit erősíti fel. A modern üzleti tudomány már régóta felismerte, hogy a döntéseket ott kell meghozni, ahol ahhoz a legtöbb információ rendelkezésre áll. A diktatórikus berendezkedésű államok azonban még ma is ragaszkodnak a hatalom centralizációjához.

Az önkormányzatnak a központi végrehajtó hatalomtól való elkülönítése (esetenként szembeállítás) ellentétes a magyar jogtörténeti irodalom felfogásával. A két világháború között az önkormányzatot mint a végrehajtó hatalom részét definiálták (a helyi-területi önkormányzatot értjük önkormányzat alatt, tudva természetesen, hogy létezik az önkormányzatiság másik jelentős ága az intézményi-egyesületi önkormányzat is). Egyed István 1929-es megfogalmazása szerint „az önkormányzat az egyik államhatalomnak, az úgynevezett végrehajtó hatalomnak egyszerű formája; mégpedig azon formája, amikor a nemzet nemcsak közvetve, a törvényhozó hatalom körében érvényesülő parlamentarizmus útján, hanem közvetlenül is részt kap a végrehajtó hatalom gyakorlásában. Ennyiben az önkormányzat a népképviselőket kiegészíti, és vele együtt teszi ki a teljes alkotmányosságot. Az önkormányzat tehát feltétlenül és kizárólag állami végrehajtás, amikor a nemzet tagjai – mint állami szervek – beállanak az állam szolgálatába, s maguk hajtják végre magukon az állam akaratát.”

A kiegyezés óta az önkormányzatok és törvényhatóságok története a központi államigazgatással való küzdelem története. A törvényhatóságok széles körű jogosítványaik ellenére egyenlőtlen ez a küzdelem, az *állam egyre nagyobb teret nyer*, az önkormányzatok igazgatási ágazatait fokozatosan államosítja, illetve kiépítik a párhuzamosan működő államigazgatási szervezetek területi hálózatát.

1950-ben egy hirtelen fordulattal az egész helyi-területi közigazgatást a tanácsrendszer megszervezésével társadalmisították. Valójában ezzel lett *teljes az államosítás*, hiszen a hierarchikus felépítésű társadalomirányítás révén a tanácsok a központi államigazgatás engedelmes végrehajtói lettek.

A népképviselői-tömegszervezeti, majd a népképviselői-önkormányzati kulissza mögött ott álltak a tanács vb-k szakigazgatási szervei, melyek előbb a kettős irányítás elve alapján formálisan, majd a vb-irányítás révén gyakorlatilag a központi államigazgatási szervek (minisztériumok, államtitkárságok) helyi-területi végrehajtó szerveiként tevékenykedtek. Ahogy az államigazgatás (a pártállam hatalmi rendszerével a háta mögött) maga alá gyűrte a törvényhozást, a népképviselő legfőbb szervét, úgy a helyi és területi képviselői testületeket is engedelmes bábfigurákként mozgatta. Egy ilyen szisztémában az önkormányzat államigazgatásként való egyoldalú felfogása alapján működő helyi közigazgatás egy bármely párti diktatúra – akár parlamentáris „diktatúra” – esetén ugyanúgy engedelmes eszköze lenne a politikai főhatalom birtokosainak. Ezt a veszélyt felismerve, a helyi (területi) önkormányzat eszméjét szinte minden rendszerváltó párt a zászlajára tűzte 1988–1989-ben.³⁰

Történelmi párhuzamot lehet vonni a kiegyezést követően hozott közigazgatási törvények és a most előttünk álló önkormányzati törvénykezés között. Akkor a vármegyei törvényhatóságok megmaradó alkotmányvédő feladataikkal – leválasztva róluk a törvényhozási és a bírói

³⁰ Legjobb tudomásom szerint először a Hazafias Népfront keretei között fogalmazták meg nyíltan az önkormányzatiság gondolatát – szemben a tanács törvény egyszerű módosításával. Természetesen sokszor ugyanazok a gondolkodók később a Magyar Demokrata Fórum, a Magyar Néppárt, sőt az MSZMP, majd a Szocialista Párt színeiben továbbvitték ezt az eszmét is.

jogosultságokat – egyfajta köztes kiegyensúlyozó szerepet töltöttek be az abszolutizmus veszélye ellen. Ugyanakkor nem rendelkezhettek teljes autonómiával, hiszen ez magát a kiegyezést veszélyeztette volna, ezért a magyar államigazgatás a főispánon keresztül jelentős befolyással bírt a vármegyei önkormányzatra.

Ma a megyei önkormányzatnak hasonlóan ellensúlyt kell képeznie a központi államigazgatás várható többpártrendszerű uralmával szemben, s össze kell fognia a helyi önkormányzatok ellenereőit is. Véleményem szerint az nem lehet kérdés, hogy legyen-e vármegyei önkormányzat, hanem csak az, hogy ez a helyi önkormányzatok szövetségéként, vagy pedig önállóan, a helyi önkormányzatoknak mellérendelten létesüljön.

Ebben a kérdésben a vízválasztó az *önkormányzati tulajdon* kérdése. Legyen-e megyei tulajdon, avagy a jelenleg megyei intézmények, vállalatok kezelésében lévő állami tulajdon is kerüljön át a községi, illetve a városi önkormányzatok tulajdonába? Ez az az archimédeszi pont, amely kimozdíthatja az önkormányzati kérdést a mostani kátyúból.

A tulajdonviszonyok megváltoztatása a rendszerváltás lényege. Valamennyi hatalomváltásnál a legfontosabb kérdés, hogy a hatalmat gyakorlók, a hatalmat átvevők gazdasági pozíciókra is szert tegyenek, hogy a tulajdon kezelése a hatalom új birtokosainak kezébe kerüljön. Az azonos rendszerben történő hatalomváltás esetén ehhez elegendő a különböző vezető pozícióban ülő emberek leváltása, vagy az új hatalomra történő felesketése, míg rendszerváltás esetén a tulajdonviszonyokat is át kell alakítani. Ezt nálunk reformnak hívják.

Egy tulajdoni reform esetén mindig felvetődik a tulajdon legitimitásának kérdése. Amennyiben ötven éven belül két rendszerváltásra is sor kerül, s még élnek a régi, vagyonuktól megfosztott tulajdonosok örökösei, nyilvánvaló módon felvetődik a restauráció és a kárpótlás kérdése. Ez most különösen élesen a paraszti földtulajdonnal kapcsolatban vetődött fel, de lényegében minden 1947 előtt törvényes úton szerzett ingatlan tulajdonjogával kapcsolatban felvethető.

A községek és törvényhatóságok, a városok és a megyék saját közbirtokossággal, önkormányzati tulajdonnal rendelkeztek, melyek az egységes állami tulajdonba beolvadva kezelői joggá fokozódtak le.

APRÓ

Nehéz feladat lesz rendet tenni az elmúlt évtizedek alatt összekuszálódott állami tulajdonviszonyokban – írtam 1990-ben.³¹ Nem lehet a vadnyugati szabad foglálás módszerével megoldani a megszűnt szervezetek vagyonának rendezését sem.

Az államosított tulajdon visszaadása a helyi önkormányzatoknak – amennyiben a kezelői jog átruházása nem ellenérték, vagy nem valós összegű díj ellenében történt – kézenfekvőnek látszik. Az is elfogadható elv, hogy az állami tulajdonú földek az adott község, város tulajdonába kerüljenek át, hacsak azt reális összegért annak idején meg nem vásárolták. (Például az 1950 előtti tulajdonjogot az ingatlant kezelő állami vállalatnak, intézménynek kell igazolnia. Viszont azt, hogy a későbbi kezelői jog megváltása mélyen reális ár alatt történt, azt a helyi önkormányzatnak kellene bizonyítania egy esetleges perben.) Az állami tulajdonért folytatott harc része a politikai küzdelemnek.

Az önkormányzatok vagyoni helyzetének rendezése nem könnyű feladat. Hasonló lehet, mint egy elhúzóódó válóper esetén a vagyonosztzkodás. De mi a válóok? Megcsalta talán a megye a helyi önkormányzatokat? Rosszabb a helyzet – bigámista volt. Egyformán hitvesének tekintette az államigazgatás és a megye területén lévő községek és városok összessége. Így aztán a központ szemében a megye a helyi érdekeket, a helyi tanácsok szemében pedig a központi akaratot képviselte. Valójában azonban a megyei önkormányzat az államigazgatás kényszerű szeretője volt, s ezért, mint erkölcsstelen életet élő perszónát meg akarják kövezni a helyi önkormányzatok egyes erkölcsös hívei, ezzel is feledtetve, hogy bizony helyi szinten sem volt igazán feddhetetlen az „önkormányzat” erkölcsi előélete. A központi államigazgatás pedig mint megunt szeretőt dobja el a megyei önkormányzatot. Nekik sem kell ez a bigámista nőszemély, olyan kell, ami csakis az övék, a megyei hivatal.

Természetesen az érzelmek – éppúgy, mint az érdekházasságoknál – itt sem elsődlegesek. Igazából a megye csak figura a nagy politikai sakkjátszmában. Az, hogy legyen, vagy ne legyen, jó ürügy a vidék megosztására. Az, hogy az önkormányzatokat a megye léte erősíti, vagy éppen gyengíti – ez a hatalmi játszma egyik kérdése. Véleményem szerint olyan megyei önkormányzatra van szükség, mely a helyi önkormányzatok pozícióját erősíti, szoros szövetségben kell, hogy legyen velük, nem helyezhető a helyi önkormányzatok fölé. Amennyiben azonban csak hivatalnokmegye, tehát tisztán államigazgatási típusú megyei irányítás marad fenn, az egyértelműen a központ hatalmát erősíti a helyi önkormányzatokkal szemben.

³¹ Agg Zoltán: Vármegyei önkormányzat – tulajdon – államigazgatás, Hitel 1990. május 2..

Megyei önkormányzat hiányában a megyei önkormányzat tulajdonát is könnyen kisajátíthatja a központi államigazgatás. Sok-sok épület kerülhet ki az önkormányzatok kezéből, hogy aztán később talán nem is önkormányzati, hanem más, a minisztérium által elhatározott célra hasznosítsák, esetleg mint fölösleges állóeszközt potom áron elkótyavetyéljék. Lehet, hogy túlzott ez a bizalmatlanság az államigazgatással szemben, de hogy évszázados tapasztalat van mögötte, az vitathatatlan. Közigazgatási szervezetre – főleg a helyi viszonyoktól legjobban elidegenedett központi igazgatásra – nem szabad gazdálkodási kérdéseket bízni. Ezt mutatja az elmúlt negyven év gazdaságirányításnak csődje. A közigazgatás bürokratikus útvesztőiben a döntések iszonyú módon lelassulnak, a felelősség viszont elmosódik.

Hivatali szervezetre az önkormányzatok szintjén sem szabad gazdálkodási, s főleg befektetési, vagyongazdálkodási feladatokat bízni. A feladatokat nem szabad összekeverni. A hivatal az hivatal, nem pedig gazdasági szolgáltató szervezet. Egy hatósági, ellenőrzési és nyilvántartási, valamint elemzési munkát végző hivatal nem végezhet tőzsdei műveleteket. A vagyongazdálkodást bankokra, menedzserirodákra, befektetési szervezetekre kell bízni, melyek a haszonból jutalékot kapnak. A hivatalban erkölcsileg teljesen kikezdetetlen, szigorúan a törvényeket betartó, a hivatali munka tisztaságában érdekelt, a korrupció ellen küzdő szakemberekre van szükség, akikre nem vethet árnyékot egy-egy kockázatos gazdasági művelet sikere vagy kudarca. Külön kell választani a gazdálkodó és az azt törvényességi, vagy akár tulajdonosi szempontból felügyelő szervezeteket.³²

Az új önkormányzati törvény

A rendszerváltoztatás átrendezte a hatalommegosztás rendszerét is. Az önkormányzatokat szociológiai értelemben véve önálló hatalmi ágak tekintették, és a korábbi egységes állami (állampárti) hatalom egy részét az önkormányzatokhoz decentralizálták.

Mit értünk decentralizáció alatt? A decentralizáció általánosan elfogadott definíciója szerint olyan hatalom- és hatáskörmegosztás a központi kormányzat és a szubnacionális (helyi-területi) kormányzati szintek között, amelynek gazdasági, politikai, pénzügyi és adminisztratív vonzata van.³³

Az utóbbi években az ENSZ külön programot indított a decentralizáció, a helyi demokrácia fejlesztésére.³⁴ Több mint száz országban végeztek különféle munkálatokat ezzel kapcsolatban. Ezek köre az átvilágítástól, a problémafeltárástól egészen a konkrét programok kivitelezéséig tartott. Az UNDP 2004 áprilisi ajánlásai a következőképpen osztályozzák decentralizáció típusait:

- *Politikai decentralizáció*: amely a politikai hatalmat és a hatósági feladatokat a központi hatalom és a helyi, szubnacionális szintek között osztja meg, azaz választott helyi szintek és állami szintű testületek között. A megosztásnak különböző típusai és megoldásai lehetségesek az irányítás és kapcsolódási viszonyok szerint.

- *A fiskális decentralizáció* az erőforrások bizonyos mértékű megosztása, amely lehetővé teszi a helyi önkormányzatok megfelelő működését, s ez a megosztás a központi és a helyi kormányzati szintek közötti megegyezéssel történik.

- *Az adminisztratív vagy közigazgatási decentralizációnak* több fajtája van. Dekoncentráció, delegálás vagy feladatmegosztás illetve a piaci típusú decentralizáció: ez utóbbi esetben az állam által ellátott funkciókat nemkormányzati, önkéntes vagy magán szervezetekhez telepítik szerződés vagy megegyezés alapján.

Azt a kérdést, hogy milyen hatalmat decentralizálnak a megyei szintre, 1989–1990-ben nem vitatták meg, így kénytelenek vagyunk a már hatályba lépett önkormányzati törvény után rögtön megkezdődő korszerűsítési folyamat írásos dokumentumaiból szemlélni.

Már az 1992-ben meghirdetett közigazgatási reform célul tűzte ki, hogy a centralizációval szemben a decentralizáció és a dekoncentráció irányába kell elmenni. Ez a fajta szétponosítás³⁵ a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának követelményei között is szerepel. Ugyanakkor az Antall-kormány idején meghirdetett elvekben még az szerepel, hogy egyik megoldási mód sem

³² Agg Zoltán: A bigámista megye, Hitel 1990/9. szám.

³³ Litvacktól idézi Ruttkay Éva. Demokrácia – decentralizáció – fiskális decentralizáció c. cikkében. Comitatus 2004. október

³⁴ UNDP: Centralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development, 2004, New York, 23. oldal.

³⁵ Szétponosítás – Bende-Szabó Gábor kifejezése a központosítás ellentétéként.

magasabb rendű a másíknál, mindegyíknékn megvan a létjogósultsága. A Verebélyi Imre által jegyzett kormányzati anyag felveti a helyi autonómíák bizonyos túlzásait, hísen több ezer önkormányzat működéset kell koordínálni, integrálni, ellenőrizni. Ezért az államot az önkormányzati decentralizációval egyidejűleg meg is kell erősíteni. Az 1990-es törvényi szabályozás következtében a megyei és a városi önkormányzatok vesztésnek érezték magukat, ugyanakkor a minisztériumok egy része hajlamos volt eltúlozni az egyébként szűkségszerű dekoncentrációt. A rendszerváltoztatás kezdetekor a kényszerű politikai kompromisszumok az indokoltnál sokkal jobban meggyengítette a megyei tanácsok helyébe lépő önkormányzati szintet. Eltúlozták a szubszidiaritás elvét és a tanácsi rendszer rossz tapasztalatai alapján elvetették a megyei önkormányzatok térségfejlesztő és az ezzel együtt járó pénzelosztó szerepét.

Már 1992-ben megfogalmazódott a helyi közigazgatási reform egyik legfontosabb kérdése, a középszint rendbetétele. Ekkor ez még egyértelműen a megyei önkormányzati szerepkör erősítését jelentette. Ennek forrása lehetett volna a települési (elsősorban a kisvárosi) önkormányzatok körzeti jellegű (elsősorban intézményfenntartó) feladatainak átvétele a dekoncentrált állami szervektől, a megyei önkormányzathoz átcsoportosítható feladatkörök, és legfőképpen a központi kormányzattól és az Országgyűléstől a megyei önkormányzathoz decentralizálható területfejlesztési, intézményfejlesztési szerepkörök (pénzelosztás, illetve pénztovábbosztás). Az akkori elvi megközelítésben az alábbi feladatköröket javasolták a megyei önkormányzatok hatáskörébe átadni:

APRÓ!!!

- a megye területi tervezési, az önkormányzati infrastruktúrát érintő térségfejlesztő, intézményfejlesztő szerepkörét, feladat- és hatásköreit,
- a megyei önkormányzatok kötelező feladatainak bővítését elsősorban a középszintű, körzeti intézményfenntartó feladatkörökben,
- a települési önkormányzatok érdekeinek képviseletében való eljárás lehetőségét, különös tekintettel a központi, illetve a területi állami denkoncentrált szerveket illetően, valamint a nemzetközi kapcsolatokban,
- a községeket és a városokat segítő, azokat orientáló társulásokat kezdeményező szerepkört;
- a megyei önkormányzat közigazgatási vezetőjének (főjegyzőnek) elsőfokú államigazgatási jogkörökkel, az egész térségre kiterjedő államigazgatási feladatkörökkel való felruházását (más vélemények szerint viszont ezt éppen el kell kerülni, és az államigazgatási feladatokat a dekoncentrált állami szerveknél célszerű megtartani).

IDÁIG!!!

Felvetődött a megyei jogú városok szerepének erősítése is. Az egyik ilyen lehetőség az úgynevezett *városközösség* létrehozása. Ez azt jelentené, hogy az igazi nagyvárosok és az agglomerációjuk sem lenne része a megyei közgyűléseknek, bár a kapcsolódó ügyek esetében önkéntesen, illetve törvényi kötelezés alapján együttműködne a megyei önkormányzattal, esetleg közös döntéseket hoznának. Az ilyen nagyváros önkormányzata, valamint a közvetlen agglomerációs övezetében lévő községek önkormányzatai (esetleg az adott nagyvárost övező teljes kistérség) összefogására városközösségi önkormányzat, vagy ha erre nincs mód, akkor egyfajta kötelező társulás lenne alakítható, amelyben a megyei jogú város és az érintett községek képviseletetik magukat. Történelmi hagyományainkhoz igazodóan a legnagyobb megyei jogú városok (a korábbi törvényhatósági jogú, illetve a százezer lakosnál népesebb megyei városok) kategóriája kiemelhető lehetne a megyei jogú városok népes csoportjából.

A kisebb megyei jogú városaink esetében viszont azt javasolták megvizsgálni, hogy ezek a városok – megtartván címüket és jogkörüket – képviselőket választhassanak a megyei közgyűlésekbe. (Így csupán a nyolc nagyobb vidéki város: Debrecen, Miskolc, Szeged, Pécs, Győr, Székesfehérvár, Nyíregyháza, Kecskemét és e városok közvetlen környezete különülne el a megyéktől, míg a többi megyeszékhely, valamint Sopron, Nagykanizsa, Dunaújváros és Hódmezővásárhely integrálna a megyébe.) A megyék és a megyei jogú városok viszonyának átrendezése a választási rendszer megváltoztatását is igényelné. Az egyik variáció szerint ez csupán a tízezer lakos alatti, illetve e fölötti mandátumszámok megváltoztatását jelentené, míg a másik szerint a kistérségekre alapozott egyéni választókerületi rendszert kellene kialakítani.

Az 1994-es kormányváltáskor felvetődött, hogy a megyei jogú városok lakosai is szavazhassanak a megyegyűlések tagjaira. Ezt a liberális javaslatot a többségben lévők ahhoz a

feltételhez kívánták kötni, hogy az így megválasztott megyegyűlés területfejlesztési, pénzelosztási jogköröket is kaphasson. Ez ellen azonban a tanácsrendszer rossz tapasztalataira hivatkozva a liberális párti képviselők élesen tiltakoztak. Kompromisszumként célozták meg a megyei területfejlesztési tanácsok intézményének létrehozását, míg a megyei jogú városok körét a két ötvenezernél kisebb népességű megyeszékhellyel (Salgótarján, Szekszárd) kibővítették.

A dekoncentrált államigazgatási és más állami közfeladatot ellátó hivatalok feladatkörének felülvizsgálatát is minden kormány újból és újból megvizsgálta. Az Antall- és a Horn-kormány között bizonyos folytonosságot jelentett a belügyminisztériumi közigazgatási államtitkár, a későbbi közigazgatás-korszerűsítési kormánybiztos személye. Hiába kapott teljes körű elvi támogatást – mind Boross Pétertől, mind Horn Gyulától –, Verebéli Imre csak korlátozott eredményeket ért el a dekoncentrált szervezetrendszer korszerűsítése terén. (A fogyasztóvédelmi szervezet beépült a közigazgatási hivatalokba, és az új gyámügyi-, illetve építésügyi dekoncentrált szervezetek is megmaradtak ezen hivatali kereteken belül.) Már az 1992-es irányelvek célként tűzték ki, hogy a területen szétagoltan megmaradó dekoncentrált szervek esetében is az összműködésre alkalmas tevékenységi köröket fel kell tárni (egységes ügyfélfogadási rendszerek, mai divatos kifejezéssel egyablakos ügyintézés, az informatikai összekapcsolódás, vagyis a területi információs rendszer létrehozása révén).

Mint már említettük, az új önkormányzati törvény készítésének folyamatában már megfogalmazódott a megyei önkormányzatiság megszüntetésének gondolata is. Az önkormányzati törvényt előkészítő Államigazgatási Szervezési Intézeten belül ellenzéki szakértők (Vági Gábor, Horváth M. Tamás) folyamatosan opponálták a törvény ezen fejezetét. De nemcsak a későbbiekben a liberális párthoz csatlakozó, hanem a szocialista szakértők (Szoboszlai György, Wiener György) is a megyerendszer ellen érveltek. Ahogy később Wiener megfogalmazta: „A magyar történelemben először, a súlypont a megyékről a településekre helyeződött át, s ily módon a középszint elvesztette sok évszázados hatalmi funkcióit. E változás előkészítése még a *politikai szocializmus* időszakában kezdődött meg; a modellváltás koncepciója alapján kidolgozott törvénytervezet a különböző szintű tanácsok egyenjogúsítását javasolta, kimondva, hogy a megyék és a települések között a jövőben nem állhatnak fenn hierarchikus kapcsolatok. Ennek megfelelően a tervezet a megyék pénzelosztó, törvényességi felügyeleti és hatósági jogköreinek teljes felszámolását indítványozta, s a középszintű tanácsok szerepkörét az intézményfenntartásra kívánta korlátozni.”³⁶ A liberális változatot Wiener a törvénykonceptió egy radikálisabb változatának nevezi, s ebben a választott megyei testületeket Vági Gábor³⁷ teljesen meg kívánta szüntetni azzal, hogy a fennmaradó feladatokat úgynevezett intézményfenntartó társulások lássák el. Miután a korábbi modellváltás folyamata rendszerváltásba torkollott, így az új tanács törvény tervezete is önkormányzati törvényjavaslattá formálódott, s a pártközi egyeztetések nyomán a megyei szint több változatot tartalmazott.

Az *A változat* szerint fennmarad a megyei önkormányzat, de erősen csökken a hatalma, s így a feladata és hatásköre is. A *B alternatíva* a társulásos megyét fogalmazza meg az intézmények fenntartása érdekében, míg a *C variáns* szerint a megyékben nem működne önkormányzati testület, csupán a közigazgatási feladatokat ellátó hivatalok. Az 1990-es választáson győztes MDF – FKgP – KDNP koalíció Antall József iránymutatása alapján az A változatot támogatta, olyan archaikus elnevezések felelevenítésével, mint a vármegye, a fő- és alispán. Az MDF történészei ugyanis szocialista-kommunista ferdítésnek tartották a megye elnevezést, hiszen az csak annyit tesz, mint határ, s nem jelöli meg szabatosan, hogy egy történelmileg kialakult központ (vár) köré szerveződő területi egységről van szó. A főispáni hivatalok a későbbi közigazgatási hivatalok szerepét töltötték volna be, míg az alispán a történelmi hagyományok szerint a megyei közgyűlés elnökének címe lett volna. A legnagyobb ideológiai vita éppen ezen elnevezések körül bontakozott ki, bár valójában semmivel sem régiesebbek ezek, mint az elfogadott polgármester és jegyző titulusok. Az eredeti tervezetben a megyék érdekképviseleti és területfejlesztési

³⁶ Szerk. Ágh Attila Magyar közigazgatás a reformok útján, 2003. IDEA 10. oldal

³⁷ Vö.: Vági Gábor: Magunk, uraim, Gondolat, 1991.

jogkörökkel is rendelkeztek volna,³⁸ ám a területfejlesztési funkciót, mint pénzosztó hatalmat már a benyújtott javaslatban sem szerepeltették, csupán ahhoz ragaszkodott a kormánykoalíció, hogy a megyei önkormányzatok képviselhessék és védhessék a megyében lévő települések érdekeit.

Az SZDSZ legszívesebben megfedekezett volna a megyei önkormányzatok létrehozásáról, amint az az általuk készített ellen-törvénytervezetből is kitűnik. A középszintű feladatokat a települési önkormányzatok szabad szerveződésére bízta volna. Mivel azonban a megye- és a tanácsrendszer szerepelt a hatályos Alkotmányban, ezért a meglévő jogintézményt is csak kétharmaddal lehetett volna megszüntetni. Az ellenzék jogászai megpróbálták ugyan azt a jogértelmezést keresztülvinni, hogy új intézményről lévén szó, a létrehozáshoz van szükség kétharmados többségre, ennél azonban a kormánypárti alkotmányjogászok is ravaszabbak voltak, hiszen nem ijedtek meg ettől az állásponttól. A parlamenti vitában olyan jogi szaktekintélyre is hivatkozhattak, mint például Ficzer Lajos.³⁹

A megye az önkormányzati törvénytervezetekben

1990-re a rendszerváltás kormányát már egy részletesen, több változatban kidolgozott önkormányzati törvénykoncepció, sőt törvénytervezet várta. Mivel vitatott volt a megye jelenlegi státusza, ezért rögtön a cím után egy megjegyzést találhatunk: a törvény, amennyiben közjogi önkormányzat kizárólag községben és városban lenne a települési önkormányzatokról rendelkezzeék. Végül maradt a címben *a helyi önkormányzat* kifejezés, melyen *a települési és a megyei önkormányzatokat is értette a törvényelőkészítő*. Érdeemes megismerkednünk részleteiben a megyei önkormányzat létét, illetve nemlétét eldöntő törvénytervezet korai változatával.

Önkormányzati megye – A változat

1.§ A megyei önkormányzat alanyai a megyében élő (állandó jelleggel ott lakó) állampolgárok.

2.§ (1) A demokratikusan választott megyei önkormányzati testület (a továbbiakban: megyegyűlés) feladata, hogy képviselje az önkormányzatok érdekeit a kormánynál, és véleményezéssel, javaslatokkal működjön közre az Országgyűlés munkájában.

(2) A megyegyűlés összehangolja és összegezi a települési érdekeket.

(3) A megyei önkormányzat létesíthet és működtethet olyan területi intézményt, és elláthat olyan szolgáltatást, amely a megye egész területére kiterjed, illetőleg sajátos igényeket elégít ki.

(4) Egyes közszolgáltatásokat – amennyiben működtetésüket a települési önkormányzatok bármely okból közös fenntartásba utalják – a megyei önkormányzat köteles ellátni.

(A megyei önkormányzat csak az érdekképviselési és a körzeti jellegű feladatokkal foglalkozik. A területi különbségek mérséklését emellett normatív kormányzati szabályozási eszközök szolgálják, s az ezekhez kapcsolódó gazdasági alapjogok közvetlenül a helyi önkormányzatokat illetik meg. Ez a változat – A/2 – kizárja a megyei szintű forrás-elosztás lehetőségét.)

(5) A megyegyűlés feladata a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatása, a gyengébb adottságú települések segítése, és általában a területek és települések közötti különbségek mérséklése. Ennek érdekében a megye – saját és kormányzati pénzeszközök felhasználásával – önálló területfejlesztési politikát alakít ki.

(A megyei önkormányzatnak az érdekképviselési és a körzeti szolgáltatási funkciókon kívül a helyi feladatokra kiterjedő területfejlesztési, területi kiegyenlítő feladatai és jogosítványai is vannak. Ebben az esetben a megyék forrás-újraelosztó szerepének egy része is fennmarad – A/1 változat.)

3.§ (1) A megyegyűlés megállapítja saját tervét és költségvetést, bevételeivel szabadon gazdálkodik, és vállalkozási tevékenységet folytathat, valamint alapítványokat hozhat létre.

(2) A megyei önkormányzat törvényben meghatározott körben önkormányzati tulajdonnal rendelkezhet.

(3) A feladatok eredményes ellátása érdekében a megyei önkormányzat szabadon társulhat más megyei és helyi önkormányzatokkal.

4.§ (1)

A / változat: A megyegyűlés a helyi önkormányzatok vezető tisztségviselőiből (a polgármesterekből) áll.

B / változat: A megyegyűlés tagjait a települések választópolgárai választják.

C / változat: A megyegyűlés tagjait a helyi önkormányzatok választják.

³⁸ KARA Pál i.m..

³⁹ Részletesebben erről lásd COMITATUS, 2000 szeptemberi számát, illetve a Miért lenne alkotmányellenes a megyék megszüntetése? című cikkemet.

(2) A megyegyűlés tisztségviselői az elnök és az alelnök, akiket a megyegyűlés – minősített (2/3-os) többséggel, titkos szavazással – 4 évre választ.

5.§ A megyei önkormányzat szervezetére és működésére a helyi önkormányzatokra vonatkozó elvek és szabályok a következő kiegészítésekkel irányadóak:

(1) A megyegyűlés saját tagjai sorából választmányt választhat. A választmány tagjai: az elnök, az alelnök, a bizottságok elnökei és a megyei hivatal vezetője. (Elképzelhető, hogy az utóbbi – tanácskozási joggal – állandó résztvevője a választmánynak.)

(2) A megyegyűlés feladatainak eredményesebb ellátása érdekében – a megye sajátosságainak megfelelően – bizottságokat hozhat létre, köteles azonban pénzügyi ellenőrző bizottságot létrehozni.

6.§ (1) A megyei testületek és tisztségviselők munkáját megyei önkormányzati hivatal (a továbbiakban: hivatal) segíti. A hivatal nem jogi személy.

(2) A hivatal működésének feltételeit a megyegyűlés köteles biztosítani.

(3) A hivatal vezetőjét – határozatlan időre – a megyegyűlés nevezi ki.

(4) A hivatal – fő feladatként – szakmailag előkészíti a testületi döntéseket, szervezi és ellenőrzi a döntések végrehajtását.

7.§ (1) Az államigazgatási feladatok ellátása érdekében a megyében Közigazgatási Hivatal működik.

(2) A Közigazgatási Hivatal fő feladatai a következők:

-elbírálja a jogorvoslatokat (fellebbezéseket) minden olyan egyedi hatósági ügyben, amelyben első fokon a helyi önkormányzat végrehajtó szervezete jár el, és a döntés ellen államigazgatási úton fellebbezésnek van helye;

-jogszabályban meghatározott ügyekben elsőfokú feladatokat lát el;

-ellátja a települési önkormányzatok állami törvényességi felügyeletét és pénzügyi ellenőrzését;

-ellátja a jogszabály által hatáskörébe utalt egyéb államigazgatási ügyeket (polgári védelem, honvédelmi igazgatás, veszélyelhárítás, adatszolgáltatás stb.);

-szakmailag segíti az arra rászoruló községi hivatal államigazgatási tevékenységét, és közreműködik a községi és városi hivatali szervezet dolgozóinak képzésében és továbbképzésében.

Társulásos megye – B változat

1. cím

Megyei intézményfenntartó társulás

1.§ Külön jogszabályban meghatározott közép fokú intézmények fenntartására az önkormányzatok – ha a törvény eltérést engedő rendelkezéseit nem alkalmazzák – megyei intézményfenntartó társulást hoznak létre.

2.§ A megyei társulás célja olyan közép fokú szolgáltatást nyújtó közszolgáltató intézmények (a továbbiakban: közép fokú intézmény) területi szinten összevont fenntartása, amelyek körzeti szükségleteket elégítenek ki.

3.§ A megyei társulás jogi személy.

4.§ A megyei társulás (a továbbiakban megyei társulás) egyes intézményeit a székhely szerinti önkormányzat képviselőtestületének kérelmére, annak kezelésébe adhatja.

5.§ A székhely szerinti önkormányzat képviselőtestülete önállóan is fenntarthat közép fokú intézményt, ha az túlnyomó részben saját lakossága igényeit elégíti ki. A közép fokú intézmények tulajdonosa azonban ilyenkor is változatlanul a megyei társulás marad.

6.§ (1) Az 5. és 6.§-ban foglalt esetekben a székhely szerinti önkormányzat többlet állami támogatásban részesül, továbbá a megyei társulásnak történő befizetései arányosan csökkennek. Nem hivatkozhat azonban a kiegészítő források hiányára, és nem utasíthatja el a nem helyben jelentkező igények kielégítését.

Megyei társulás alapítása

7.§ A megyei társulás első alkalommal jogszabály rendelkezése alapján, meghatározott tagönkormányzatok alapító nyilatkozatával jön létre. Ezt követően az alapításhoz a tagönkormányzatok egyező akaratnyilvánítása szükséges.

8.§ Az alapító nyilatkozatnak, illetve a társulási szerződésnek tartalmaznia kell:

a.) a megyei társulás nevét és székhelyét,

b.) a tagönkormányzatok nevét,

c.) a megyei társulás által fenntartott intézmények nevét és székhelyét.

9.§ A tagönkormányzatok az alapító nyilatkozat, illetve a társulási szerződés tartalmát a törvény és más jogszabályok keretei között állapítják meg.

10.§ A tagönkormányzatok megállapodhatnak abban, hogy a megyei társulás közép fokú intézményfenntartáson kívül más feladatot is ellát. E tevékenységi körre vonatkozóan az önkormányzatok társulására vonatkozó általános szabályok az irányadók.

11.§ Megyei társulás alapítását a társulási szerződés megkötésétől számított harminc napon belül – nyilvántartásba vétel és hivatalos közzététel céljából – be kell jelenteni a Belügyminisztériumnak.

12.§ A megyei társulás a nyilvántartásba vétellel jön létre. Nyilvántartásba vételének megtagadása esetén bármely társulni szándékozó közigazgatási bírósághoz fordulhat.

A megyei társulás szervezete

13.§ A tagönkormányzat részt vesz a megyei társulás döntéseinek meghozatalában, a működés ellenőrzésében. A tagönkormányzat fizeti a közgyűlés által megállapított hozzájárulást.

14.§ A körzetileg nem behatárolható szolgáltatások nyújtása nem tagadható meg az önkormányzattól azon a címen, hogy nem tagja a társulásnak.

15.§ A tagönkormányzat jogának vagy jogos érdeke sérelme esetén a közigazgatási bírósághoz fordulhat.

16.§ (1) A megyei társulás legfőbb döntéshozó szerve a Közgyűlés. A Közgyűlésen minden tagönkormányzat állandó, választott képviselővel képviselteti magát.

(2) Az önkormányzatokat a közgyűlésben egyenlő szavat illeti meg.

17.§ (1) A megyei társulás alakuló ülésén tagjai sorából igazgató tanácsot választ, továbbá határozatlan időre főállású igazgatót nevez ki.

(2) A megyei társulás ügyeiben az általános vezetés az igazgató tanácsot illeti. Az ügyeket az igazgató intézi, aki egyben képviseli a célszövetséget. Az igazgató vezeti a társulás munkaszervezetét, gyakorolja a munkáltatói jogokat.

18.§ A megyei társulás belső szervezetére, tisztségviselői megbízatásának feltételeire és terjedelmére – az e fejezetben foglalt eltérésekkel – az önkormányzat szervezetére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

19.§ A megyei társulás közgyűlésének kizárólagos jogköre:

- a.) a megyei társulás székhelyének meghatározása,
- b.) az éves költségvetés elfogadása,
- c.) a megyei társulás tisztségviselőinek megválasztása, illetve kinevezése,
- d.) a tagönkormányzatok által átengedett adóbevétel részarányának meghatározása,
- e.) a közép fokú intézmények fejlesztési cél támogatásának benyújtásáról szóló döntés.

Kilépés, csatlakozás

20.§ A tagönkormányzat kiléphet a megyei társulásból, ha közép fokú szolgáltatásait maga szervezi, vagy más megyei társuláshoz csatlakozik.

21.§ (1) A kilépési, illetve a csatlakozási szándékot a tervidőszak lejártá előtt legalább egy évvel be kell jelenteni a megyei társulás igazgató tanácsának.

(2) A közgyűlés a kilépésről, illetve a csatlakozás tudomásulvételéről csak akkor szavaz, ha a tagönkormányzat társulási fenntartású közép fokú intézmény székhelyül szolgál. Ez esetben a kilépés, illetve más megyei társuláshoz való csatlakozás csak akkor érvényes, ha a szolgáltatási szempontból érintett önkormányzatok többsége ahhoz hozzájárul.

(3) Más megyei társuláshoz csatlakozással a behatárolt körzetű szolgáltatások körzethatárait úgy kell módosítani, hogy az újonnan csatlakozó önkormányzat igényeit is a megyei társulás intézményei elégítsék ki.

A megyei társulás megszűnése

22.§ A megyei társulás megszűnik.

- a.) más megyei társulással való egyesüléssel,
- b.) beolvadással,
- c.) szétválással.

23.§ A megyei társulás a Belügyminisztériumnál vezetett nyilvántartásból való törléssel szűnik meg, amelyet a hivatalos lapban közzé kell tenni.

24.§ Ha a megyei társulás minden intézményét a székhely önkormányzatok kezelésébe adta, tervidőszakonként legalább egyszer tart ülést, amelyen megtárgyalja a közép fokú ellátás tapasztalatait, az ellenőrzések értékelését. Köteles összeülni bármely tagönkormányzat kezdeményezésére.

2. cím

Megyei Hivatal

25.§ (1) Külön meghatározott, mérlegelést nem igénylő, hatósági és egyes más államigazgatási feladatok ellátására megyei hivatal működik.

(2) A megyei hivatalok illetékességi területét minisztertanácsi rendelet állapítja meg.

26.§ A megyei hivatal:

- a.) másodfokon dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyekben helyi önkormányzat szerve hozta az első fokú határozatot, és azt jogszerűségi kifogással támadták meg,
- b.) jogszabályban külön meghatározott esetekben, hatósági ügyekben elsőfokon jár el,
- c.) külön jogszabályi rendelkezés alapján ellát egyes önkormányzati mérlegelést nem igénylő szakigazgatási feladatokat.

27.§ A Minisztertanács nevezi ki és menti fel a megyei hivatal vezetőjét, továbbá gyakorolja vele kapcsolatban, a Minisztertanács Hivatalának vezetője útján a munkáltatói jogokat.

Közigazgatási megye – C változat

1.§ (1) A jogszabályban megállapított államigazgatási feladatok ellátására a Minisztertanács megyei közigazgatási hivatalt (a továbbiakban: közigazgatási hivatal) hoz létre.

2.§ A közigazgatási hivatal fő feladatai:

- a.) elbírálja a jogorvoslatokat (fellebbezéseket) minden olyan egyedi hatósági ügyben, amelyben első fokon a helyi önkormányzat végrehajtó szervezete jár el, és a döntés ellen államigazgatási úton fellebbezésnek van helye;
- b.) jogszabályban megállapított ügyekben elsőfokú hatósági jogkört gyakorol;
- c.) ellátja a helyi önkormányzatok állami törvényességi feladatait;
- d.) ellátja a helyi önkormányzatok pénzügyi ellenőrzését;
- e.) ellátja a jogszabály által hatáskörébe utalt egyéb államigazgatási feladatokat: a polgári védelmi, honvédelmi igazgatást, veszélyelhárítást, adatszolgáltatást;
- f.) szakmai segítséget nyújt a helyi szakigazgatási tevékenység ellátásához, közreműködik a helyi képviselőtestületek hivatali dolgozóinak képzésében, továbbképzésében.

(2) A közigazgatási hivatal gondoskodik a vonalas hálózatok működtetésével kapcsolatos igazgatási feladatokról.

(3) A közigazgatási hivatal elemzi a területfejlesztést, javaslatokat dolgoz ki a Minisztertanácsnak az elmaradott térségek felzárkóztatására, a települési életminőségek közötti aránytalanságok mérséklésére.

(4) A közigazgatási hivatal végzi a költségvetési előirányzatok lebontásával kapcsolatos feladatokat.

(5) A közigazgatási hivatal vezetője gondoskodik a hivatal és az egyéb államigazgatási (dekoncentrált) szervek tevékenységének szükség szerinti koordinálásáról.

3.§ A közigazgatási hivatal vezetőjét pályázat alapján, a belügyminiszter javaslatára a Minisztertanács határozatlan időre nevezi ki. A belügyminiszter a javaslatához kéri az önkormányzatok megyei szövetségének a véleményét.

4.§ (1) A közigazgatási hivatalt a Minisztertanács a belügyminiszter útján irányítja.

(2) A közigazgatási hivatal költségvetését a Minisztertanács határozza meg.

Az önkormányzati megye gazdálkodása

1.§ A megyei önkormányzat több településre kiterjedő, körzeti és regionális közszolgáltatásokat nyújtó, illetőleg ilyen tevékenységet támogató szervezet.

2.§ (1) A megyei önkormányzat – a törvény keretei között – költségvetésével önállóan gazdálkodik, szabadon rendelkezik a megyei önkormányzati tulajdonnal, és saját felelőssége alapján vállalkozási tevékenységet folytathat.

(2) A megyei önkormányzat saját elkülönített és egységes költségvetéssel rendelkezik, amelynek mértékét bevételei határozzák meg.

3.§ (1) A megyei önkormányzat területén képződött működési – nem intézményi – ár- és díjbevételek, valamint a saját tevékenységből, a vagyon hozadékból származó bevételek a megyei önkormányzat forrásai.

(2) Az átengedett adóbevételekből az adórészesedés a megyéket a helyi önkormányzatok közös (megyegyűlési) döntése alapján illeti meg. Az átengedés mértékére nézve az Országgyűlés „től-ig” szabályozást alkalmaz.

(3) A megosztott adók körét és mértékét az Országgyűlés határozza meg egy választási ciklus időtartamára.

4.§ (1) Az Országgyűlés által nyújtott állami járandóság a megyei önkormányzatok esetében is normatív (általános) állami támogatás, továbbá a fejlesztési címzett és céltámogatások.

(2) Az állami járandósággal kapcsolatos részletes szabályok azonosak a települési önkormányzatokra vonatkozó szabályozással.

IDÁIG APRÓ!!!

Látható, hogy bár maga a törvénytervezet nyitva hagyja a megyék önkormányzati testülettel való működésének kérdését, az önkormányzati megye *A változata* jóval erősebb jogosítványokat adott volna a testületnek, mint amit végül a törvény vitája és végszavazása során sikerült kiizzadniuk a törvényhozóknak. Azon a forró nyári éjszakán nem fogadták el 2/3-os többséggel a megye érdekvédő funkcióját, s a területfejlesztési jogosítvány már korábban kikerült a szavazásra bocsátott tervezetből. Zongor Gábor véleménye szerint ez okozta, hogy a megye „*lebegő helyzetbe*” került, vagy még markánsabb hasonlattal élve: „*keiberélték*” a középszintű önkormányzatot.⁴⁰ Ezen próbált segíteni 1993-ban egy a Belügyminisztérium által kidolgozott módosító csomagon belül az akkori kormányzat. Ez a tervezet azonban bátortalanabb, mint az 1989-1990 fordulóján kidolgozott tudományos megalapozottságú törvényjavaslat. A megye és a megyei jogú városok helyzetét megpróbálták oly módon rendezni, hogy csupán a 100 000-nél nagyobb lélekszámú településeket (nagyvárosok néven) emelték volna ki a megye testéből, s így a megyeszékhelyek többsége része lett volna a megyei önkormányzatoknak. Az 1994-es kormányváltás után éppen ellentétes változásoknak lehettünk tanúi, mivel az SZDSZ nem egyezett bele abba, hogy a megyegyűlések gyakorolhassák a leendő területfejlesztési jogköröket. Így az MSZP sem fogadta el azt a javaslatot, hogy a megyei jogú városok lakói is szavazhassanak a megyei közgyűlési

⁴⁰ Szerző: Zongor Gábor: A lebegő megye, Társadalmi Szemle, 1990. 6 szám.

választásokon. Sőt a két 50 000 lakosnál kisebb lélekszámú megyeszékhely is megyei jogú városi címet kapott. Rögzítették viszont, hogy *a megyei önkormányzat területi önkormányzat*, ezt azonban nem töltötték meg kellő tartalommal. Erdemes idézni, hogy az 1993-as törvénymódosítás hogyan részletezte volna a megyék feladatait.

APRÓ!!!

„A megyei önkormányzat kötelező feladata különösen:

a.) a középfokú iskolai és diákotthoni ellátás, kivéve a gimnázium és az ahhoz kapcsolódó diákotthon fenntartását, amennyiben a települési önkormányzat azt vállalja; az egészségügyi intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatásáról, a többi tanulóval együtt nem foglalkoztatható fogyatékos gyermekek ellátásáról, a közművelődési, közgyűjteményi feladatok körében a megye területét érintő muzeális értékekről, a történeti értékű iratokról, azok gyűjtéséről, kezeléséről való gondoskodás; a fekvőbeteg gyógykezelést, az ápolást, gondozást, valamint rehabilitást végző intézmények fenntartása; a gyermekvédelemmel kapcsolatos intézményi, nevelési és oktatási feladatok biztosítása;

b.) a megye egész területén, illetőleg több települést érintően a területfejlesztési, területrendezési, továbbá az épített és természeti környezet védelmével kapcsolatos feladatok ellátásának, és hatáskörök gyakorlásának összehangolása; az idegenforgalom területi érdekeinek az országos érdekekkel való egyeztetése, gondoskodás az idegenforgalmi értékek feltárásáról; közreműködés a megyében lévő hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatásában, a területi különbségek megszüntetésében, a foglalkoztatás térségi feladatainak megoldásában, a körzeti ellátást szolgáló infrastrukturális fejlesztések előkészítésében és megvalósításában.

c.) Közreműködés az elkülönített állami pénzalapok települési önkormányzatok közötti felhasználására vonatkozó döntések előkészítésében.”

IDÁIG!!!

Az önkormányzati törvény módosítására a kétharmados szabály szerint ekkor sem volt esély. Az önkormányzati törvény sajátos szavazási rendszere szerint ugyanis (még 1990-ben), amennyiben az ellenzéki javaslatot egy adott pontban a parlament nem fogadta el kétharmados többséggel, akkor az eredeti kormánypárti javaslatot is meg kellett szavaztatni, végül is így sikerült kiejteni az érdekképviselési feladatot. Ugyancsak az ellenzék érte el azt, hogy a megyei közgyűléseket közvetett módon válasszák, s a választási rendszer ne az önkormányzati választásokat szabályozó törvénybe, hanem magába a helyi önkormányzatokról szóló törvény megyei fejezetébe kerüljön be. (Némiképp ellentmondásos volt az ellenzéki pozíció, hiszen a megyei választási rendszer a települési önkormányzatok által delegált electorok útján hozta létre a megyei képviselőtestületet. Ez azt a látszatot keltette, mintha egy valódi középszintű, a települések érdekeit védő megyei önkormányzati testület jönne létre. Ilyen jogkörei viszont nem voltak a megyei önkormányzatoknak, így a külföldi szakértők nem is nagyon értették a választási rendszert, és a megyék szerepét sem.)

Bár a megyei önkormányzatiság megmentését célozta, mégis a megyék testén gyógyíthatatlan sebet okozó döfésnek bizonyult a megyei jogú városok intézményének visszaállítása.

1971 előtt a megyei jogkörökkel rendelkező Budapest fővároson túl négy megyei jogú város létezett (Debrecen, Miskolc, Pécs és Szeged), majd a harmadik tanács törvény ezt az intézményt megszüntetve, integrálta ezeket a százezer lakosnál népesebb városokat saját megyéjük testébe, s egyben felruházta őket a *megyei városi címmel*. Az ötödik úgynevezett nagyváros, Győr is megyei város lett. Megyei várossá vált a százezres határt túllépve Székesfehérvár, Nyíregyháza és Kecskemét is. Mivel a megyékkel szemben a legnagyobb támadást a megyei városok irányából várhatták, ezért régi sérelmük orvoslásaként e nyolc városban az eredeti elképzelések szerint is vissza kívánták állítani a *megyei jogú városi státuszt*. A legélesebb támadások a megyéket valóban a megyeszékhelyek, továbbá az úgynevezett rivalizáló városok (Sopron, Nagykanizsa, Hódmezővásárhely) oldaláról érték, ezért külföldi tanácsra a hatvanezernél népesebb települések is – B alternatívaként – bekerültek a törvénytervezetbe, mint lehetséges megyei jogú városok.⁴¹

Elvileg 1990-ben sem a megyeszékhelyeknek, sem az ötvenezer lakosnál népesebb, sem a másik négy rivalizáló városnak nem volt kötelező bejelentkezni a megyei jogú városi címre, s a két

⁴¹ Mivel az 1990-es népszámlálás kapcsán kiderült, hogy az előzetes továbbszámítás ellenére sem éri el Sopron népessége ezt a bővös határt, ezért az egyéni országgyűlési képviselő javaslatára a törvényben ötvenezerre szállították le a lehetséges megyei jogú városok lakosságának alsó létszámát. Magyar Nemzet: „...és a vármegyékkel mi lesz?” Agg Zoltán, 1989.

ennél kisebb népességű megyeszékhely (Salgótarján, Szekszárd) ekkor nem is pályázhatott. Mégis egyedül Veszprém és Eger városa fontolgatta, hogy megéri-e számára a megyei jog igénylése, hiszen az valójában megyei kötelességet jelent.⁴² Veszprém város képviselőtestülete egy külön bizottságot is létrehozott a kérdés megvizsgálására, de részben minisztériumi nyomásra, részben a megfelelő városi képviselő hiányára, és a településeknek az elmúlt évtizedek tanácsai fejlesztésének gyakorlatából adódó ellenszenvére való hivatkozással, Veszprém is a különállást választotta. (Az, hogy a megyei jogú város nem része a megyének csak az önkormányzati törvény jogérvénnyel nem rendelkező indoklásából tűnik ki, ezt a helyzetet csak az önkormányzati választási rendszer módosítása, illetve a területrendezésről és területfejlesztésről szóló törvény véglegesíti.)

A sajátos választási rendszernek megfelelően, melynek az volt a lényege, hogy minden egyes települési képviselőtestület három elektort választhatott, kettőt kötelezően saját tagjai sorából, s ezen elektorok a kistérségi választói gyűléseken választhatták meg a megyei közgyűlési tagjaikat, sajátos összetételű megyei testületeket eredményezett.⁴³

A megyei tanácsoktól a köztársasági megbízottig

A köztársasági megbízotti intézmény 1991–1994 között épp annyira a politikai támadások kereszttüzében volt, mint amilyenben 1988-tól a megyei tanácsok voltak.⁴⁴ Erős az érzelmi motiváció, kevés a valóban szakmai elemzés. Ennek egyik oka, hogy a politikai szereplőknek (pártoknak, képviselőknek, önkormányzati vezetőknek) nincs idejük elmélyedni a ma már gazdag szakirodalomban, a politikai közelmúlt teljes történetét pedig még nem írták meg.⁴⁵

A megyei igazgatás egészen az 1980-as évek végéig érzékeny témának számított, de létét kevésbé nyilvános fórumokon évtizedekig vitatták.⁴⁶

Két – egymással egy ponton összehangolható – irányból indult támadás a megyék ellen. Az egyik a megyék közigazgatási területe (mérete), a másik az önkormányzata (autonómiája) ellen irányult. A megyék területi beosztását már a kiegyezést követő megyerendezés óta megkérdőjelezzük. Ennek történetét most nem elemezzük,⁴⁷ csupán a megyei önkormányzatok szükségességét megkérdőjelező érvrendszerre mutatunk rá.⁴⁸ Ezek szerint a megyék helyébe lépő, fölé rendelt régiók (tartományok) csupán az állami hivatalok szerveződésének szintjét jelentenék, önkormányzati testültre itt nincs szükség. E logika alapján a területi változások szükségszerűen szüntetnék meg a jelenlegi megyei önkormányzati rendszert. Helyébe középszintként a városkörnyékeken alapuló városmegyék (járások, a székhelyvárossal együtt) lépnének. E városmegyék székhelyei – a megyék funkcióit átvéve – képesek lennének ellátni a középfokú, illetve a körzeti feladatokat⁴⁹.

⁴² Agg Zoltán: Legyen-e Veszprém megyei jogú város? Napló 1990. október 29.

⁴³ Zongor Gábor: i.m.

⁴⁴ Először Orosz Éva 1988 júniusában egy Hazafias Népfront-vita kapcsán írta le a szakmai közvéleményben akkor többséginek mondható véleményét: a megyei keretek változtatásra szorulnak.

⁴⁵ A megyei tanácsok szükségtelenségével, a mégis ellátandó körzeti feladatokra céltársulások szervezésének javaslatával Horváth M. Tamás állt elő, aki később az SZDSZ szakértőjeként Vági Gáborral együtt a szabad önkormányzati társulással kívánta kiváltani a megyét. A szakirodalomban is megjelenő érvek az országgyűlési vitában visszaköszönnék.

⁴⁶ A megyei szakigazgatási szervezethez 1988 előtt nem lehetett „hozzányúlni”. Amikor e kötet szerzője a szerinte szükséges funkcionális átszervezési elképzelései indoklásához anyagot gyűjtött, akkor csak Kilényi Géza és Szamel Katalin írásaira, valamint Szabó Lajos kéziratos tanulmányára támaszkodhatott. A Figyelő 1987. október 8. számában megjelent cikk - Megyei tanácsok: Csökkenthető-e a létszám? címmel-, a főhatóságokat és a megyei apparátusokat irritálta, amint az a válaszokból kitűnt

⁴⁷ Ld. Hencz Aurél 1973-ban megjelent könyvét!

⁴⁸ A megyehatár-változtatási szándékokról ld. Bibó István, Békesi László, Erdei Ferenc, Tóth József tanulmányait. Vö. Tematikus irodalomjegyzékkel!

⁴⁹ A körzeti feladatok ellátását Péteri—Vági 1988-ban a megyei önkormányzatnál látta a legjobb kezekben. Vö.: Horváth M. Tamás vitacikke: Állam és Igazgatás, 1989. 4.

A másik támadási irány a megyehatárok kérdését mellékesen kezelve a megyei tanácsok túlhatalma, funkcióhalmazása ellen lépett fel. Melyek voltak ezek a funkciók?

A megyei tanácsok funkciói

A többször módosított 1971. évi Tanács törvény (továbbiakban Tt.) a megyei tanácsokat jelentős feladatokkal, és ehhez kapcsolódóan erős hatáskörökkel ruházta fel. A területén élő lakosság képviselőt a közép szinten a Tt. nem hangsúlyozta, ezzel szemben a megyét a törvény kettős lelkületű tanácsként definiálta.

„A megyei tanács gondoskodik területén a központi irányítás érvényesítéséről, és képviseli a helyi tanácsok érdekeit.” Elsődleges feladata volt tehát az állami akarat érvényesítése, s csak másodlagos az érdekképviselés. A megyei tanács szervek fő „bűne” is ez az elsődlegesen megnyilvánuló állami akarat érvényesítés volt.

A megye volt a terület gazdája, viselte a felelősséget – ez egyben ellátási felelősség is volt – a kormányzat felé a helyi tanácsokért. Ennek érdekében a megyei tanács és a hivatalai (a vb. szakigazgatási szervei) funkcióhalmazók voltak.

A hét fő – feladatkörhöz közvetlenül kapcsolható –, kifelé irányuló funkció a következő volt:

APRÓ!!!

1. Hatósági funkció: másodfokú, különleges esetekben első fokú hatáskörök. A megyei vb-titkár ezen felül harmadfokú jogorvoslati fórum is volt (felülvizsgálati kérelem), mint a törvényesség őre.
2. Törvényességi felügyeleti funkció: a helyi tanácsok működésének törvényességi, valójában egyben tartalmi felügyelete, ellenőrzése.
3. Szakmai felügyeleti funkció: a tanácsok feladatkörébe (ellátási felelősségébe) tartozó ágazatok szakmai felügyelete, módszertani segítése. (Az ágazati minisztériumokkal megosztott funkció.)
4. Intézményirányítás: a megyei fenntartású intézményekre terjedt ki.
5. Pénzügyi ellenőrzés: nemcsak a saját intézményekre, hanem a helyi tanácsokra, sőt a téma- és célvizsgálatok esetében a helyi tanács intézményekre is kiterjedt. (Valamint a tanács vállalatokra is.)
6. Személyzeti politika: az állampárttal megosztott funkció, egyes ágazatokban minisztériumi befolyással.
7. Tervezési funkció: pénzügyi újraelosztással és koordinációval együtt.

Egy másik – általánosabb – felosztás szerint a megyei tanács funkciók tömörebben is összefoglalhatók az alábbiak szerint:

- az ellátás- (szolgáltatás-) szervezési,
- az irányítási (szervezeti és szakmai),
- a felügyeleti (törvényességi és pénzügyi),
- az igazgatási (hatósági, jogorvoslati), és
- a pénzelosztási (területfejlesztési) funkciókörben.⁵⁰

Idáig apró!!!

Az *ellátásszervezés* funkciójának teljesítése érdekében például a megyei tanácsok a tervezés és az intézményirányítás mellett a nem tanács szervekkel való koordinálás révén (ez a részletesebb felsorolásban már a 8. funkció is lehetne) pótlólagos erőforrásokat is bevontak a pénz elosztásába.⁵¹ Hatósági eszközökkel az 1980-as években még a Munkásőrség Országos Parancsnokságával szemben is fel lehetett lépni. Nem marad ki a felügyeleti funkció sem: a revízió fontos szerepet töltött be.

Az ellátási felelősség teljesítése érdekében ugyanis a *pénzügyi ellenőrzés* nemcsak a törvényesség vizsgálatára, hanem a belső tartalékok feltárására és célszerűség elbírálására is vállalkozott. Szükség esetén hatósági, igazgatási eszközöket is alkalmaztak (például kisajátítás, hatósági ellenőrzések – KÖJÁL, tűzoltóság stb.).

A *politikai együttműködés* (a koordináció legfontosabb eszköze) keretében a megyei pártbizottságok (valójában csak a tényleges hatalmat bitorló pártvezetők: titkárok, osztályvezetők)

⁵⁰ A funkciók egymással szorosan összefüggenek és kiegészítik egymást. Lásd még Madarász Tibor: Városigazgatás és urbanizáció, KJK 1971.

⁵¹ Agg Zoltán: Mi lesz veled, vármegye? Vármegyei önkormányzat, tulajdon, államigazgatás 1991.

támogatásával a hátuk mögött a megyei tanácsi vezetés esetenként sikeresen szállt szembe a minisztériumok, főhatóságok akaratával, jogosítványait komplex módon érvényesítve. A törvényesség országos erősödésével sokszor a hatósági eszközök voltak a leghatékonyabbak.⁵²

A komplex hatalom a helyi tanácsok felett pedig elsősorban a jogszabályi alapokon nyugvó felügyeleti, illetve a személyzeti funkció és a megyei irányítás révén érvényesült.

A megyei tanácsi túlhatalom természetrajza

A tanácsrendszer megyéje a saját területén *átfogóan volt felelős az állami feladatok ellátásáért*, s így a települési tanácsok „közvetlen főnöke” volt. E népszerűtlen, sőt sokszor gyűlöletes szerepének vállalása miatt a tudományos kutatók „bűnösnek nyilvánították” és „halálra ítélték”.⁵³ „A megyei szint működését a központ ítéli meg, amely megmértetésnek a középpontjában az áll, hogy a megye mennyiben közvetítette a központ akaratát. Ennek szükségszerű hatása, hogy a megye túlsúlyosan a központi érdek kiszolgálója, és nem a helyi érdekek képviselője.”⁵⁴

A „kettős lelkületű” megyei tanácsok – csakúgy, mint a helyi tanácsok – nem voltak valódi önkormányzatok. (Épp úgy, mint ahogy az országgyűlés sem volt korábban igazi parlament!) A megyei tanácsok végrehajtó bizottságai és szakigazgatási szervei – jogi értelemben is – hierarchikus kapcsolatban álltak a helyi vb-kkel és szakigazgatási szervekkel: a direkt irányítási, felügyeleti és ellenőrzési funkciókat hatékonyan gyakorolhatták. Éppen ez a parancsnoki szerep kérdőjelezte meg a helyi tanácsok érdekképviselővel, érdekérvényesítésével kapcsolatos megyei „kötelezettség” teljesülését, számonkérhetőségét.

A helyi tanácsoknak semmiféle érdemi jogosítványuk nem volt a megyei tanácsi vezetőkkel szemben, akik viszont a személyzeti ügyek, a pénzügyi/költségvetési eszközök kézbentartása révén hűbéresi pozícióba szorították a települési érdekképviselőt az utolsó években mind nyíltabban felvállaló helyi tanácselnököket.⁵⁵ A megyei párt- és tanácsi apparátusok így a „vidéki” közélet meghatározó hatalmi centrumaivá váltak. Az államhatalmi-államigazgatási funkciókat megyei szinten összpontosították: „A helyi tanácsok számára a megye egyszerre volt a központi végrehajtó hatalom közbenső láncszeme, a törvényességi ellenőrzés felelőse, első és másodfokú igazságszótó fórum, továbbá saját önkormányzati minőségben jogszabályalkotó”.⁵⁶

A megyei túlhatalom megszüntetése egyaránt volt érdeke a központi hatalomnak, valamint a közép- és nagyvárosoknak. A megyei tanácsi vezetés politikai alapú végrehajtó hatalma uralkodott a formális testületi kontroll felett. Az elvileg létező megyei önkormányzati jelleg egyáltalán nem érvényesült.

Alternatív lehetőségek a megyei hatalom megszüntetésre

A túlsúlyos, valamint a központi és a helyi igazgatási szinttől egyaránt elkülönült (elidegenedett) megyei hatalomkoncentráció megszüntetésére két út kínálkozott. Az egyik: a központi állampárti hatalom megszüntetésével egy időben szabad, többpárti választással valódi népképviselő létrehozása. Ez az országgyűlési választással egyidejű, vagy azt akár megelőző tanácsválasztást jelentett volna, ami azonban szóba sem került.⁵⁷

⁵² Horváth M. Tamás Fölszállott a páva... című cikkében használja ezt a kifejezést.

⁵³ Az ÁSZI kutatóiként Horváth M. Tamás és Vági Gábor a gyakorló jogászok többségével együtt az úgynevezett közigazgatási megye mellett állt ki.

⁵⁴ Kara Pál im.

⁵⁵ Figyelő 1989. október 19.

⁵⁶ A rendszerváltás kezdetén a pártoknak nem volt elég kádere a helyhatósági választások előrehozására, az egyeztető tárgyalásokon – MSZMP–Ellenzéki Kerekasztal – e kérdésben nem született megállapodás.

⁵⁷ Volt S. Hegedűs Lászlónak – Magyar Néppárt – egy D változata is, mely a megyében lévő polgármesterek konzultatív tanácsára szorítkozó önkormányzatot hagyta volna meg. Ezt a javaslatot tette a megyegyűlésre Magyar Bálint is.

A *képviselői megye* gondolata az új önkormányzati törvénykezési folyamat (korábban tanács reform) során fogalmazódott meg a települési autonómiák mellett az *önkormányzati megye* eszméjének kidolgozásával. A koncepció első változataiban ez a valódi testületi kontroll megteremtésével a régi tanács megyei funkciókat nagyrészt fenntartotta volna, bár erőteljes korlátozással. (Testületet elsősorban a pénzosztáshoz tartottak szükségesnek, ezért a megyének bizonyos – korlátozott – pénzügyi kiegyenlítő, „felzárkóztató” szerepet is szántak.)

A másik – végletes – álláspont a megyei testületet teljesen fölöslegesnek tartotta, jobban bízva az állami közigazgatás elfogulatlanságában, ezért a megyét pusztán közigazgatási egységnek tekintve a körzeti feladatok ellátására a területi társulást (céltársulásokat), és a hivatali funkciók széttördelése révén a semleges közigazgatási szervezeteket (egyes vélemények szerint nincs is megyei önkormányzat, hanem a megyei képviselőtestület tulajdonképpen egy regionális parlament) hozta volna létre.

Alternatív megyekoncepciók

Valójában egyetlen kérdés fogalmazódott meg: létezhet-e egyáltalán a megyei önkormányzati szint, vagy sem?

Az egyik elméleti köntösbe bújtatott politikai akarat szerint a megyét – mint a központ és a település között lévő autonómiával rendelkező középszintű közigazgatási egységet – azért kell megszüntetni, mivel helyi közjogi önkormányzat a szó igazi értelmében csak a település szintjén létezhet. A megye a fogalmából következően nem lehet helyi önkormányzat.⁵⁸

A megyénél vetődött fel legélesebben, hogy az önkormányzati és az államigazgatási funkciókat el kell választani. Míg a településeken ezt a szétválasztást túl költségesnek találták, a megyéknél az államigazgatási szakszerűség és a törvényesség érdekében – a költségtöbbletet tagadva – ugyanezt elengedhetetlennek tartották. Így a tiszta önkormányzati megye koncepciója felé haladva az A változat egyre gyengült, s a közigazgatási funkció elkülönülten (a korábbi C változat) mind a két esetben beépült (az önkormányzat és a társulás melletti önálló hatalomként) az elképzelésekbe. Önmagában a közigazgatási megye gondolata ugyanis csak a központi államigazgatás jelenlegi területi beosztás szerinti leképezését jelentette volna.

Mi szólt a megyei köztestület mellett?

Mi tette szükségessé a megyei önkormányzat fennmaradását? Semmiképpen sem a megye politikai szerepének értékelése.⁵⁹ Ettől főleg a liberális pártok félték. A megye mellett szóló szakmai érvek között viszont a körzeti középfokú feladatok ellátása feltétlenül indokolta a megyei kereteket.⁶⁰

„A tanácsrendszer évtizedei alatt épült ki a középfokú egészségügyi és oktatási hálózat, melynek szakmai teljessége megyei szinten egészítik ki egymást. Éppen a középfokú ellátás kérdései azok – mivel a különböző helységeken lévő intézményeknek több városkörnyékre, néha az egész megyére kiterjed a hatókörük –, melyekben a fejlődést hosszabb távon szolgáló döntések meghozatalát területi hatáskörű döntéshozó szervre: a megyei tanács testületre célszerű bízni.”⁶¹

„Elvileg elképzelhető, hogy a helyi tanácsok adják össze a középfokú, körzeti feladatokat ellátó intézmények (oktatási, egészségügyi, szociális létesítmények) fejlesztéséhez, felújításához szükséges összeget. Gyakorlatilag a VII. ötéves terv készítése során bebizonyosodott, hogy a városi tanácsok nem érdekeltek például a középiskolák fejlesztésében. (...) Tekintettel arra, hogy

⁵⁸ A megyében a konzervatívok és a „kommunista hatalomátmentők” bázisát látták a liberális pártok.

⁵⁹ Ebben 1988-ban még sokan egyetértettünk Vági Gáborral. Az ÁSZI részére írt tanulmányok a megyét kisebbik rossznak tartották a városi tanácsokkal, illetve a minisztériumokkal szemben.

⁶⁰ Állam és Igazgatás, 1988/11. szám.

⁶¹ Pénzügyi Szemle 1988/7. szám.

a közép fokú intézmények hatóköre több városkörnyékre, sokszor az egész megyére, sőt a megyén túl is kiterjed, így fejlesztésük nem bízható a városi önkormányzatokra.⁶²

Az önkormányzati törvény parlamenti vitájában is ehhez hasonló érvek hangzottak el, Schmidt Péter és Ficzer Lajos szakvéleményéből idézve: „Tekintettel arra, hogy egy sor közszolgáltatás nem, vagy gazdaságosan nem oldható meg települési szinten, és a szolgáltatások többsége tekintetében települési szinten nem is jelentkezik olyan érdekeltség, amely társulási formában való ellátásukat kikényszerítené, elkerülhetetlen a megye szolgáltatásszervező funkciójának elismerése. Emellett szól az is, hogy az elmúlt évtizedekben egy kiterjedt intézményrendszer, szolgáltatási hálózat épült a megyére. Ennek a megyei intézményrendszernek tulajdoni rendezése a megyei önkormányzat megszüntetése esetén szükségképpen hibás megoldásokat eredményez, mert vagy a megyeszékhely település gazdagodik főként ezzel a tulajdonnal, vagy állami tulajdonba kerül, amelynek eredményeként ezek a szolgáltatások kikerülnek az önkormányzatok köréből. (...) Miután hazánkban a megyei önkormányzatnak vannak történeti tradíciói, az önkormányzati megye megoldás látszik a leginkább járható útnak.” (A köztársasági megbízotti régiók székhelyeinek és megyebeosztásának logikája a fő közlekedési utak számozását követi: 1-es Győr, 8-as Veszprém stb., de nem felel meg a gazdasági körzeteknek, sőt a tájegységeknek sem.)

Ezt a döntő érvet végül az ellenzéki pártok is elfogadni kényszerültek, így az új, mellérendelt státuszú megyei önkormányzat legfőbb funkciója a körzeti intézmények fenntartása maradt.

Politikai kompromisszum az önkormányzati törvény parlamenti vitája során

A megyei önkormányzatok fennmaradása az Ötv. vitája (és különösen az önkormányzatokkal összefüggő alkotmánymódosítási javaslat) kapcsán kialakult patthelyzet miatt a hatpárti tárgyalásokon megkötött kompromisszum egyik eredménye volt.

Az ellenzéki pártok nyomására egy gyenge (középszintűnek nem is tekinthető), kiegészítő-kiegészítő funkciókat ellátó megyei önkormányzat, és egy szándék szerint ugyancsak gyenge, csupán a törvényességi ellenőrzési és bizonyos általános államigazgatási funkciókat ellátó (köztársasági megbízottnak nevezett) területi államigazgatási hivatal alapítódott.

A politikai pártok szándékait természetesen nem ismerjük, de a törvényszöveg módosulásai és a módosító javaslatok során az érintett mondatok és bekezdések kiszavazása sejtet egyfajta tendenciát.

A liberális ellenzéki pártok, úgy tűnik – ekkor még a politikai okokból kényszerű kompromisszum ellenére – nem adták fel a megye megszüntetésének hosszabb távú tervét. Erre mutat, hogy a megye feladatainak meghatározása során lehetőséget adtak a települési (városi, különösen megyei jogú városi) önkormányzatoknak, hogy a megyei feladatokat magukhoz vonják. Elvileg elképzelhető lett volna ennek nyomán a megyei önkormányzat intézményfenntartó szerepkörében a teljes kiüresítése.

A megyei keretek lazítása, esetleg felbontása tükröződik a köztársasági megbízottak regionális hatáskörének kimondásában, a több megyére kiterjedő illetékességi terület meghatározásában. Más kérdés, hogy a közigazgatási régióbeosztás⁶³ már nem törvénnyel, csak országgyűlési határozattal történt, tehát a teljesen újszerű megyeösszekapcsolásért az ellenzék nem kívánt felelősséget vállalni.

A megye és a települések között nemcsak a politikai hatalmi és a pénzügyi (újraelosztási), hanem a hatósági, ellenőrzési, hivatali együttműködési szálakat is elvágták, létrehozva a Belyügyminisztérium általános hatáskörű dekoncentrált szerveként a köztársasági megbízotti hivatalt. (Például a helyi adórendelet törvényességi felülvizsgálatát a másodfokú ügyeket intéző adócsoport végzi.)

⁶² Országgyűlési Napló, 1990. VII. 16. Józsa Fábián felszólalása, 1697. hasáb. Az említett két professzor véleménye a törvénykoncepcióról egyébként általában véve negatív volt. Lásd az SZDSZ-es hozzászólásokat.

⁶³ Az általános hatáskörű dekoncentrált szerv Bende-Szabó Gábor meghatározása.

A köztársasági megbízotti intézmény életképtelen konstrukció volt?

A köztársasági megbízott, akit egy személyben, de több megyében kinevezett főispánnak tekinthetünk: az önkormányzati törvényesség legfőbb őre. Ugyanakkor mint másodfokú (jogorvoslatot nyújtó) hatóság iránymutatást is ad az első foknak, így esetenként a saját jogértelmezését ellenőrzi, illetve a törvényességi ellenőrzés ürügyén próbálja a törvények központi (államigazgatási érdekű) értelmezését kikényszeríteni.⁶⁴

A funkcióknak ez a megyei tanácsnál is joggal bíralt összekeveredése és koncentrációja még a korábnál is nagyobb összetűzésekhez vezetett. A kihelyezett kormányhivatal ugyanis egyáltalán nem kívánt az önkormányzati érdekeknek megfelelni, sőt az önkormányzatoktól független, elidegenedett volta miatt a tanácsi szakemberek között esetenként még jellemző szakmai szolidaritás sem érvényesül. A testületi kontroll hiánya a nyilvánosság előtti megmérettetést a (közigazgatási) bíróságok falai közé száműzi, ahol a pontatlan, keretjellegű törvénykezés a hatalmi érdekek jogi alapon történő végigviteléhez, az ügyek elhúzásával biztosít lehetőséget.

Az intézményirányítástól elválasztott szakmai felügyelet újabb teret engedett az önkormányzatoktól elszakított hatalmi befolyásolásra. Törekvéseket tapasztalhattunk a pénzügyi ellenőri funkció átvételére is.

A dekoncentrált szervek vezetőinek kinevezése során a pártkatoná címzetes államtitkár véleményezési joga a gyakorlatban egyetértési, kvázi hatásköri lista működését jelenti, így a személyzeti jogosítványok kézbe kaparintásával jelentős hatalmi pozícióba került.

A köztársasági megbízott által oly szívesen vállalt érdekegyeztetési, érdekképviselési, külkapcsolati, gazdaságszervezési funkcióhoz ugyanakkor nem rendelkezett megfelelő képviselési legitimációval. (A kormányzati felhatalmazás kevésnek tűnt az önkormányzatok és a külföldi partnerek, az ottani választott tartományi vezetők bizalmának megszerzéséhez.) Az önkormányzati törvényből kimaradt a tervezési funkció, ennek gyenge változatát a köztársasági megbízott hatáskörei közül a parlamenti ellenzék kiszavazta – újból feléled a területfejlesztés koordinációja kapcsán.⁶⁵

Az önkormányzati törvény középszintű szabályozásának egyik tanulsága: Az akkori ellenzéki pártok, liberálisok és szocialisták, legnagyobb tévedése az volt, amikor nem az államot képviselő főispán testületi kontrolljának, önkormányzati kezdeményezésére történő elmozdíthatóságának lehetőségére, hanem a megyei önkormányzat gyengítésére koncentráltak.

A köztársasági megbízotti intézmény a megyei tanácsi funkciók közül egyre többet meghódított. Az önkormányzati törvény a korábbi megyei hatalmat megszüntette, s így a feladatok felosztásakor az új megyei önkormányzat és a területi államigazgatási szervek között komoly feladatokat is jelentő hatalmi űr maradt. Ezt a vákuumot egyaránt be kívánták tölteni a megyei és megyei jogú önkormányzatok, valamint a köztársasági megbízottak.

A tanácsi funkciók közül a hatósági funkciót a köztársasági megbízotti és a dekoncentrált államigazgatási hivatalok, a törvényességi felügyeleti funkciót a köztársasági megbízott (és a bíróságok), a szakmai felügyeleti funkciót az ágazati dekoncentrált szervek, valamint a köztársasági megbízottak, a személyzeti politikát szintén a köztársasági megbízottak vették át. Szabadon maradt a tervezési, területfejlesztési és a pénzügyi ellenőrzési funkció.

Az általánosabb funkciófelosztás szerint megoldatlan az ellátás- (szolgáltatás-), szervezési és a pénzelosztási (területfejlesztési) funkció hatékony betöltése.

Két megoldásra volt lehetőség: az állam magára vállalja ezeket a feladatokat, és a végrehajtás koordinálását a köztársasági megbízottra bízza. A másik alternatíva az önkormányzatok összefogása lett volna: a megyei önkormányzat és a települési önkormányzatok társulása e

⁶⁴ A sok jogalkotási hiba lehetőséget ad az önkormányzatok jogainak korlátozására. Lásd például Vagyontörvény az Ötv. hibáira építve.

⁶⁵ Az ezzel kapcsolatos pénzügyi információs feladatok miatt hozták létre a TAKEH-okból a TÁKISZ-t, melynek népesség-nyilvántartási feladatait a KMB hivatalhoz kívánták átcsoportosítani, de ehhez 10 év kellett.

feladatok végrehajtására. Ehhez azonban a törvényi szabályozással is érvényesülő centrifugális hatások intézményes ellensúlyozására, esetleg kiküszöbölésére lett volna szükség.

Úgy tűnt, hogy a kormány érdeke az önkormányzatok megosztása volt, hiszen így döntőbíróként léphetett fel a veszekedő települések és a megyei(jogú) önkormányzatok között. Az állam kinyújtott karja regionális szinten – a belügyminiszter által is elismerten – a köztársasági megbízott. Az ebben a beosztásban lévő szakemberek minden jó szándékuk ellenére a gyenge hatalmi pozíciójuk erősítésére törekedtek. Ezt az is mutatja, hogy önként vállalt feladatként (ami viszont állami hivatalnoknál nem szerencsés) gazdaságszervezési (bankalapítás, üzleti élet ösztönzése stb.) és képviseleti (például nemzetközi kapcsolatok) funkciókat gyakoroltak. Ehhez azonban nem rendelkeztek az önkormányzatok felhatalmazásával, így a gyenge jogosítványukban (egyéb állami feladatok ellátása, koordinálása stb.) szereplő jogkörüket kiterjesztően értelmezték.

III. rész

A megye, mint politikai tér

A megye – csakúgy, mint a parlament egyéni választókerületi rendszere – az országos politikai életnek is az egyik legfontosabb területi bázisa. Nemcsak a választási földrajz egyik fontos szintje, de a megye – a megyei jogú városok nélküli területével – önmaga is politikai egység. A megye politikai egysége a megyei önkormányzatban testesül meg.

Megyei önkormányzati választások – 1990

A helyhatósági választásokról szóló 1990. évi LXIV. törvény valójában egyedül a települési önkormányzati választásokat szabályozta (a 10 000 lakost meghaladó települések polgármestereinek választására vonatkozó előírások kivételével, mivel az első ciklusban itt még a testület választotta a polgármestert).

A megyei közgyűlési tagok választásával kapcsolatos speciális szabályokat nem a választási, hanem az 1990. évi LXV., a helyi önkormányzatokról szóló törvény tartalmazta. Ez a megyei közgyűlés tagjaira a közvetett választás sajátos rendszerét dolgozta ki, feltételezve, hogy a helyhatósági választások eredményeként a települési képviselőtestületek „elpártosodnak”.⁶⁶

INNEN APRÓ!!!

A választási rendszert kidolgozó politikai szakértők azt feltételezték – mint kiderült tévesen –, hogy a különböző politikai beállítottságú települési képviselőtestületek által megválasztandó delegáltak majd a megyei közgyűlésben is pártok szerint szerveződnek. Miután a települések túlnyomó többségében, elsősorban a tízezer lakosnál kisebb népességű községekben és kisvárosokban, független képviselőket választottak, csak elvétve kerültek be valamely parlamenti párthoz tartozó politikusok. Ennek ellenére – ha kis számban is, de – már az 1990. évi megyei közgyűlésekbe bejutottak a különböző pártok színeit képviselő közgyűlési tagok.⁶⁷

Sajnos nem rendelkezünk teljes körű adatokkal, mivel az akkori felfogásra némiképp jellemző módon 6 megyében meg tagadták a kimutatás kitöltését, arra hivatkozva, hogy a megyei közgyűlés tagjainak pártok szerinti összetételéről nincsen hivatalos információjuk. Így 1990-re vonatkozóan csak 13 megye adata áll rendelkezésre. Nincs adat Borsod-Abaúj-Zemplén, Győr-Moson-Sopron, Nógrád, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Vas megyére vonatkozóan. (Ez annál is érdekesebb, hiszen Borsodban szocialista, Győrben MDF-es, Nógrádban SZDSZ-es elnököt választottak, míg Szabolcsban az MDF jelöltje lett az alelnök, a Vas megyei elnök megválasztásánál pedig jelentős szerepet játszott a KDNP.)

A kérdőívet visszaküldő megyékben a közgyűlési tagok 73,1%-a független képviselőnek tekintette magát, így a megyei képviselőknél csak alig több mint egynegyede volt tagja valamilyen pártnak. A legtöbb párttag-képviselő Békés megyében volt. A képviselők közel 50%-a vállalta fel politikai hovatartozását. Pest megyében a 96 közgyűlési tag egyharmada képviselt valamilyen pártot. Csongrád és Fejér megyében is 30%-nál magasabb volt a párttagok aránya.

⁶⁶ Zongor Gábor: Adalékok ... Veszprém, 1991.

⁶⁷ Erről azonban hivatalos statisztikával nem rendelkezünk, ezért a Zongor Gábor által a megyei önkormányzatok számára kiküldött kérdőív adataira tudunk csak támaszkodni. Forrás: COMITATUS, 1991., illetve A lebegő megye, Veszprém, 1994.

Az akkori legnagyobb kormányzó párt, az MDF valamennyi megye közgyűlésében jelen volt, a legtöbben Pest megyében (12 fő), a legkevesebben Csongrádban (1 fő). Meghatározó szerepet játszottak Békés (7 fő), Fejér (5 fő), Bács-Kiskun és Veszprém megyében (4–4) is. 2–2 MDF-tag képviselő volt jelen Baranya, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Tolna és Zala megyében.

Az akkori legerősebb ellenzéki párt, az SZDSZ Hajdú-Bihar megye kivételével szintén minden közgyűlésben jelen volt. A legtöbben (7-en) Pest megyében, de 5–5 szabaddemokrata tagja volt Bács-Kiskun és Békés megye közgyűlésének, 4–4 tagja pedig Csongrád, Heves, Tolna, Veszprém és Zala megye önkormányzati képviselőtestületének. 3 SZDSZ-tag ült a Fejér megyei testületben, 2–2 pedig Baranya, Jász-Nagykun-Szolnok és Komárom-Esztergom megye közgyűlésében.

A magát a vidék pártjaként meghatározó Független Kisgazda Párt Komárom-Esztergom és Zala megye testületét kivéve szintén minden megyében jelen volt, a legnagyobb létszámmal Békésben (7 fő). Jelentős számú: 4–4 kisgazdapárti tagja volt Hajdú-Bihar és Pest megye testületének, 3–3 Csongrád, Fejér és Veszprém megyének. 2–2 fő képviselte az FKgP-t Baranyában, Bács-Kiskunban, Szolnokon, míg 1–1 kisgazda tag volt jelen Hevesben és Tolnában.

A két akkori parlamenti kis párt, a FIDESZ és a KDNP közül a kereszténydemokraták játszottak jelentősebb szerepet, bár Békés, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok és Veszprém megye testületében nem rendelkeztek párttag képviselővel.⁶⁸ A FIDESZ a megyei közgyűlésekben csupán 1-2 képviselővel rendelkezett, így Baranyában és Komárom-Esztergom megyében 2–2, Bács-Kiskunban, Csongrádban, Tolnában és Veszprémben 1–1 tagjuk volt.⁶⁹

Az MSZP is csak néhány megyében képviseltette magát, így Békésben, Hevesben és Zalában 4–4, Csongrádban 3 tagjuk volt, míg 1–1 szocialista párttag ült Baranya, Hajdú-Bihar és Veszprém megye közgyűlésében.

Ehhez képest az MDF-kormány számára is feltűnő volt, hogy a megyei közgyűlési elnökök többsége mégis inkább a szocialista párthoz állt közel, így például a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei közgyűlés elnöke még megyei tanácselnökként az MSZP listás képviselője volt, s pártszínekben választották meg a Békés megyei elnököt is, ahol a megyék közül egyedül vállalták fel azt, hogy a tisztségviselők a parlamenti pártokat képviselik.⁷⁰

IDÁIG APRÓ!!!

1. térkép

Az 1990–1994 között tisztséget viselő megyei elnökök pártelkötelezettsége

SZDSZ: Bács-Kiskun, Budapest, Nógrád

MSZP: Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Heves, Komárom-Esztergom, Vas, Veszprém

MDF: Fejér, Győr-Moson-Sopron, Tolna

KDNP: Pest, Zala

Civil, illetve nem meghatározható: Baranya, Hajdú-Bihar, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Jász-Nagykun-Szolnok

A megyei testületeken belül 1990-ben a pártok képviselői még háttérbe szorultak. Hasonlóképpen háttérbe szorultak a megyegyűléseken belül a városok is, sőt több megyében jelentős városok is elestek a képviselőtől (például Balatonfüred, Hajdúböszörmény stb.).

A megyei közgyűlési elnökök megválasztásakor is többségében a megyei tanácsok hivatali apparátusában osztályvezetői, főosztályvezetői munkakörben dolgozó, elismert szakembereket választottak meg elnöknek, sok esetben alelnöknek, hiszen a testületben alulreprezentált pártok nem mindig tudták akarataikat keresztülvinni a megyegyűlésen. A kétszeresen közvetett választási rendszer miatt gyenge legitimációjú megyei elnökök valójában a legszigorúbb választási rendszer lévén nyerhették el pozíciójukat, hiszen csak abban az esetben lehetett kihirdetni a választás nyertesét, ha az legalább a jelenlévő megyei közgyűlési tagok kétharmadának bizalmát élvezte. Így

⁶⁸ Veszprém megyében, az első körben a KDNP megyei elnöke is pályázott a megyei önkormányzat közgyűlési elnöki posztjára, majd az MDF-fel közösen a püspöki hivatalban számítástechnikusként dolgozó, hívó katolikus óbudavári polgármestert támogatták az elnökválasztáson.

⁶⁹ Veszprém megyében 1990–1993 között az egyik alelnöki posztot is FIDESZ tag töltötte be, ezt azonban elsősorban nem a párthovatartozásával, hanem mint a legnagyobb kistérség központjának polgármestere nyerte el. Bár információink szerint a színpad mögött folytak tárgyalások a három ellenzéki párt között a szocialistákhoz közelálló, ekkor már és még független jelölt megválasztása érdekében.

⁷⁰ Az 1994-es megyegyűlési választásokon már színt kellett vallani a régi elnököknek, így a korábban függetlenként megválasztott volt tanácsi tisztségviselő is pártszínekben kerültek be az új megyegyűlésbe. Így szocialista jelöltként választották újjá nemcsak az említett Békés és Borsod, hanem Csongrád, Komárom-Esztergom, Vas, Veszprém, Heves megye elnökét, míg a korábbi alelnökből szocialista színekben lépett elő a Bács-Kiskun és a Somogy megyei elnök.

volt olyan megye, ahol tucatszámú választási fordulót követően sikerült az elnököt és az alelnököt, illetve alelnököket megválasztani, hiszen az egyharmados ellentábor könnyedén blokkolta a többségi akaratot.

Ennek révén a megyék többségének élére a szakmai karrierjében a korábbi politikai rendszerhez köthető tisztségviselők, sőt néhány esetben kifejezetten szocialista párti politikusok kerültek. Csupán három megyében sikerült a kormánypártoknak hozzájuk kötődő, elkötelezettségét nyíltan vállaló megyei elnököt megválasztatni (így Győr-Moson-Sopron és Fejér megyében MDF, Pest megyében KDNP színekben). Később a megválasztott megyei elnökök közül még hárman indultak valamelyik konzervatív párt színeiben országgyűlési képviselőként, megválasztásukkor azonban ők is független jelöltnek számítottak (Jász-Nagykun-Szolnok és Tolna megyében az MDF, Zala megyében KDNP színekben indult a korábbi elnök). A megyei tanácselnököt választották meg Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (aki egyébként MSZP listán bejutott a parlamentbe, így erről a mandátumáról az akkori összeférhetetlenségi szabályok miatt le is kellett mondania), valamint Csongrád és Somogy megyében, a megyei tanács egyik elnökhelyettesét Hajdú-Biharban, a megyei vb-titkárt Heves és Vas megyében. Veszprém megyében a megyei vb-titkárt az MDF-es belügyminiszter a minisztérium főosztályvezetőjének nevezte ki, így ott a megbízott vb-titkárt választották meg harmadik nekifutásra a megye élére. Az elnökök politikai hovatartozását jól mutatja, hogy az akkori Vas és Veszprém megyei közgyűlési elnökök, valamint a Bács-Kiskun megyei alelnök, 1998-ban már az MSZP parlamenti frakcióját erősítették, de rajtuk kívül 1994-ben a korábbi elnökök közül Békésben, Csongrádban, Hevesben, Komárom-Esztergomban is az MSZP jelöltjeként lettek újraválasztva.⁷¹

IDE FOTÓK AZ ELSŐ CIKLUSBÓL!!!

A pártok már 1994-ben elfoglalták a megyei közgyűléseket. A korábbi közvetett választási rendszert egy sajátos listás rendszerrel váltották fel, s azzal a módosítással, hogy a megyei közgyűlés elnökét csak a saját soraiból választhatja, színvallásra készítették a korábban szakmai alapon, illetve politikai kompromisszum révén kiemelkedő tisztségviselőket. A megyei önkormányzatok erősödő politikai legitimitása megkívánta volna, hogy növekedjenek a testület jogkörei is, de ez nem következett be számottevő mértékben.

Törvénymódosítás 1994-ben

Bár a megyei önkormányzat – az 1994. évi törvénymódosítás óta – területi önkormányzat, ez csak elvi deklaráció. Az eredeti 1990-es meghatározás szerint a megyei „jog” nem jelent plusz jogosítványokat, hanem éppen ellenkezőleg, kötelezettségeket. Így a megye köteles ellátni mindazokat a törvényben előírt feladatokat, amelynek megoldására települési önkormányzat nem kötelezhető. A legfontosabb ilyen kötelező feladatkörbe tartozik az olyan körzeti jellegű közszolgáltatások biztosítása, amelyek a megye egész területére, vagy nagy részére kiterjednek, továbbá olyan körzeti jellegű közszolgáltatások megszervezése, ahol a szolgáltatást igénybe vevők többsége nem a szolgáltatást nyújtó intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat területén lakik.

Amint látható, a megyei önkormányzat legfőbb feladata az intézményfenntartás. Ezeket a tennivalókat az 1994-ben módosított 1990. évi LXV. törvény tovább részletezi:

„A megyei önkormányzat kötelező feladatként gondoskodik különösen

a) a középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátásról, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátást biztosító települési önkormányzat nem vállalja; a természet és a társadalom megyében lévő kulturális javainak, valamint a történeti iratoknak a gyűjtéséről, őrzéséről, tudományos feldolgozásáról, továbbá a megyei könyvtári szolgáltatásokról, a pedagógiai és közművelődési szakmai tanácsadásról és szolgáltatásokról; a megyei testnevelési-, sportszervezési, valamint a gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítésével kapcsolatos feladatokról;

⁷¹ A korábbi tanácselnökből megyei közgyűlési elnökké váló Somogy megyei vezető viszont szakított a baloldallal. 1994-ben nem is választották újra. 2002-ben már a Centrum színeiben politizált.

b) az egészségügyi intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatásáról, a többi tanulóval együtt nem foglalkoztatható fogyatékos gyermekek oktatásáról, neveléséről, gondozásáról; az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátásról, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátásra kötelezett települései önkormányzat nem vállalja, valamint a gyermek- és ifjúságvédelmi szakellátásról; a szakosított szociális szolgáltatások területi összehangolásáról; továbbá gondoskodik egyes, szakosított ellátás körébe tartozó feladatokról;

c) az épített és természeti környezet védelméről, a térségi területrendezéssel kapcsolatos feladatok összehangolásáról, a megyei idegenforgalmi értékek feltárásáról, a megyei idegenforgalmi célkitűzések meghatározásáról, a teljesítésükben részt vevők tevékenységének összehangolásáról; továbbá közreműködik a térségi foglalkoztatási feladatok és szakképzés összehangolásában, valamint részt vesz a területi információs rendszer kialakításában.”

Ezen kötelező feladatok mellett a megyei önkormányzat úgynevezett önként vállalt feladatokat is felvállalhat az alábbi megszorítással:

„A megyei önkormányzat a törvényi kötelezettségeinek teljesítésén túl szabadon vállalhat olyan közfeladatokat, amelyeket törvény nem utalt más szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe, illetve amelynek gyakorlása nem sérti a megyében lévő községek és városok érdekeit.”

A megyei önkormányzat nem tekinthető a területén lévő önkormányzatok kvázi kötelező társulásának sem (1994-ben a magyar jogrend nem is ismeri a kötelező társulás fogalmát, ezt a kormány a többcélú kistérségi társulások esetében tervezte bevezetni 2004-ben, de az ellenzék ellenállásán meghiúsult az Alkotmány, illetve az Ötv. módosítása), hiszen az adókievetés jogát leszámítva – amivel a megye nem rendelkezik – ugyanolyan jogosítványai vannak, mint a legkisebb települési önkormányzatnak.

„A megyei önkormányzat a saját terve és költségvetése alapján bevételeivel szabadon gazdálkodik, rendelkezik a törvényben meghatározott megyei önkormányzati tulajdonnal, és vállalkozási tevékenységet folytathat. Feladatainak eredményesebb ellátása érdekében szabadon társulhat más megye és bármely település önkormányzatával.”

Párterőviszonyok 1994-ben

A törvénymódosítás előkészítése során a pártok képviselői és a szakemberek között a legnagyobb vita a megyei választási modell átalakítása körül folyt. Kiinduláskor – 1994 nyarán – a minisztériumi szakértők még úgy képzelték, hogy az országos egyéni választókerületek szerint kialakított kislistás (illetve más megközelítéssel úgynevezett többmandátumos egyéni) választási rendszert alkalmazzák.

INNEN APRÓ!!!

Több változat elvetése után végül a kormány a pártok által inkább támogatott közvetlen területi listás választást fogadta el és terjesztette a parlament elé. Minden jelölő szervezet egy megyében két területi listát állíthat a megyei közgyűlési tagok választására. Egyet a tízezer vagy ennél kevesebb lakosú települések számára és egyet a tízezer lakosnál népesebb települések számára⁷². A listák külön-külön számítva a leadott szavazatok arányában jutnak mandátumhoz. A megyei jogú városok választópolgárai ebben a rendszerben a megyei közgyűlési tagokra nem szavazhatnak! A választópolgárok a szavazólapon lévő listák – és nem pedig a rajtuk szereplő személyek – közül választhattak. A listák a leadott szavazatok arányában jutottak mandátumhoz. A megyei közgyűlések létszámát az egyes választókerületekben szereshető mandátumok meghatározásával az Országgyűlés állapította meg, a tízezer lakosonkénti egy tag alapelvét egy minimális, illetve maximális létszámmal korrigálva.⁷³ 13 megyében a közgyűlés létszáma 40 fő (korábban a minimális létszám 50 volt). A legnagyobb létszámú testület 80 fővel Pest megyében alakult (korábban ez 90 fő volt).⁷⁴

A megyegyűlési választásokon nemcsak pártok, hanem egyesületi formában működő társadalmi szervezetek is indulhattak. 1994-ben az országos összesítés szerint 21 társadalmi szervezet jutott legalább egy megyei képviselői mandátumhoz, és így összességében 53-an (6,3%) voltak a megyék testületeiben, akik nem pártlistáról jutottak be. Három megyében (Fejér, Tolna és Vas) egyetlen társadalmi szervezet sem jutott képviselői helyhez. A társadalmi szervezetek közül kiemelkedik a nyugdíjasok szövetségeinek szerveződése, mely öt megyében (Bács-Kiskun, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Heves és Pest) összesen 10 mandátumot tudhatott a magáénak. Ugyancsak megjegyzendő a hárommegyés szerveződés, a Balatoni Szövetség sikere. Két megyében (Veszprém és Zala) szereztek 3 mandátumot. Figyelemre méltó a Somogyért Egyesület eredménye, hiszen mandátumok 25%-ával a második

⁷² Ez a két választókerület állítólag a FIDESZ ötlete volt.

⁷³ Az 1994. évi LXII. tv. 4. számú melléklete.

⁷⁴ Kivétel Tolna megye, ahol 41 fős a testület.

legerősebb frakció lett a megyében.⁷⁵

Az azonban az előzőekből is jól érzékelhető, hogy a választások a pártok és pártlisták sikerét hozták, míg a társadalmi szervezetek zöme nem jutott mandátumhoz. A 19 megyében összesen 362 lista szerepelt a szavazólapokon és végezetül 243 listáról jutott be a testületekbe a 835 megyei képviselő. 119 listára leadott 159 846 szavazat (az összes szavazat 7,8%-a) nem eredményezett mandátumot, azaz elveszett.

A lényegében pártlistás választás, a szavazati arányok elemzése révén, lehetőséget biztosít arra, hogy összevessük a decemberi eredményeket az 1994. május 8-i országgyűlési képviselőválasztás listás eredményeivel. A részvételi arány májushoz képest (68,9%), a korábbi tapasztalatokkal egyezően jelentős mértékben csökkent (43,4%), és új elemként megjelentek a különféle összetételű választási szövetségek is. Mégis értékelhető a helyzet, még akkor is, ha – mint tudjuk – a megyei jogú városok választópolgárai nem szavazhattak a megyei listákra.

A kormányzó pártok szavazati aránya viszonylag könnyen összevethető, mivel mindegyik megyében indítottak önálló listát. Az MSZP-re leadott szavazatok aránya nem egészen 1%-ponttal csökkent, míg az SZDSZ-re adott szavazatok több mint 5%-ponttal csökkentek. (Ez utóbbinál minden bizonnyal szerepet játszott, hogy a megyei jogú városok polgárai nem szavazhattak a megyei listára.) A két kormányzó pártra leadott szavazatok aránya a májusi 51,9%-ról 45,7%-ra csökkent.

A négy ellenzéki párt összesített aránya viszont májusban még 35,5% volt, míg decemberben – ide számítva a választási szövetségekre leadott szavazatokat is – ez 40,5%-ra emelkedett. Az ellenzéki pártok közül egyedül a FIDESZ elemezhető önállóan, mivel csupán 2 megyében nem indult külön a párt. A fiatal demokraták megítélése ezek alapján fél százalékponttal javult.

Az egyéb pártokra adott szavazatok, csakúgy, mint a társadalmi szervezeteket támogató voksok, jórészt nem eredményeztek mandátumot, elvesztek. A hat parlamenti párton kívüli szervezetekre adott szavazatok aránya 1,1%-ponttal növekedett májushoz képest. Mindezekből látható, hogy decemberben még a kormányzó pártok relatív túlsúlya érvényesült, de az arányok a megyegyűlésekben lényegesen kiegyenlítettebbé váltak.⁷⁶

A 4%-os küszöb miatt a szavazati arányok és az elnyert mandátumok aránya nem teljes volt mértékben egyforma. A mandátumok megoszlása révén a kormányzó pártok rendelkeztek a képviselői helyek 47,2%-ával, míg az ellenzéki pártok részaránya 41,8% volt. A nem parlamenti pártok és a társadalmi szervezetek a mandátumok 11%-át birtokolták. Az országos átlagok jelzik a kiegyenlítettséget, ami esetenként megyénként jelentős eltérést mutatott.

A megyék többségében a kormányzó pártok rendelkeztek relatív többséggel, sőt három megyében (Fejér 57,5%, Heves és Komárom-Esztergom 52,5%) az abszolút többséget is elérték. Négy megyében (Győr-Moson-Sopron, Pest, Tolna és Veszprém) viszont az ellenzéki pártok rendelkeztek relatív többséggel. Csongrád és Vas megyében pedig azonos arányt képviseltek az ellenzéki és kormányzó pártok. A kiegyenlített helyzetnek köszönhetően a társadalmi szervezetek viszonylag kis súlya is felértékelődött, hiszen néhányszor a mérleg nyelve szerepet tölthették be. A választási szisztémának és a választópolgárok akaratának köszönhetően szinte mindegyik megyében „*kis politikai parlamentek*” jöttek létre, és már az alakuló ülések során, de különösen a hatalmi pozíciók (elnök, alelnök, igazgatósági tagság) elosztásánál kiéleződött a kormányzó pártok és ellenzékiek egymáshoz való viszonya.

Ezúttal is az MSZP jutott a legtöbb mandátumhoz, csakúgy, mint a parlamenti választásokon. Országos átlagban minden harmadik megyei közgyűlési tag MSZP-s listáról került be. A tízezer lakos alatti választókerületekben a mandátumok kisebb részét, 30%-át, míg az ennél népesebb, kisvárosi listákon közel 37%-át szerezte meg a szocialista párt, s Zala megyét kivéve mindenütt ők alkották a közgyűlésekben a legnagyobb létszámú frakciót. A megyeszékhelyet leszámítva, a hagyományosan jobbra szavazó Győr-Moson-Sopron megyében kapták a legkevesebb szavazatot,

⁷⁵ Az előző ciklus közgyűlési elnöke, dr. Gyenesei István vezetésével az egyesület a községi listán 8, a városi választókerületben 2 mandátumot szerzett, többet, mint a FIDESZ, az SZDSZ, a MDF és a KDNP együttvéve.

⁷⁶ Ennek egyik oka, hogy a megyei jogú városok szavazói, ahol a balközép szavazók relatív súlya nagyobb volt, nem voksolhattak a megyei listákra.

ahol még a mandátumok egynegyedét sem tudták megszerezni, míg a legjobb eredményt Fejér, Hajdú-Bihar és Heves megyében érték el (37,5%).

Bár az ellenzéki pártok koalíciója (FIDESZ–FKgP–KDNP–MDF) Zala megyében érte el a legjobb eredményt, 37,5%-kal, de az MSZP és az SZDSZ összefogásának köszönhetően a közgyűlés mégis szocialista elnököt választott.

A második legjobb eredményt – önállóan induló pártként – az SZDSZ érte el, majd 15%-kal. Az átlagosnál jobban szerepeltek Nógrád megyében, ahol a mandátumok egynegyedét, valamint Fejérben és Vasban, ahol az egyötödét nyerték el.

A Független Kisgazda Párt számos megyében a második legnagyobb frakcióval rendelkező párt lett, így Békésben és Csongrádban 22,5%, Bács-Kiskunban közel 22%, Veszprém megyében pedig 20%-nyi mandátumot szereztek. Ezzel az FKgP önállóan 72 helyet foglalt el a megyei közgyűlésekben, míg a MIÉP-pel közösen 39-et szereztek, de az egyéb koalíciók révén képviselőik száma, saját kimutatásuk szerint, meghaladja az SZDSZ-ét is. Ez abból adódik, hogy Baranyában a Polgári Kör Baranyaért Egyesülettel, Fejérben a FIDESZ-szel, a KDNP-vel, és az MDF-fel, Szolnokon és Nógrádban a KDNP-vel és az MDF-fel közösen indultak, s így ezekben a megyékben is a szövetségek szereztek a második legtöbb mandátumot.

1994-ben a parlamenten kívüli pártok is viszonylag jól szerepeltek, így a MIÉP a kisgazdákkal közösen Borsodban, Hajdú-Biharban, Pest és Tolna megyében a második legerősebb listaként futott be, míg a Munkáspárt összesen 28 képviselői helyet szerzett. „Királycsináló” lett Szabolcs-Szatmár-Beregben 3 mandátummal az MSZDP, míg az Agrárszövetség 4 megyében összesen 8 képviselői helyhez jutott, de még a Köztársaság Párt is szerzett 1 mandátumot Baranyában.

2. térkép

Párterőviszonyok a megyei közgyűlésekben, 1994

Abszolút MSZP-többség: Fejér, Heves, Komárom-Esztergom

Kormánypárti (MSZP–SZDSZ) többség: Budapest, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád, Jász-Nagykun-Szolnok, Zala

Kiegyenlített erőviszonyok: Bács-Kiskun, Baranya, Csongrád, Hajdú-Bihar, Somogy, Tolna, Pest, Vas, Veszprém

Ellenzéki többség: Győr-Moson-Sopron, Szabolcs-Szatmár-Bereg

Megyegyűlési választások 1998-ban

A harmadik helyhatósági választásokon, 1998-ban immár másodszor választhattak közvetlenül közgyűlési tagokat a megyék választópolgárai. A megyei közgyűlési választási kampányt azonban továbbra sem kísérte a közvélemény – a parlamenti választásokhoz hasonló – kiemelt figyelemmel. A tizenkilenc megyegyűlés 835 képviselői helyének sorsa elsődlegesen a politikai pártok számára volt fontos, mivel a pártlistás választási szisztémának köszönhetően – alig öt hónappal a parlamenti választásokat követően – egyértelmű visszaigazolásra számíthattak a pártszimpátiákat illetően. A tét az országgyűlési választásokon elért pozíciók megerősítése, sőt javítása, illetve a visszavágás lehetősége volt. A pártokon kívül a folyamatosan létező, és kifejezetten a választásokra létrehozott sokszínű társadalmi szervezetek (az úgynevezett politikai egyesületek) is aktivizálták magukat.

A közélet iránt érdeklődő választópolgárokat – érthető módon – elsősorban csak a saját településük polgármestere és legfeljebb a képviselőtestület személyi kérdései foglalkoztatták. A pártok sem tettek sokat annak érdekében, hogy felkeltsék az érdeklődést a megyei választások iránt. Észrevehető választási kampány a megyei önkormányzatok érdekében nem volt, ami is adódik, hogy a pártok jól megfogalmazott és egymástól is megkülönböztethető területpolitikával nem rendelkeztek.⁷⁷ (Ma sincs ilyen programjuk!) Ettől függetlenül a megyegyűlési választások mégis nagyon izgalmasak és tanulságosak voltak, főleg a politikusok számára.

⁷⁷ Zongor Gábor: Megyegyűlési választások 1998-ban, in: COMITATUS, 1999. december.

INNEN APRÓ!!!

Mindent összeszámítva 1998-ban 169 párt, társadalmi szervezet és azok igen változatos formációkat alkotó szövetségeinek 489 listája került a tizenkilenc megye 38 szavazólapjára. Az amúgy is nagyméretű szavazólapokon viszont – a törvényi szabályozásnak megfelelően – az egyes szervezetek listáján csak az első öt név szerepelt, így a választópolgárok valójában olyan személyekről is szavaztak, akikről nem is volt tudomásuk, legfeljebb, ha a helyi sajtóban mégis megjelentették a pártok a megyei listájukat. Tehát *nem a személy volt a fontos, hanem a párt!* Lássuk tehát, hogy végül milyen eredményt is hozott a közvetlen megyei listás választás 1998. október 18-án.

Az 1998-as önkormányzati választások eredménye

A magyar választási hagyományoknak megfelelően, még a legalacsonyabb reprezentativitású parlamenti választáshoz képest (56,3%) is alacsonyabb (45,7%) volt a helyhatósági választásokon a részvétel, viszont a négy évvel korábbi részvételi arányt (43,4%) így is meghaladta a választói aktivitás. (Ez a nem egészen 2,5%-pontnyi eltérés azonban az úgynevezett statisztikai hibahatáron belül van.)

Tekintettel arra, hogy a megyegyűlési voksolás – a társadalmi szervek aktív és eredményes részvétele ellenére – olyan, mintha kis parlamenti választás lenne, lehetőség nyílik a megyei önkormányzati választás és a májusi parlamenti választások megyei listás eredményeinek összevetésére. Mivel a kormányzó pártok nagyon sokféle közös listát indítottak a megyékben, így a legegyszerűbben a kormánypártok és ellenzéki pártok választási eredményének összehasonlítására van lehetőség. Az új kormánykoalíciót alkotó három (FIDESZ–MPP, FKgP és MDF) pártra adott szavazatok aránya a májusi választásokhoz (45,4%) képest némileg csökkent (41,2%), az ellenzéki pártok (MSZP, SZDSZ és MIÉP) szavazati aránya (45,4%-ról) jelentősen visszaesett (34%-ra), vagyis a szavazatokat a társadalmi szervezetek inkább az ellenzéki pártoktól vitték el. Ez a megállapítás annak ellenére érvényes, hogy az önállóan listát állító pártok versenyében a legtöbb szavazatot ezúttal is az MSZP tudhatta a magáénak.⁷⁸

Az 1994. decemberi választásokhoz képest (7,8%) a társadalmi szervezetekre adott szavazatok aránya – amint ezt már kifejtettük – jelentősen gyarapodott (19%).

A parlamenti pártok támogatottsága az egyes választókerület-típusokban változatos képet mutatott. Míg a 10 000 lakos alatti választókerületekben a kormánypárti közös listák, továbbá az FKgP és a Munkáspárt volt eredményesebb, addig a városi listákon kapta a viszonylag nagyobb támogatást az MSZP, a FIDESZ-MPP, az MDF és – a kistelepülési listáihoz képest kiugróan többet – az SZDSZ. (A várakozásoknak megfelelően a városokban a liberálisok és a szocialisták, a kisközségekben a jobboldali pártok az erősebbek, ugyanakkor a FIDESZ is inkább kisvárosi pártnak számított.) A társadalmi szervezetek elsődlegesen a kistelepülési listákon számíthattak sikerre. (Köszönhetően a kistérségi egyesületeknek.)

Összességében 64 párt, társadalmi szervezet és azok szövetsége jutott legalább egy mandátumhoz, míg 105 listát állító szervezet és a rájuk adott 204 851 szavazat (az összes szavazat 9,2%-a) nem eredményezett képviselői helyet.

A mandátumot szerző szervezetek között látszólag a legtöbb képviselői hellyel (250) az MSZP rendelkezett, ami viszont 21 fős csökkenést jelentett az előző ciklushoz képest. Az MSZP a 10 000 lakos alatti választókerületekben a mandátumok 28%-át, míg a városi listákon 33,7%-át szerezte meg. Négy megyében (Somogy 35%, Békés 32,5%, Heves 32,5% és Csongrád 27,5%), 1998-ban is a legnagyobb frakciót alkotta, míg az összes többi megyében csak a második legnagyobb képviselőcsoport volt a szocialistáké.

A FIDESZ-MPP kilenc megyében indított önállóan listát, és ebből hat (Borsod-Abaúj-Zemplén, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom és Pest) közgyűlésben a legerősebb frakciót alkották. A FIDESZ-MPP a legkevésbé jól Csongrád megyében (25%) szerepelt, de itt is a második legnagyobb képviselőcsoportot alkották.

A kormánypárti közös listák vezető ereje már 1998-ban is a FIDESZ-MPP volt, így az

⁷⁸ Az MSZP ugyanis valamennyi választókerületben önállóan indított listát, míg a Fidesz-MPP csak kilenc megyében.

önállóan megszerzett 142 mandátumon túlmenően a 172 közös listás képviselői hely túlnyomó többségét is magáénak tudhatta a párt, vagyis bizton állítható, hogy a legnagyobb számban a FIDESZ-es politikusok képviseltették magukat a megyegyűlésekben. A legjobban szerepeltek a – FIDESZ által vezetett – polgári koalíciók, hiszen tízből kilenc megyében az első helyen végeztek. Egyedül Békés megyében szorultak a második helyre.

A megyék gyűléseiben a harmadik legnagyobb létszámú párt 1998-ban a kisgazdáké volt. Az FKgP 1994-hez képest csaknem két százalékponttal (9,9%) növelte mandátumainak számát, és önállóan 12 megyében, míg közös listán 3 megyében a harmadik legerősebb képviselőcsoportot alkotta. Mindössze Borsod-Abaúj-Zemplén (8,5%) és Somogy (7,5%) megyében nem érték el a kisgazdák a mandátumok 10%-át. (E két megyében nagyon jól szerepeltek a községekben a civil szervezetek.)

Az SZDSZ támogatottságának 1998. évi visszaesése – a parlamenti választásokat követően – ősszel is megmutatkozott. A négy évvel korábbi 14,7%-os mandátumarányról 5,6%-ra esett vissza. Az SZDSZ önmagához képest a viszonylag legeredményesebb Baranya és Jász-Nagykun-Szolnok megyében (10–10%) volt, míg a legkevésbé sikeres Somogy és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, ahol mandátumot sem tudtak szerezni a szabaddemokraták, de Borsod-Abaúj-Zemplén és Csongrád megyében is mindössze 1–1 mandátummal voltak jelen a közgyűlésekben.

A MIÉP hat megyében szerzett 14 mandátumából kettőhöz önálló listán jutott (Békés és Veszprém megye), míg a többit a KDNP-vel (Borsod-Abaúj-Zemplén és Fejér), a Kisgazda Szövetséggel (Hajdú-Bihar), illetve a KDNP, METÉSZ, Kisgazda Szövetség (Pest) alkotta közös listán szerezte.

A parlamenti pártok közül a tavasszal önállóan kudarcot valló (a parlamenti küszöb alá kerülő) MDF szerepelt a legsajátosabban. Önállóan csak a Győr-Moson-Sopron megyei kistéleplési listán jutott mandátumhoz, igaz ott mindjárt 3-hoz, továbbá Jász-Nagykun-Szolnok és Nógrád megyében a KDNP-vel közös listán volt eredményes, viszont a FIDESZ-MPP vezette közös listákból kilenc megyében részesült a képviselői helyekből. Hét megyében ezzel szemben az MDF nem lett részese a megyei politikai testületeknek, de néhány korábbi képviselőjük a FIDESZ frakciójában kapott helyet.

A parlamenten kívüli pártok közül a Munkáspárt kapta a legtöbb voksot, bár a négy évvel korábbi 28 mandátummal szemben most – hat megyében (Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Fejér, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok és Nógrád) – mindössze 10 képviselői helyhez jutott. Politikai pártok közül még a választási pártként működő Agrárszövetség-NAP (Nemzeti Agrárpárt) szerzett egyetlen mandátumot, a párt egyik bázisát jelentő Tolna megyében.

Országos összesítésben 43-féle társadalmi szervezet jutott legalább egy megyei képviselői mandátumhoz, és így összességében 109-en (az összes képviselői hely 13,2%-ában) voltak jelen a megyei testületekben.

Az 1994-es választáshoz képest 1998-ban a társadalmi szervezetek (politikai egyesületek) sokasága tekinthető a legeredményesebbnek azáltal, hogy megduplázták jelenlétüket a megyegyűlésekben. A társadalmi szervezetek által megszerzett mandátumok 75%-át a Zongor Gábor által önkormányzati típusú és jellegű (megyei szintű, illetve kistérségi) szerveződésként jellemzett szervezetek képviselői nyerték el. E csoporton belül különösen eredményesek voltak a kistérségi, valamint településszövetségi szerveződések, közülük is kiemelkedik a Zempléni Településszövetség, amely 7 mandátumával Borsod-Abaúj-Zemplén megye harmadik legerősebb frakciója lett illetve a Zala megyei öt kistérségi szövetség és a Keszthely Térségi Vállalkozók Klubja (a zömében polgármesterekből álló civil szövetségek) együttesen 13 mandátummal a megyei közgyűlés legnagyobb frakcióját alkották.

A megyei érdekeket összefogó szervezetek listái eredményesek voltak Heves (3), Tolna (3) és Vas (4) megyében, továbbá a már komoly hagyományokkal és eredménnyel rendelkező Somogyért Egyesület a maga 11 mandátumával, amellyel meghatározó részévé vált a megyei közgyűlésnek. Az egyetlen regionális önkormányzati szervezet, a Balatoni Szövetség ezúttal csak Veszprém megyében jutott mandátumhoz (de ott 2-höz).

A térségi szerveződések mellett a konkrét települési (városi) érdekeket képviselő szervezetek közül eredményes volt Csongrádban a makói (2), a csongrádi (2), a szentesi (1), míg Hajdú-Biharban a hajdúvárosokat (3) összefogó lista.

A korábban is aktív nyugdíjas szervezetek négy megyében (Bács-Kiskun, Békés, Heves és Pest) önállóan 8 képviselői helyet szereztek, valamint részesei voltak a Baranyáért elnevezésű többszereplős szerveződésnek is.

Megállapítható: a társadalmi szervezetek 1998-ban megkerülhetetlen tényezőivé váltak az egyes megyei közgyűléseknek. A legnagyobb arányt a már említett Zala megyében (32,5%) érték el, de jelentős súllyal voltak jelen Csongrád (30%), Somogy (27,5%), Hajdú-Bihar (17,5%), Heves (15%) és Vas (15%) megyében. Viszonylag kicsi volt a befolyásuk Jász-Nagykun-Szolnok (7,5%), Bács-Kiskun (6,5%), Nógrád (5%) és Veszprém (5%) megyében. Ekkor még a politikai elemzők és maguk a szervezetek is úgy vélték, hogy szerepük növekedni fog. Létrehozták a Harmadik Oldal Magyarországért (HOM) Egyesületet, amely kezdeményező szerepet vállalt a Centrum pártszövetség – ahová a HOM mellett a KDNP, az MDNP és a Zöld Demokraták is csatlakoztak – megalakításában. (Nem sok híja volt, hogy nem jutottak be a 2002-es parlamentbe, ezt csak a nagy részvételi arány akadályozta meg.)

Megyei elnökválasztások

A megyei közgyűlési elnökök választásakor – mivel 1994-től a megyei önkormányzati választások eredményei lényegében leképezték az országgyűlési viszonyokat – a kormánypártok szinte taroltak. Így az első pártlistás megyegyűlési választásokon az ellenzék csupán Győr-Moson-Sopron megyében tudta megőrizni pozícióit, míg Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a korábbi alelnök MDF-es színekben, továbbá Pest megyében civil szervezet jelöltjeként, de az ellenzék támogatásával vált a közgyűlés elnökévé. A kisebbik koalíciós párt (SZDSZ) 1994-ben, Baranyában átmenetileg, míg Nógrádban tartósan tudta birtokolni az elnöki széket.⁷⁹ Érdemes visszatekinteni az 1990-ben megválasztott elnökök személyére, hiszen ők a megyei politikai elit meghatározó személyiségei voltak.

A megyei elnökök 1990-ben

„Ti vagytok az ország!” – így köszöntötte a megyei közgyűlési elnököket az ország elnöke. Nagy derűtség fogadta Göncz Árpád kijelentését a lengveltóti találkozón 1990 júniusában. A köztársasági elnök ránézett az egybegyűltekre: „Ezt komolyan is gondoltam, elvégre az ország a megyékből áll, s a megyéket ti képviselitek!”

Magyarországon a legszigorúbb szabályok a megyei közgyűlések elnökeinek 1990-es megválasztásakor érvényesültek. A titkos szavazáson kétharmados többség kellett az elnök és az alelnök megválasztásához. Egyetlen közjogi méltóság sem követelt meg ilyen erős támogatottságot. A törvényalkotók szándéka talán épp az volt, hogy a magas szavazati arány összefogásra készítse a megyei közgyűlések tagjait, s így a pártszempontokkal szemben a rátermettség, a szakértelem kerüljön előtérbe a tisztségviselők megválasztásakor.⁸⁰

Mi volt jellemző egy megyei közgyűlési elnökre? Az összes megyei elnök férfi volt. Alelnöknőt is csak Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megyében választottak. Az elnök életkora 1991-ben 40–50 év közötti. (A 19 elnök közül 13 tartozott ebbe a korcsoportba.) Foglalkozására nézve közigazdász, vagy közigazdasági végzettséggel is rendelkező, kisebb valószínűséggel jogász. Előző beosztásában legalább szakigazgatási szerv vezetője a megyei tanácsban, a leggyakrabban pénzügyi, közigazdasági területen. (Meg is vádolták a korábbi pénzügyi vezetőket, hogy azért spóroltak a megye pénzével,

⁷⁹ Az 1990-ben, Nógrádban SZDSZ tagként megválasztott megyei elnök 1994-ben már az MSZP megyei listáján indult.

⁸⁰ Valójában a rendszerváltó pártok ezzel próbálták kizárni a korábbi megyei tanácselnökök újraválasztását – mint kiderült, sikertelenül.

hogy legyen mit felmutatniuk a választási küzdelemben. Valójában a pénzügyi osztályvezetők mindig spórolások voltak, csupán 1990-ben már jobban ellent lehetett mondani a költséges kívánó vezetőknek.)

Politikai pártállása szerint független, illetve párton kívüli. (Mindössze négy párttag volt közöttük.) Megválasztásukat tekintve általában már az első, illetve a második ülésen (több szavazási fordulót követően) 1990 decemberében nyerték el a közgyűlés bizalmát.⁸¹

40 évnél fiatalabb megyei elnök egy volt: Veszprémben (38 év). Az 50 éven felüli elnökök öten voltak, közülük a legidősebb a Tolna megyei (58 év), így az elnökök átlagéletkora meghaladta a 48 évet. (Az alelnökök némileg fiatalabbak voltak, átlagéletkoruk közel 44,5 év.)

A közgazdászokon és a jogászokon túl kertészmérnök (Zala), szakbiológus (Fejér), mérnök (Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, utóbbi közgazdász is), művész (Nógrád), tanár (Hajdú-Bihar) került az elnöki székbe.

A korábbi tanácselnökök közül Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád és Somogy megye vezetőit választották meg a megyei közgyűlések elnökeivé, míg Hajdú-Biharban a korábbi társadalmi elnökhelyettes lett az elnök. A választásokat lebonyolító vb-titkárok közül Heves és Vas megyében szemelték ki az elnöknek valót, míg Veszprémben a korábbi vb-titkár a Belügyminisztérium főosztályvezetőjévé lépett elő, s így a megbízott vb-titkárt emelték az elnöki székbe.

Párttag közgyűlési elnök – mint említettük – összesen négy volt az országban. Nem tudott minden parlamenti párt a megyei elnöki posztra esélyes jelöltet állítani, s az erőviszonyok is merőben eltértek a megszokott erősorrendtől. Az MSZP színeiben a korábban országgyűlési képviselőiséget is elnyert Borsod-Abaúj-Zemplén megyei tanácselnök, valamint Békés megyében az MTA Regionális Kutató Központjának korábbi tudományos osztályvezetője lett az elnök. Hosszú küzdelem után Nógrád megye elnöke SZDSZ-tagként nyerte el posztját, de ő már a párt második jelöltje volt. (Korábban az SZDSZ a közismerten megyeellenes, előzőleg MDF-tag országgyűlési képviselőjét indította a versenyben, de néhány szavazat híján Bilecz Endre sokadszorra sem nyerte el a kétharmados többséget.) Kereszténydemokrata színekben nyert a Pest megyei elnök (korábban vállalkozó). Az MDF színeiben egyetlen elnököt, sőt alelnököt sem választottak meg a megyei közgyűlések.

Az apparátuson kívülről csak a már említett Békés, Nógrád, Pest és Zala megyében választottak közgyűlési elnököt, míg Győrben korábbi városi műszaki osztályvezető került ebbe a székbe. Pest megyében és Győr-Moson-Sopronban a más megyékben favorit pénzügyi osztályvezetővel szemben nyert az elnök.

Alelnökök 1990–1994 között

Több megyében a függetlenített alelnök mellett társadalmi megbízatású alelnököket is választottak, míg Veszprémben csak tiszteletdíjas alelnököt, igaz belőlük mindjárt kettőt. (A régió köztársasági megbízottja kifogásolta is, igaz, csak a sajtóban megjelent nyilatkozatában, hogy a törvény szövege csak egyes számban beszél alelnökről, s így talán nem is törvényes kettejük megválasztása. Aggályosnak találta azt is, hogy egyikük egyben Pápa város polgármestere, s talán e két funkció sok egyszerre.) Békés megyében nemcsak az elnök, hanem az alelnökök is párttagok voltak. Kettő közülük a Független Kisgazda Párt, s egy az SZDSZ tagja. Az alelnökök körében a legtöbb tagja az MSZP-nek volt (Csongrád, Somogy, Tolna és Zala), míg az SZDSZ Baranyában és Békésben, a FIDESZ Veszprémben adott alelnököt a megyének.

Az alelnökök között is elsőprő az egyetemet végzettek száma. (Egy híján valamennyi elnök egyetemi végzettségű, többen két diplomával.) Főiskolai végzettséggel nyerte el ezt a tiszteletet az

⁸¹ Elsőként a Bács-Kiskun megyei elnököt választották meg, míg legkésőbb a Nógrád megyei elnöki posztot sikerült betölteni.

egyik békési, jász-nagykun-szolnoki és a zalai alelnök. Szakközépiskolai végzettséggel rendelkezett a Tolna megyei alelnök.

Az alelnökök között kisebb a tanácsi apparátusból választottak aránya, közöttük ügyvéd, vállalkozó, főorvos, kft-igazgató, áfész-előhelyettes, körzeti orvos, múzeumigazgató, középiskolai tanár és igazgató, sőt karanténfelügyelő is volt.

A korábbi megyei apparátusból a szervezési és jogi osztályvezetők mellett közigazdasági és tervosztályvezetőből is lett választott tisztségviselő, de osztályvezető-helyettes, sőt főmunkatárs is került erre a posztra.

A megyei közgyűlések választási rendjének megismerésekor, mely egyértelműen a községeknek kedvezett, felmerült a gyanú, hogy a kormánykoalíció a megyéket hatalmi bázisaként szerette volna megszerezni. A koalíciós pártok, s különösen a kisgazdapárt a községekben érezte magát erősnek, de nem számolt azzal, hogy ilyen nagy mértékben a pártok ellen szavaznak a kisebb településeken, s milyen sok volt községi tanácselnök került a polgármesteri székbe. A megyei közgyűlésekben így a kormánypártok esetenként csak arra törekedtek, nehogy „a régi rendszer emberei” átmenthessék a hatalmukat. Somogy megyében a kisgazdapárt próbálta ezt sikertelenül megakadályozni, míg Veszprémben az MDF-es köztársasági megbízott szervezte a szimpatizáns megyei közgyűlési tagokat a megbízott vb-titkárral szemben.

Az 1990-es választások után a megyei közgyűlési elnökök egyértelműen a megye egészének érdekeit, s nem a pártjuk, illetve támogatóik érdekeit képviselik. Azzal, hogy a megyék számára központi forrásból semmiféle plusz pénzeket nem juttattak, a megyék közötti régi viszály oka is megszűnt. Példás egységben dolgoztak a megyei közgyűlések elnökei a ma is tisztázatlan szerepkörű megyék térségi érdekeinek képviselésében.

Posztok és pártalkuk 1994-ben

Az 1994. decemberi, ezüstvasárnapi választási eredmények ismeretében megkezdődtek a politikai tárgyalások a közgyűlést alkotó politikai erők között. Az elnöki, alelnöki tisztségek elosztása a választási matematika alapján a politikai alkuk eredményeként dőlt el. A legnagyobb izgalom a közgyűlési elnökök megválasztása előtt volt, bár a legtöbb megyében a papírforma érvényesült.

Az első önkormányzati ciklus 19 elnöke közül 14-en újból a közgyűlés tagjai lettek. (Fejér, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Zala megyében nem indult, illetve nem került be az új testületbe a korábbi közgyűlési elnök.) A korábbi elnökök közül 9-en az MSZP, 2-en az MDF, míg 1-en, 1-en az SZDSZ, a KDNP, illetve a Somogyért Egyesület listáján jutottak be a megyegyűlésekbe.

A korábbi alelnökök közül 11 ismét tagja lett az új testületnek, közülük 5-en az MSZP, 2-en az SZDSZ, míg 1-en, 1-en a FIDESZ, az FKgP és a Polgári Kör Baranyáért szövetsége, a Választási Szövetség és egyéb társadalmi szervezet listáján kerültek a testületbe.

A választási eredmények miatt számos helyen kétséges volt, hogy mennyiben érvényesül megyei szinten az MSZP és az SZDSZ koalíciója. Három megyében (Fejér, Heves és Komárom-Esztergom) egyértelmű volt a helyzet, mert a kormánykoalíció a mandátumok abszolút többségével rendelkezett, míg további 12 megyében relatív többséget szereztek. A parlamenti ellenzéki pártok – mint említettük – négy megyében (Győr-Moson-Sopron, Pest, Tolna és Veszprém) jutottak relatív többséghez.

Öt megye kivételével az SZDSZ támogatta az MSZP elnökjelöltjét, így többségében csak az volt a kérdés, sikerül-e még a választáshoz szükséges néhány szavazatot valamelyik ellenzéki párttól, vagy a parlamenten kívüli párttól, esetleg társadalmi szervezettől megszereznie a szocialistáknak.

A végeredmény pozitív lett: 14 megyében szocialista elnököt választottak. Az SZDSZ is jól járt: 11 alelnöki tisztséget kapott. Szabaddemokrata támogatás nélkül nyert viszont MSZP politikus Bács-Kiskun megyében (itt az ár kettő FKgP és egy FIDESZ alelnöki tisztség volt) és Jász-

Nagykun-Szolnok megyében (ahol a támogatásért a FIDESZ és a konzervatív Választási Szövetség 1–1 alelnöki helyben részesült).

Az SZDSZ 1994-ben két megyében is megszerezte az elnöki tisztséget: Baranyában a 7 mandátumához megnyerte az FKgP és a Polgári Kör Baranyáért szövetsége, valamint az ellenzéki pártok támogatását, míg Nógrád megyében a 6 mandátumhoz 2 alelnöki hellyel a jobboldali Választási Szövetség és 1 alelnökséggel a FIDESZ voksait. A szabaddemokraták támogatásával nyert elnöki tisztséget Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében az MDF vezette Választási Szövetség.

Nem lehetett eredményes az MSZP–SZDSZ koalíció két megyében, ahol az ellenzéki pártok érvényesítették relatív többségüket: Győr-Moson-Sopron megyében az MDF adta az elnököt (a korábbi elnök személyében) míg Pest megyében a Községi Önkormányzatok Szövetsége, annak ellenére, hogy mindkét képviselőcsoport csupán 3–3 mandátummal rendelkezett.

Az elnöki posztok tekintetében tehát egyértelműen kormánypárti túlsúlyról (84,2% = 14 MSZP és 2 SZDSZ) beszélhetünk. Az ellenzék (10,5% = 1 MDF és 1 Választási Szövetség) és az egyéb szervezetek (5,2%) szerepe e tekintetben nem jelentős. A korábbi közgyűlési elnökök közül 8-an újból megválasztásra kerültek, míg a volt alelnökök közül 5-en váltak elnökké. Az eddigi tisztségviselői karon kívülről mindössze 6-an kerültek az elnöki székbe. Az SZDSZ-es Werner Józsefet az MSZP-s dr. Tóth Sándor váltotta fel. Ugyancsak változások történtek az alelnökök körében, de e változások a fő tendenciákat nem érintik. A közgyűlési elnökök közül hárman (dr. Simon Imre, Szabó György és Iváncsik Imre) egyben országgyűlési képviselők is (MSZP-frakció).

Az alelnökök számában a korábbi ciklushoz képest jelentős növekedés történt. Ez részben a törvényi szabályozás változásának, a korlátok felszabadításának, részben a jelzett nagyvonalú politikai kompromisszumoknak köszönhető. Összesen 53 alelnököt választottak a megyékben! A legtöbb alelnökkel (12) az SZDSZ rendelkezett, míg őket a Választási Szövetség néven futó jobboldali pártok követik (10). A FIDESZ 8, a KDNP 7, az FKgP 6, valamint az MSZP 5 alelnöki tisztséggel rendelkezik.⁸² Az MDF 3, az MSZDP 1 és ugyancsak 1 alelnöki tisztséggel rendelkezett a Somogyért Egyesület. A korábbi alelnökök közül 3-an ismételten elnyerték ezt a közgyűlési tisztséget.

Visszafogottan csak 1–1 alelnököt választottak Békés és Fejér megyében. Hét megyében 2, négy megyében 3 és öt megyében 4 alelnök került megválasztásra. Az alelnökök számát tekintve Pest megye volt a listavezető, ahol 1998-ig 5 alelnök segítette az elnök munkáját.

3. térkép

Megyei közgyűlési elnökök párthovatartozása 1994-ben

MDF: Győr-Moson-Sopron, Szabolcs-Szatmár-Bereg;

SZDSZ: Budapest, Baranya, Nógrád

Társadalmi szervezet, jobboldali támogatással: Pest

MSZP: Bács-Kiskun, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Fejér, Komárom-Esztergom, Hajdú-Bihar, Heves, Somogy, Jász-Nagykun-Szolnok, Tolna, Vas, Veszprém, Zala

Váltás 1998-ban

1998-ban a FIDESZ tarolt, s MDF-es szövetségesének is csak Veszprém megyében engedte át az elnöki széket.⁸³ Az MSZP csak Baranya, Heves és Zala megyében tudta megtartani az elnöki pozíciót a civil szervezetek támogatásával, míg ez utóbbiak a kormányoldalra álltak át Fejér és

⁸² Aszocialisták abban az 5 megyében, ahol nem nyerték el az elnöki tiszte, nem kaptak még alelnöki helyet sem, noha mindenütt a legerősebb frakcióval rendelkeztek. Zongor Gábor I.m.

⁸³ Azóta is „verheti a fejét a falba”. 2002-ben ugyanazt azt az elnököt immár az MSZP és az SZDSZ támogatásával választották újjá.

Komárom-Esztergom megyében.⁸⁴ Sajátossá vált a helyzet Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében is, ahol a ciklus közben elhunyt MDF-es elnököt nem a FIDESZ-központ által ajánlott jelölt, hanem a korábban FIDESZ színeiben megválasztott alelnök követte, ezúttal az MSZP támogatásával.

A megyei tisztségviselői kar megújulása – 1998

Az 1998-ban megválasztott megyei közgyűlési elnökök közül 10-en a kistélepusi, míg 9-en a városi választókerületben indultak a választásokon és az adott párt, illetve pártszövetség listáját 15 esetben vezették is. Négy megyében nem a későbbi elnök vezette a listát, közülük Fejér és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 2-ik helyen, míg Komárom-Esztergom megyében a 4-ik helyen állt a közgyűlés leendő első embere.⁸⁵

A megyei közgyűlési elnökök átlagéletkora 42 év volt. A legfiatalabbak – természetesen – a fideszes elnökök voltak (átlag 37 év). A legfiatalabb elnök a Tolna megyei 30 éves Koltai Tamás volt. A legidősebb elnök a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei dr. Zilahi József is csak 62 évesen lett ismételt elnök.

A közgyűlési elnökök közül csupán hárman nem az adott megyében születtek. Heten a megyeszékhelyen, míg nyolcan a megye valamelyik városában látták meg a napvilágot, és egyedül a Veszprém megyei elnök, Kuti Csaba született községben, jelesül Hajmáskéren. A megyei önkormányzatok első embereinek többsége (10-en) a megyeszékhelyen, illetve megyei jogú városokban élt. Hat elnök még városlakó és két nagyközségi (Hajdúsámson és Balatonkenese), továbbá egy községi (Garadna) lakóhellyel rendelkező elnök került megválasztásra.

Az elnökök túlnyomó többsége (13-an) egyetemet végzett, négyüknek volt főiskolai diplomája, míg két megyei elnök középfokú iskolai végzettséggel rendelkezett. Előző foglalkozásuk szerint nyolcan politikus, újabb nyolcan vezetői és hárman egyéb értelmiségi munkakörben dolgoztak.

A megyegyűlési elnökök közül csupán négyen (2 MDF, 1 MSZP és 1 Somogyért Egyesület) voltak tagjai az első megyei önkormányzati közgyűlésnek (ketten alelnökként, egy elnökként és egy tanácsnokként), hozzájuk csatlakozott a második ciklusban 9 fiatal demokrata későbbi elnök. Nem volt megyei önkormányzati tapasztalata a Baranya (MSZP), a Csongrád (FKgP), a Heves (MSZP), a Komárom-Esztergom (FIDESZ-MPP), a Tolna (FIDESZ-MPP) és a Vas (FIDESZ-MPP) megyei elnököknek.

Települési önkormányzati tapasztalatot viszont tízen is szereztek. Öt leendő elnök 1998-ban is vállalt települési önkormányzati szerepet, közülük hárman képviselők lettek a megyeszékhely (Pécs, Szekszárd és Székesfehérvár) önkormányzati testületében is.⁸⁶

Az elnökök közül 9 valamilyen szintű önkormányzati vezetői tapasztalatot is szerzett, így 3 régi-új elnök (Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Zala), 2 alelnök (Jász-Nagykun-Szolnok és Nógrád), 2 polgármester (Borsod-Abaúj-Zemplén és Veszprém), valamint 2 alpolgármester (Békés és Pest) került erre a posztra.

9 megyei elnök 1998-tól parlamenti képviselő is volt. 8 FIDESZ-MPP országgyűlési képviselő (Becsó Zsolt, Búsi Lajos, Domokos László, Endre Sándor, Ivanics Ferenc, Láyer József Géza, Lázár Mózes és Ódor Ferenc) és 1 MDF parlamenti képviselő (Zilahi József) lett megyei közgyűlési elnök.

A főállású alelnökök száma átlagosan 27 fő volt. Kezdetben nem választottak hivatásszerűen tevékenykedő alelnököt Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megyében. Legtöbb főállású alelnök Hajdú-Bihar és Pest megyében (3–3 fő) került megválasztásra. Pártok szerint a legtöbb főfoglalkozású alelnök az FKgP tagjaiból került ki, őket a FIDESZ-MPP (7), az MDF (4), a

⁸⁴ Pest megyében, mivel nem sikerült megállapodni a korábbi elnököt adó civil szervezettel, 1998-ban a fideszes elnök megválasztásához az SZDSZ szavazataira is szükség volt.

⁸⁵ Hajdú-Bihar megyében a közgyűlés új elnöke a kistélepusi lista 25-ik helyéről szerezte meg a jogot a testületbe kerüléshez. Közgyűlési taggá is csak úgy válhatott, hogy egy jelölt lemondott a mandátumáról.

⁸⁶ Balatonkenese harmadszor is megválasztott polgármestere lett Veszprém megye elnöke. Le kellett mondania a település első embere címről.

társadalmi szervezetek (3) és az SZDSZ (2) követte. Nem választottak főállású alelnökké szocialista politikust.

Mindössze két hölgyet választottak meg (Pest és Veszprém megyében) e fontos tisztségre. A főállású alelnöki kar átlagéletkora (46 év) meghaladta ugyan az elnökökét, viszont körükből került ki a legfiatalabb hivatásos női politikus, a Veszprém megyei Talabér Márta (FIDESZ-MPP, 26 éves). A hivatásos alelnöki kar korelnöke a Vas megyei Radnai Endre (MDF, 63 éves) lett.

Előző foglalkozásuk szerint legtöbben (10) értelmiségi, illetve politikusi (8) pályán dolgoztak. Két alpolgármester (Makó és Balassagyarmat) és három polgármester (Fülöpszállás, Kistelek és Pilisvörösvár) cserélte fel a települési önkormányzati vezető szerepet a megyei funkcióval. Öten valamilyen vezetői, míg négyen vállalkozói munkájukat adták fel a politikusi pálya érdekében.

Összesen 23 társadalmi megbízatású alelnököt választottak meg, de nem minden megyében! Így nem választottak társadalmi alelnököt Békés, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád és Vas megyében. Legtöbb tiszteletdíjas alelnök Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Somogy megyében (3–3 fő) került megválasztásra. Közülük a legtöbben a FIDESZ-MPP (7) listájáról kerültek be, viszont az így megválasztott Pest és Somogy megyei alelnök az MDF tagja volt. Őket az FKgP (6) követte, míg az MSZP, a társadalmi szervezetek és az SZDSZ egyaránt 3–3 tisztségviselőt adott. Az MDF csupán egy ilyen alelnöki funkcióval büszkélkedhetett.

Az elnökökhöz hasonlóan nőt nem választottak meg erre a reprezentatív funkcióra. A társadalmi megbízatású alelnöki kar átlagéletkora (48 év) a legmagasabb a választott megyei tisztségviselők között. A legfiatalabb társadalmi alelnök 1998-ban a Csongrád megyei Botka László (MSZP, 25 éves), míg a legidősebb a Tolna megyei Tollár Tibor (FKgP, 69 éves).

Előző foglalkozásuk szerint legtöbben (10) értelmiségi, illetve politikusi (6) pályán dolgoztak. Két korábbi közgyűlési elnök (Szabó Gábor – Fejér és Jakab István – Heves megye) és két alelnök (Réti Miklós – Pest és Grúber Attila – Somogy megye) vállalt ismételten megyei önkormányzati vezető szerepet. Négy korábbi polgármester (Poroszló, Sátoraljaújhely, Törökkoppány és Zalaszentmihály) kísérelte meg hasznosítani települési önkormányzati vezetőként szerzett tapasztalatait megyei funkcióban. Öten vezetői és ketten vállalkozói munkájukat adták fel a politikusi pálya érdekében.

A tisztségviselők összetételének vizsgálata alapján megállapítható: a legtöbb megyei vezetővel a FIDESZ-MPP (26), az FKgP (18) és az MDF (7) rendelkezett, vagyis a kormánypártok tudhatták magukénak a meghatározó megyei önkormányzati funkciók 74%-át. A társadalmi szervezetek sikeres szereplésének és több helyütt a mérlegnyelve szerepüknek megfelelően 7 tisztségviselői hellyel rendelkeztek, míg 1994-ben csupán egy alelnöki funkciót tudtak „megcsípni.”

Az ellenzéki pártok közül 1998-ban az MSZP (6) és az SZDSZ (5) együttesen a tisztségviselői helyek 16%-át birtokolta, ami a mandátumarányukhoz (35,6%) képest csekély. Más pártok nem jutottak vezető tisztséghez.

A megyéket tekintve a legkevesebb tisztségviselőt Békés megyében (2) és a legtöbbet Bács-Kiskun és Somogy (5-5), illetve Pest megyében (6) választottak a testületek a politikai kompromisszumok alapján.

A megyék zömében (9-en) kizárólag kormánypárti vezetés (Bács-Kiskun, Békés, Győr-Moson-Sopron, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Tolna, Vas és Veszprém) alakult ki, ami érthető is az előzőekben részletezett mandátumarányok ismeretében. Ezekben a megyékben – kivéve Békés megyét – lényegében elegendő volt a kormánypárti frakciók szavazata a tisztségviselők választásához. A kormánypártok a társadalmi szervezetek támogatásával voltak képesek stabil többséget alkotni Borsod-Abaúj-Zemplén és Hajdú-Bihar megyében, illetve társadalmi szervezet adta elnök vezetésével működött együtt a kormánykoalíció Somogy megyében (legalábbis kezdetben).

Hat megyében a kormánypárti és az ellenzéki tisztségviselők együttesen megtalálhatók voltak, így eredetileg nem is volt kormánypárti tisztségviselő társa a Csongrád megyei kisgazda elnöknek (később lett fideszes alelnök is). Pest megyében a hat tisztségviselői helyből egyet kapott az

SZDSZ (Grósné Krupp Erzsébet), míg Fejér (Szabó Gábor) és Komárom-Esztergom (Lévai Ferenc) megyében a hosszabb távú működőképesség tette szükségessé a fideszes elnök vezette testületben szocialista alelnökök részvételét is.

A három szocialista elnök vezette megyéből kettőben (Halász Károly – Heves és Molnár Imre – Zala) egy-egy kormánypárti alelnök is segíti a megyei vezetésben a kormánypárti politikust, Baranyában a szocialista elnök munkáját szabaddemokrata (Pörös Béla) és civil (Bokor Béla) alelnökök segítették.

4. térkép

Megyei közgyűlési elnökök pártovatartozása 1998-ban

MDF: Szabolcs-Szatmár-Bereg, Veszprém

SZDSZ: Budapest,

Társadalmi szervezet, jobboldali támogatással: Somogy

FIDESZ: Bács-Kiskun, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Hajdú-Bihar, Komárom-Esztergom, Nógrád, Pest, Jász-Nagykun-Szolnok, Tolna, Vas

MSZP: Baranya, Heves, Zala

Revans 2002-ben

A legutóbbi választásokon *az MSZP visszahódította az alföldi és az észak-magyarországi megyéket*, s a Dunántúlon Fejér, Komárom-Esztergom és Tolna megyét. Első ízben választottak szocialista elnököt Pest megyében. A reális politikai erőviszonyoknak megfelelően elveszítették viszont a Zala megyei választásokat.⁸⁷

A választások eredménye 2002-ben

1990 óta – immár hagyományosan – a parlamenti választáshoz képest (ráadásul 2002-ben az eddig legmagasabb mértékű volt a választói aktivitás: több mint 70%-os) a helyi önkormányzati választásokon a részvétel alacsonyabb (51,1%) volt, viszont a négy évvel korábbi részvételi arányt (45,7%) így is jelentősen meghaladta.⁸⁸

Mint tudjuk, 1994 óta a megyegyűlési választás gyakorlatilag pártelvű, így – a társadalmi szervek aktív és eredményes részvétele mellett – ismét lehetőség nyílt a listás választás eredményének összevetésére az áprilisi parlamenti választások megyei listás eredményeivel. (Az eredményt tovább torzítja a megyei jogú városok „kivétele” a megyegyűlési listákból, de erről már esett szó.)

A pártok és szatelitszervezeteik nagyon sokféle közös listát indítottak a megyékben, így a legegyszerűbben a kormánypártok és ellenzéki pártok választási eredményét tudjuk összehasonlítani. A kormánykoalíciót alkotó két (MSZP és SZDSZ) pártra adott szavazatok aránya a tavaszi választásokhoz (47,6%) képest némileg apadt (45,6%), viszont az ellenzéki pártok (FIDESZ-MPP és MDF) szavazati aránya (41,1%-ról) sokkal nagyobb mértékben csökkent (33,3%-ra). A megyegyűlési választásokat, hasonlóan az 1994-es és az 1998-as eredményekhez, egyértelműen a kormánypártok nyerték meg. A parlamenti pártok fölénye – a társadalmi szervezetek felett – újból megerősödött, hiszen miközben 1998-ban az akkori hat parlamenti párt gyűjtötte be a szavazatok 75,3%-át, addig 2002-ben a négyre csökkent parlamenti pártra és szövetségeire már a szavazatok 78,9%-a jutott.

⁸⁷ Érdekes a civil szervezetek szerepe. Míg 1998-ban a Fidesz, addig 2002-ben az MSZP támogatásával választották meg Somogy megye élére a civil szervezetet képviselő elnököt. Ezúttal Fejér megyében is – a jobboldali beállítottságúnak tartott civil szervezet színeiben bejutó polgármesterek – a szocialista jelölt mellé álltak.

⁸⁸ Zongor Gábor: Új szereposztás, 2003.

A két kisebb párt, az SZDSZ és az MDF választási eredménye ugyan nem elhanyagolható, de az őszi választásokra – mintegy a tavaszi kiélezett küzdelem megismétléseként – újból az MSZP és a FIDESZ-MPP párviadala volt a jellemző. Ez még akkor is igaz, ha önállóan egyik párt sem mérhető teljes körűen, mivel a szocialisták két megyében a szabaddemokratákkal, míg a fiatal demokraták egy megye kivételével, szövetségeikkel közös listákat indítottak.

A parlamenten kívüli pártok ezúttal nagyon gyengén szerepeltek, hiszen az ebben a körben a még legtöbb szavazatot gyűjtő MIÉP is csak 2,3%-ot ért el, míg a Munkáspárt (1,2%), az FKgP (1,1%) és a Centrum (1,1%) együttesen sem érte volna el a 4%-os bekerülési küszöböt. (A rajtuk kívül kísérletező többi párt szerepe elhanyagolható, hiszen összesen sem szerezték meg a szavazatok 1%-át.)

A társadalmi szervezetekre adott szavazatok aránya 1998 teléhez képest (19%) némileg csökkent (14,5%), s ez csak kismértékben magyarázható azzal, hogy egy részük most a Centrumpárt színeiben indult. A mandátumot is szerző társadalmi szervezetekre leadott szavazatok (6,9%) alapján a civil szerveződések összességében megelőzték a két kisebb parlamenti pártot.⁸⁹ A civil szerveződések eredményei azonban nem összevonhatók, hiszen markánsan elkülönülnek a FIDESZ vezette jobboldalt támogató szervezetek a hagyományos harmadikutas egyesületektől (ezúttal a baloldali szervezetek több megyében kiszorultak, lásd Zala megye).

A pártok támogatottsága az egyes választókerületekben összességében ismét szignifikánsan különböző mértékű. Jelentősebb eltérés az MSZP esetében figyelhető meg, ahol a városi listára (45,3%) több mint 5%-ponttal szavaztak többen, mint a kistélepülésre (39,5%). Ennél még nagyobb a különbség az SZDSZ esetében a tízezernél nagyobb népességű városi (6,6%), és az annál kisebb településeken szavazók (3,7%) megítélése szerint. A FIDESZ–MPP által vezetett szövetség a kisebb településeken némileg népszerűbb, míg az MDF többnyire (kivétel például Veszprém megye) a városokban volt eredményesebb.

A társadalmi szervezetek most is jóval (16,8%) eredményesebbek voltak a kistélepülési listákon, mint a városokban (9,2%).⁹⁰

Végül is pontosan 40 párt, társadalmi szervezet és azok szövetsége jutott legalább egy mandátumhoz, míg a több mint 100 listát állító egyéb párt és szervezet, és a rájuk adott több mint 250 000 szavazat (az összes szavazat 11,9%-a) nem eredményezett képviselői helyet, így az ezt szolgáló választási akarat nem jelent meg.

A 2002. októberi megyei választások egyértelmű győztese, és így a legtöbb mandátumot (405) szerző pártja az MSZP, ami több mint 60%-os növekedést jelent az előző ciklushoz (250 mandátum) képest. Az MSZP a 10 000 lakos alatti választókerületben a mandátumok 46,9%-át, míg a városi listákon 51,8%-át szerezte meg. Hét megyében (Borsod-Abaúj-Zemplén 61%, Baranya 57,5%, Heves 57,5%, Nógrád 57,5%, Jász-Nagykun-Szolnok 55%, Tolna 55% és Hajdú-Bihar 52,5%) a mandátumok abszolút többségével rendelkeznek, két megyében (Bács-Kiskun és Békés) pont az 50%-át birtokolják, és további hét megyében a legerősebb frakcióval rendelkeznek. Mindössze Vas megyében szorultak a második helyre (35%) a frakciók versenyében. Veszprém és Zala megyében azonos mandátumra tettek szert, mint a FIDESZ és szövetségesei.

A FIDESZ-MPP és szövetségesei összesen 304 mandátummal rendelkeznek a megyékben, így egyértelműen a második legerősebb párt, illetve szövetség. Az előzőekből is következik, hogy a polgári összefogás vezető ereje a legerősebb frakcióval (52,5%) Vas megyében rendelkezik, és kedvező pozíciót ért el Veszprém és Zala megyében. A többi megyében a második legerősebb frakciót alkotják a fiatal demokraták szövetségeseikkel.

A megyék gyűléseiben a harmadik legnagyobb létszámú párt – 30 mandátummal – az SZDSZ, bár feltételezhető, hogy hasonló számú, vagy még több demokrata fórumos képviselő található a testületekben. Az SZDSZ két megyét – Csongrád és Veszprém – kivéve önállóan indult a

⁸⁹ Zongor Gábor, i.m.

⁹⁰ A pártok és a társadalmi szervezetek kistélepülési, illetve városi listáira adott szavazatok számáról és megoszlásáról lásd a táblázatokat a tanulmány végén.

választásokon, viszont hét megyében nem jutott mandátumhoz, így további teret vesztek, ugyanis 1998-ban még csupán Somogy és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből estek ki a szabaddemokraták. Az SZDSZ a mandátumoknak csupán 3,6%-át szerezte meg, így tovább csökkent a pozíciója.⁹¹ A párt a legeredményesebb Jász-Nagykun-Szolnok (10%), Bács-Kiskun, Hajdú-Bihar és Pest (7,5%-7,5%) megyében volt. (Megjegyzendő: ugyancsak három mandátumot szerzett az SZDSZ Veszprém megyében az MSZP-vel közös listáról.)

A parlamenti pártok közül az MDF szereplését kísérte a legnagyobb figyelem, mivel nyolc megyében nem társult a FIDESZ vezette polgári szövetséghez. Így az országosan elért 2,9%-os – önállóan 22 mandátumos – eredmény csalóka, mert amennyiben csak annak a nyolc megyének az eredményével vetjük össze, ahol önállóan indultak, akkor az elért 5,7% már nem lebecsülendő, mivel a demokrata fórum ezen megyék közül egyedül Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében nem haladta meg egyik választókerületben sem a 4%-os küszöböt, és a többiben mandátumot szerzett. Az MDF a legeredményesebb Győr-Moson-Sopron megyében volt, ahol a mandátumok 14,6%-val rendelkeznek.⁹² Jelentős sikert ért el a párt különutas politikája még Veszprém (7,5%), Bács-Kiskun (6,5%) és Pest (6,3%) megyében is. A párt a kistépülési listán jutott a mandátumok többségéhez (15), és csak a községekben volt sikeres Baranya és Veszprém megyében, ezzel szemben Nógrád megyében csak a városi listán volt eredményes a KDNP-vel és MDNP-vel közös listán.

A kormánypártok a mandátumok 52,1%-át, az ellenzéki pártok 39%-át, a társadalmi szervezetek (+MIÉP) 8,9%-át szereztek meg. (A kormánypárti és ellenzéki mandátumok megoszlásáról lásd a 3. táblázatot.)

3. táblázat

Kormánypárti és ellenzéki mandátumok csoportosítása

Megye	Kormánypártok	Ellenzéki pártok	Társadalmi szervezetek +egyéb
Baranya	25	13	2
Bács-Kiskun	25	21	0
Békés	23	16	1
Borsod-Abaúj-Zemplén	36	23	0
Csongrád	19	15	6
Fejér	18	17	5
Győr-Moson-Sopron	17	22	2
Hajdú-Bihar	24	14	2
Heves	24	12	4
Jász-Nagykun-Szolnok	26	12	2
Komárom-E	21	12	7
Nógrád	23	17	0
Pest	44	32	*4
Somogy	15	13	12
Szabolcs-Szatmár-Bereg	21	13	14
Tolna	23	17	1
Vas	15	21	4
Veszprém	20	20	0
Zala	16	16	8
Összesen	435	326	74

* Megjegyzés: Ebből 2 mandátum a MIÉP-é.

⁹¹ Ez az arány 1994-ben 14,7 %-os, és még 1998-ban is 5,6 %-os volt.
⁹² A pontosság kedvéért megjegyzendő, hogy a megszerzett 6 mandátumból 1-et a városi listán az MDF és az MKDSZ közös listája szerzett.

A 2002-es megyegyűlési választásokon a parlamenten kívüli pártok, a MIÉP kivételével, nem szereztek mandátumot. A legnagyobb vesztes az FKgP volt, mivel négy éve még a megyei testületekben a harmadik legnagyobb létszámú párt a kiskgazdáké volt, 15 megyében begyűjtött 83 mandátummal. Most meg sem közelítették a bekerülési küszöböt, bár lehet, hogy vigaszt nyújt a kiskgazda szavazók számára az, hogy hét megyében a Kiskgazda Polgári Egyesület a fiatal demokraták szövetségeseiként részese lett a megyegyűléseknek.

A MIÉP míg 1998-ban hat megyében 14 mandátumot szerzett, legutóbb csupán a Pest megyei városi választókerületben tudott 2 képviselői helyhez jutni.

A Munkáspárt négy évvel korábban ugyancsak hat megyében volt eredményes, összesen 10 mandátummal, most viszont teljességgel sikertelen maradt, nem szerzett mandátumot!

Országos összesítésben 29 társadalmi szervezet jutott legalább egy megyei képviselői mandátumhoz, így összességében 72-en (8,6%) vannak jelen a megyei testületekben, vagyis a négy évvel korábbi helyzethez – 43 szervezet, 109 mandátum, 13,2%-os arány – képest sokat gyengült a pozíciójuk.

Négy évvel korábban még valamennyi megyei testületben jelen voltak a társadalmi szervezetek képviselői, viszont 2002-ben négy – Bács-Kiskun, Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád és Veszprém – megyében eredménytelenül kísérleteztek a civilek. Különösen meglepő a Zempléni Településszövetség negatív szereplése, mely szervezet 1998-ban 7 mandátumával Borsod-Abaúj-Zemplén megye harmadik legerősebb frakciója volt.

A legtöbb – egyaránt öt – társadalmi szervezet a Csongrád, illetve a Komárom-Esztergom megyei testületekben található. Egnél több civil szervezet jutott be a közgyűlésekbe Zala (3), Fejér (2), Hajdú-Bihar (2), Heves (2) és Szabolcs-Szatmár-Bereg (2) megyében. A társadalmi szervezetek által megszerzett mandátumok 90%-át önkormányzati típusú és jellegű megyei vagy kistérségi szerveződések képviselői nyerték el.

A megyei érdekeket összefogó szervezetek listái már hagyományosan eredményesek voltak Baranya (2 mandátum), Fejér (5), Győr-Moson-Sopron (2), Heves (2), Pest (2), Tolna (1) és Vas (4) megyében, továbbá a már 1994 óta komoly szervezettséggel és eredménnyel rendelkező Somogyért Egyesület a maga 12 mandátumával, amellyel ismételten megkerülhetetlen politikai erejévé vált a megyei közgyűlésnek. Új választási szervezetet hozott létre a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei közgyűlés – korábban fideszes, majd Centrum párti – elnöke, dr. Helmeczy László Összefogás Megyénkért néven, mely szervezet 11 mandátumot szerzett, így az ország második legbefolyásosabb megyei önkormányzati civil szervezetévé vált. Különleges választási szerveződésként jelent meg a Zala megyei 10 000 lakos feletti választókerületben az Összefogás Keszthelyért Egyesület, ugyanis a jobboldali pártok ebben a választókerületben nem indítottak listát.⁹³ A pártpolitikusok beépülése a választási célból létrehozott „civil” szervezetekbe máshol is megfigyelhető, a legjobb példa az ugyancsak Zala megyei kistérségi szerveződés: a Zala menti PPE, melynek listavezetője Boros Imre, a korábbi kiskgazdapárti tárca nélküli miniszter. Az egyetlen regionális önkormányzati szerveződés, a Balatoni Szövetség a korábbi választásoktól eltérően 2002-ben immár nem jutott mandátumhoz.⁹⁴

A korábban jelentősebb szerepet játszó nyugdíjas szervezetek közül ezúttal egyedül csak a Heves megyei jutott be a megyegyűlésbe. Csökkenő mandátumszámuk ellenére a társadalmi szerveződések továbbra is megkerülhetetlen tényezői az egyes megyei közgyűléseknek. A testületekben a legnagyobb arányt a már említett Somogy (30%), Szabolcs-Szatmár-Bereg (29%), Zala (20%), Komárom-Esztergom (17,5%) és Csongrád (15%) megyében érték el, de jelentős súllyal vannak jelen Fejér (12,5%), Heves (10%) és Vas (10%) megyében is.

⁹³ A magyarázat egyszerű: az egyesület listavezetője Manninger Jenő, az előző kormány előbb MDF-es, majd fideszes politikai államtitkára volt. E civil szervezetben fogták össze sikerrel a jobboldalt. Az egyesület be is gyűjtötte a szavazatok több mint 35%-át.

⁹⁴ Ennek egyik oka, hogy a régebbi képviselők a Centrum színeiben indultak, az újaknak pedig egyértelmű volt a fideszes, illetve MDF-es orientációja, így megoszlottak a neki szánt támogató szavazatok.

4. táblázat

A megyei közgyűlések mandátummegoszlása							
Megye	MSZP	FIDESZ +	SZDSZ	MDF	Egyéb párt	Társadalmi szervezet	Összesen
Baranya	23	11	2	2	0	2	40
Bács-Kiskun	23	*18	2	3	0	0	46
Békés	20	14	3	2	0	1	40
Borsod-Abaúj-Zemplén	36	23	0	0	0	0	59
Csongrád	**17	15	**2	0	0	6	40
Fejér	18	17	0	0	0	5	40
Győr-Moson-Sopron	17	16	0	***6	0	2	41
Hajdú-Bihar	21	14	3	0	0	2	40
Heves	23	12	1	0	0	4	40
Jász-Nagykun-Szolnok	22	12	4	0	0	2	40
Komárom-Esztergom	19	12	2	0	0	7	40
Nógrád	23	16	0	****1	0	0	40
Pest	38	27	6	5	*****2	2	80
Somogy	15	13	0	0	0	12	40
Szabolcs-Szatmár-Bereg	21	13	0	0	0	14	48
Tolna	22	17	1	0	0	1	41
Vas	14	21	1	0	0	4	40
Veszprém	**17	17	**3	3	0	0	40
Zala	16	16	0	0	0	8	40
Összesen	405	304	30	22	2	72	835
Százalék	48,5	36,4	3,6	2,6	0,3	8,6	100

*FIDESZ önálló listája, ** MSZP–SZDSZ közös lista, *** MDF–MKDSZ közös lista a 10 000 lakost meghaladó településeken, **** MDF–KDNP–MDNP közös lista, ***** MIÉP

5. térkép

Megyei közgyűlések pártösszetétele

Baloldali többség: Budapest, Baranya, Bács-Kiskun, Békés, Borsod, Hajdú-Bihar, Heves, Komárom-Esztergom, Nógrád, Pest, Jász-Nagykun-Szolnok, Tolna;
Baloldali többség a civil szervezetekkel: Csongrád, Fejér, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg;
Jobboldali többség: Győr-Moson-Sopron, Vas;
Jobboldali többség a civil szervezetekkel: Zala;
Patthelyzet: Veszprém

Továbbszolgálók és újrakezdők

A 2002-ben megválasztott megyei elnökök közül hat – Kékes Ferenc, Frank József, Sós Tamás, Gyenesei István, Markó Péter és Kuti Csaba – folytathatta 1998-ban megkezdett munkáját, míg négy – Balogh László, Varga Zoltán, Gyárfás Ildikó és Szabó Gábor – visszatérhetett 1998-ban elvesztett pozíciójába. Az előzőekben felsorolt tapasztalt elnökök közül kiemelkedik Gyenesei István, aki 1986–1990 között megyei tanácselnök, majd Somogy megye első közgyűlési elnöke volt. Az 1994-es választás utáni négyéves megszakítást követően, 1998-tól országosan is egyedülálló módon, társadalmi szervezet képviselőjeként folyamatosan a megye első embere.

Az előző ciklus megyei elnökei közül egyedül Hajdú-Bihar megye volt közgyűlési elnöke, Láyér József nem is indult a választáson, míg a többiek ismételten bekerültek a testületbe.

A közgyűlési elnökök közül 14-en a kistépülési, míg 5-en a városi választókerületben indultak a választásokon, és az adott párt, illetve pártszövetség listáját többnyire ők is vezették.

A megyei közgyűlési elnökök életkora növekedett, 1998-ban az átlag életkor 42 év volt, 2002-ben pedig 50 év. A legfiatalabb, az 1962-ben született Nógrád megyei elnök, Dóra Ottó, míg a legidősebbek az 1943-ban született veszprémi Kuti Csaba és a zalai Kiss Bódog Zoltán.

A közgyűlési elnökök közül heten más megyében születtek. Hárman a megyeszékhelyen, négyen a megye valamelyik városában, míg öten megyebéli községben látták meg a napvilágot. Mint a politikusok között általában, közöttük is a városban – beleértve a fővárost és a nagyvárosokat is – születtek vannak túlsúlyban, a 19 elnök közül csupán 7-en születtek falun.

Az előző ciklusban a megyei közgyűlés elnöki tisztségét kizárólag férfiak töltötték be. 2002-ben három megyében – Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar és Tolna – nőt választottak a megye élére. Az elnökök túlnyomó többsége (15-en) egyetemet végzett, négyen főiskolai diplomával rendelkeznek. Előző foglalkozásuk szerint nyolcan eddig is politikusi, nyolcan vezetői és hárman értelmiségi munkakörben dolgoztak.

A megyegyűlési elnökök közül csupán négyen (2 MSZP, 1 MDF és 1 Somogyért Egyesület) voltak tagjai már az első megyei önkormányzati közgyűlésnek is – ketten alelnökként, egy elnökként és egy pedig tanácsnökként –, öt jelenlegi elnök 1994-től, míg hat 1998-tól politizál a megyegyűlésben. Nem volt – kifejezetten megyei – önkormányzati tapasztalata a Hajdú-Bihar (MSZP), a Pest (MSZP), a Tolna (MSZP) és a Zala (MDF) megyei elnököknek.

Települési önkormányzati tapasztalatot korábbi közeleti tevékenységük során az elnökök közül összesen tizenketten szereztek. Hat elnök vállalt régebben szerepet a megyei jogú város testületében, öt városi, míg egyedül Kuti Csaba, Veszprém megyei elnök dolgozott (nagy)községi önkormányzatban, 1990-től Balatonkenese polgármestere volt. A közgyűlési elnökök közül 9-en megválasztásukkor egyben parlamenti képviselők is voltak. Szabó Gábor, Fejér megyei elnök a megyei politizálást választotta, és lemondott parlamenti mandátumáról. Hét szocialista országgyűlési képviselő (Kékes Ferenc, Balogh László, Gyárfás Ildikó, Juhászné Lévai Katalin, Sós Tamás, Szabó Imre és Gazda László) és egy FIDESZ-MPP parlamenti képviselő (Szakács Imre) tölt be megyei közgyűlési elnöki funkciót is. (Tokár István, Jász-Nagykun-Szolnok megye elnöke 1994–1998 között ugyancsak tagja volt az Országgyűlésnek.)

A főfoglalkozású alelnökök száma országosan 33 fő, vagyis hat fővel gyarapodott a létszám az előző ciklushoz képest. Valamennyi megyében választottak legalább egy főállású alelnököt. Kilenc megyében csupán egyet, míg a legtöbb főállású alelnök (4) Győr-Moson-Sopron megyében került megválasztásra. A legtöbb főfoglalkozású alelnök az MSZP tagjaiból került ki (20), őket a FIDESZ-MPP (4), a társadalmi szervezetek (4), az SZDSZ (3) és az MDF (2) követi.

Összesen négy nőt választottak meg alelnöknek, közülük mindjárt kettőt Komárom-Esztergom megyében. A főfoglalkozású alelnöki kar átlagéletkora (49 év) csaknem azonos az elnökökével. A legfiatalabb a Jász-Nagykun-Szolnok megyei szocialista politikus asszony, Tokajiné Demecs Katalin. A hivatásos alelnöki kar korelnöke a Bács-Kiskun megyei Alföldi Albert (64 éves), 1994–1998 közötti ciklusban szocialista parlamenti képviselő volt. (2004 őszén egy lemondást követően ismét bekerült a parlamentbe.) Az alelnöki kör tagjainak fele született az adott megyében, és többségük városban látta meg a napvilágot.

Iskolai végzettségüket tekintve a túlnyomó többség (69%) egyetemet, illetve főiskolát (27%) végzett, mindössze egy alelnök rendelkezik középfokú iskolai végzettséggel. Egy államigazgatási főiskolai végzettségű alelnök végzős joghallgató. Előző foglalkozásuk szerint valamennyien vezetői, illetve értelmiségi pályán dolgoztak. Országosan is ismert közülük még a Zala megyei Boros Imre, 1998-tól országgyűlési képviselő, az előző kormány tárca nélküli minisztere. A Pest megyei Gulyás József 1990–1998 között és jelenleg is országgyűlési képviselő, a Győr-Moson-Sopron megyei Medgyasszay László 1990-től parlamenti képviselő, sőt egy ideig államtitkár és az előző közgyűlésnek is alelnöke volt. Az ugyancsak Győr-Moson-Sopron megyei Ivanics Ferenc 1998-tól országgyűlési képviselő és az előző ciklusban a közgyűlés elnöke volt, valamint a Csongrád megyei Ott József az előző ciklusban is alelnök, és 1991–1999 között a TÖOSZ elnöke volt.

A polgármesterek közül Balázs Ottó, Bányterenyé volt polgármestere cserélte fel a települési önkormányzati vezető szerepet a megyei funkcióval. Az alelnökök között találkozhatunk Tata 1993–1998 közötti polgármesterével, Makó és Mór volt alpolgármestereivel is.

A megválasztott társadalmi megbízatású alelnökök száma (8 fő) az előző ciklushoz (23 fő) képest jelentősen csökkent. (Csak hat megyében – Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Tolna és Veszprém megyében – van egy-egy, míg Fejér és Jász-Nagykun-Szolnok megyében kettő-kettő. A legtöbb társadalmi alelnök az MSZP (6) listájáról került be a testületbe, mindössze egy a FIDESZ-MPP és egy a civilekéről.)

Egyedül Veszprém megyében választottak nőt erre a reprezentatív funkcióra. A társadalmi megbízatású alelnöki kar átlagéletkora (50 év), illeszkedik a többi tisztségviselőjéhez. A legfiatalabb társadalmi alelnök a Fejér megyei volt közgyűlési elnök, Fertő László (FIDESZ-MPP, 42 éves), míg a legidősebb az 1990–1998 közötti Heves megyei elnökből lett alelnök dr. Jakab István (Összefogas Heves Megyéért, 61 éves).

Az alelnöki kör tagjainak többsége (78%) született az adott megyében, fele városban látta meg a napvilágot. Iskolai végzettségüket tekintve valamennyien felsőfokú végzettségűek, 5-en egyetemi, 3-an főiskolai diplomával rendelkeznek. Ami a korábbi foglalkozásukat illeti: hárman ma is civil munkájukat végzik, míg a többség politikai pályán dolgozik. Szabó György 1990–1995 között megyei közgyűlési elnök volt (Borsod-Abaúj-Zemplén), Herbály Imre 1994–1998 között már volt alelnök (Jász-Nagykun-Szolnok), a parlamenti szocialista frakcióban végzett munkája mellett tölti be az alelnöki tisztséget. A társadalmi alelnökök többsége rendelkezik megyei önkormányzati tapasztalattal, ketten már az első közgyűlések munkájában is részt vettek, négyen 1994-től megyegyűlési tagok, és csupán kettő tekinthető újoncnak a megyei politizálásban.

A tisztségviselők összetételének vizsgálata alapján megállapítható: a kiemelkedően legtöbb megyei vezetővel az MSZP (40) rendelkezik, a kisebbik kormánypártnak csupán három megyében jutott főállású alelnöki hely, így a kormánypártok tudhatják magukénak a megyei önkormányzati funkciók 72%-át. A társadalmi szervezetek sikeres szereplésének, és több helyütt a mérleg nyelve szerepüknek megfelelően 6 tisztségviselői hellyel rendelkeznek, köztük Somogy megyében elnöki szerepet betöltve. Az ellenzéki pártok közül az FIDESZ-MPP (7) és az MDF (4) együttesen a tisztségviselői helyek 18%-át birtokolja, ami a mandátumarányukhoz (39%) képest nyilvánvalóan aránytalan.

A megyéket tekintve a legkevesebb tisztségviselőt – az elnökön túl egy alelnököt – Baranya, Békés, Somogy és Vas megyében választottak. A politikai kompromisszumok alapján a legtöbb választott, főfoglalkozású tisztségviselő Győr-Moson-Sopron (5), Pest (4) és Zala (4) megyei testületekben található. Öt tisztségviselőt választottak Jász-Nagykun-Szolnok megyében is (elnök, két főfoglalkozású és két társadalmi alelnök), míg Fejér megyében két társadalmi alelnök is segíti a két főfoglalkozású vezetőt.

A megyék zömében kizárólag kormánypárti vezetés alakult ki, ami érthető is a korábban részletezett mandátumarányok ismeretében. Tíz megyében elegendő volt a kormánypárti frakciók szavazata a tisztségviselők megválasztásához. A kormánypártok a társadalmi szervezetek támogatásával voltak képesek stabil többséget biztosítani Csongrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. Társadalmi szervezet adta elnök vezetésével működik együtt a kormánykoalíció Somogy megyében. A Heves Megyéért nevű társadalmi szervezet jelöltje (alelnök) is szerepet kapott a megyei tisztségviselői karban, noha e szervezet nélkül is biztosítható a többség. Két megyében a kormánypárti és ellenzéki tisztségviselők együttesen találhatók, Veszprém megyében ellenzéki elnök (Kuti Csaba) lett – kormánypárti támogatással. Fejér megyében ismétlődött az 1998-as helyzet, és a társadalmi szervezetek támogatásával lett kormánypárti elnök (Szabó Gábor), míg a korábbi elnök (Fertő László) alelnöki tisztséget kapott. (Ez azonban nem jelent koalíciót, csak egy politikai gesztus viszonzását.) A három ellenzéki elnök vezette megyéből kettőben csak ellenzéki alelnökök kerültek megválasztásra, míg Zala megyében az ellenzéki pártpolitikusok kiegészültek „ellenzéki civilekkel”.

Megyei elnökök párthovatartozása 2002-ben

MSZP: Baranya, Bács-Kiskun, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Fejér, Hajdú, Heves, Komárom-Esztergom, Nógrád, Pest, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Jász-Nagykun-Szolnok, Tolna

SZDSZ: Budapest

Társadalmi szervezet: Somogy

MDF, baloldali támogatással: Veszprém

FIDESZ: Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala

IDE FOTÓK!!!

Önkormányzati választások a megyei jogú városokban

Az 1990-es önkormányzati választások az akkori parlamenti ellenzék számára a tavaszi országgyűlési megmérettetés visszavágójának számított. A pártok szerepe a 10 000 lakosnál népesebb városokban volt jelentősebb, bár itt már megmutatkozott a társadalmi szervezetek politikai ereje. Az 1990-es listás eredményeket összevetve első helyre az SZDSZ került 21,5%-kal, és még ennél is 2%-ponttal több önkormányzati mandátumot tudtak megszerezni. Az MDF a második legerősebb párt, közel 20%-kal, s annál kicsivel többet érő mandátumaránnal. Nagyot lépett előre a FIDESZ, hiszen a parlamenti választásokon 9%-ot értek el a területi listákon, az önkormányzati városi listákon ez az eredmény immár közel 19% és csupán 1%-ponttal kevesebbet ért a mandátumokat tekintve. Érdekes módon a kormánypártok közül erősödött a KDNP (6,5-ről 10%-ra), míg a falvak pártja az FKgP a vidéki városokban a parlamenti közel 12%-ról 8%-ra esett vissza. (Az MDF-fel és a KDNP-vel kötött koalíciónak köszönhetően ez mandátumarányban közel 9,5%-ot ért.) Kis mértékben csökkent az MSZP támogatottsága, közel 11%-ról 9,6%-ra, bár az önkormányzati mandátumok aránya mintegy 10,5% lett. A kispártok közül az MSZMP a parlamenti választásokkal ellentétben ebben az önkormányzati szektorban elérte, sőt kicsit meg is haladta a 4%-ot, ez azonban mindössze 1,3%-nyi városi mandátumot hozott. A társadalmi szervezetek közel 6,5%-ot értek el, ami a mandátumosztzkodáskor 2%-ponttal kevesebbet ért.

Az 1990-es választási törvény szerint a 10 000 lakosnál népesebb településeken a polgármestert a képviselőtestület választotta meg. Ezzel kívánták megakadályozni a rendszerváltó pártok, hogy a népszerű tanácselnököket a városokban újjáválasszák. Ennek ellenére volt olyan tanácselnök – Balsay István a FIDESZ színeiben –, akit a megyei jogú városok körében is újjáválasztottak. A többi megyei jogú város és megyeszékhely esetében a korábbi szocialista támogatottságú polgármestereknek nem volt esélyük, ilyenre csak a kisebb lélekszámú városoknál volt példa.⁹⁵

Az SZDSZ nyert a megyei jogú városok többségében, így a polgármester is szdszes volt 1990-ben Győrben, Szombathelyen, Veszprémbe, Tatabányán, Pécsen, Szekszárdon, Debrecenben, Békéscsabán, Kecskeméten és egy ideig Szolnokon is, ahol később felváltotta az szdszes polgármestert a fideszes Várhegyi Attila. Egerben a helyi lokálpatrióták jelöltje lett a polgármester, míg Kaposváron az MDF adta a város első emberét.

1994-ben változott a 10 000 lakos feletti településeken a választási rendszer, így immár nem szavazhattak a választópolgárok a pártok listáira, hanem a pártszínekben induló egyéni választókerületi jelöltek szavazatait osztották szét a pártok kompenzációs listáin, ha az illető jelölt nem szerzett mandátumot. Ebben a rendszerben nehéz a pártok befolyását meghatározni.

Az MSZP 22,4% szavazatot szerzett, s ezzel az összes mandátum 28,2%-át birtokolta, az SZDSZ 12,7%-os támogatása a mandátumok 13,2%-át hozta, míg a közös jelöltek 4,3%-os támogatottsága is 3%-nyi mandátummal járt együtt. A jobboldali pártok közül a FIDESZ–KDNP–MDF-formációk közel 9,8%-ot értek el, s ez 5,5%-nyi mandátumban mutatkozott meg. A társadalmi szervezetek ugyanezen arányszáma 8,3–8,4%. A független jelöltek nem kaphattak mandátumot kompenzációs listáról, így a 7,7%-os támogatottságuk csak alig valamivel több mint 5%-nyi mandátumot ért. A FIDESZ, az MDF, és az FKgP, valamint a KDNP külön-külön indulva 2–2%-ot szerzett, csakúgy, mint az MDF–KDNP szövetség. A kisebbségi szervezetek mintegy 0,5%-os támogatottsága közel 1,5%-nyi mandátumot eredményezett. A koalíciók között kevésbé volt eredményes az FKgP–MIÉP formáció (2,7%-os szavazat 1%-nyi mandátum), míg a másik szélsőség a Munkáspárt 3,6%-nyi szavazata 2,1% mandátumarányt eredményezett.⁹⁶

⁹⁵ Ekkor sem biztos, hogy a korábbi tanácselnököt MSZP-színekben választották meg, hiszen előfordult, hogy ő már szakított korábbi pártjával – lásd például Várpalota esetét.

⁹⁶ Szoboszlai György: Önkormányzati választások, 1994.

Az országos adatok a városokban természetesen nagy eltérésekkel érvényesültek, s így az MSZP egyértelmű országos helyezése a városok nagy részében csak relatív többséget takart. A megyei jogú városok közül a szocialisták egy helyen szereztek abszolút többséget, Dunaújvárosban, de jól szerepeltek Debrecenben, Kecskeméten, Zalaegerszegen és Nagykanizsán is. A jobbközép-koalíció győzött Szegeden, Székesfehérváron és Veszprémben.⁹⁷ Sajátos képletet jelent Sopron, ahol az MSZP kapta a legtöbb szavazatot, de a különféle jobbközép koalíciók (MDF–KDNP, FIDESZ–KDNP), kiegészülve az SZDSZ és az FKgP szövetségével, mégis mandátumfölénybe kerültek. A civil szervezetek arattak sikert Egerben és Hódmezővásárhelyen, ahol a relatív többséget birtokolták.⁹⁸

A vegyes rendszerű 162 várost együttesen vizsgálva Szoboszlai megállapítja az SZDSZ visszaesését 1990-hez képest, s utal az MDF–KDNP együttműködés stabilitására. „Ha a sokféle jobbközép-jobboldali koalíciót felbontjuk, és a rájuk jutó szavazatokat a 6 parlamenti párt között felosztjuk, a következő erősortrendet kapjuk: 1. MSZP, 2. SZDSZ, 3. MDF, 4. KDNP, 5. FIDESZ, 6. FKgP, 7. Munkáspárt.”

1994-ben immár közvetlenül választottak a 10 000 lakosnál népesebb településeken is. Ennek köszönhetően a korábbi tanácselnökök közül Győrben és Nyíregyházán mszps színekben választották meg a polgármestert. Az MSZP vette át a hatalmat Dunaújvárosban, Szegeden, Nagykanizsán és Salgótarjánban is. A rendszerváltó polgármesterek közül az SZDSZ színeiben megőrizte posztját a szombathelyi, a veszprémi, a tatabányai, a szekszárdi, a békéscsabai polgármester és a lokálpatrióta egri városvezető. Új fideszes polgármestere lett Székesfehérvárnak és Kaposvárnak, míg nagykoalíciós támogatással az MSZP ellenében nyert a fideszes Páva Zsolt Pécsen. Kecskeméten a jobboldali ellenzéki koalíció jelöltje, Katona László győzött nem egészen 31%-kal, bár az MSZP és az SZDSZ jelöltje külön-külön indulva 20–20%-ot ért el. Miskolcon sem tudott győzni az MSZP 1994-ben, mivel a korábbi szabaddemokrata polgármester asszony is indult, így nevető harmadikként az MDF és a FIDESZ által is támogatott kereszténydemokrata Kobold Tamás győzött 37%-os támogatottsággal. Több városban külön is megmérettette magát az MSZP és az SZDSZ, de ez nem minden esetben vezetett ellenzéki győzelemre (bár ez néhány esetben a kevésbé ismert és markánsan politizáló szocialista jelölt indításának volt köszönhető). Az összefogás azonban meghozta eredményét, hiszen így tudott győzni az SZDSZ támogatásával Szegeden a szocialista Szalay István 38,5%-kal. Zalaegerszegen viszont a külön induló szabaddemokrata (32,5%) és szocialista (30,8%) jelölt előtt 36,8%-kal a FIDESZ–FKgP–KDNP–MDF által támogatott Gyimesi Endre, korábbi megyei levéltári igazgató futott be. Szintén lokálpatrióta szövetség jelöltje győzött Sopronban, nem egészen 29,5%-kal, mivel az SZDSZ a kiskgazdákkal és az Agrárszövetséggel szövetkezett, az MDF a kereszténydemokratákkal és az ellen-kiskgazdapárttal, s a szocialista jelölt csupán 26,4%-ot ért el. Hiába számított a város a FIDESZ fellegvárának, jelöltjük még az 5%-ot sem érte el.

Látható, hogy 1994-ben a megyei jogú városok élén változatos formációban működtek a sok esetben régi-új polgármesterek. Jól számítottak a rendszerváltó pártok, amikor immár engedélyezték a közvetlen polgármester-választást, s mivel az Alkotmánybíróság 5:4 arányban jóváhagyta azt a törvénymódosítást, amely szerint nem összeférhetetlen egymással az országgyűlési képviselői és a polgármesteri poszt, felértékelődött a kettős mandátum lehetősége.⁹⁹

Az 1994–1998-as ciklusban nem minden városban volt felhőtlen a polgármester és a koalícióba tömörült pártok viszonya, így például több esetben támadta az MSZP frakciója az SZDSZ-es debreceni polgármestert, míg a hódmezővásárhelyi polgármestert saját korábbi támogatói zárták ki az irodájából – de ez már a következő ciklus története.

Az 1998. őszi önkormányzati választások

⁹⁷ Szoboszlai szerint, ami a veszprémi helyzet esetében téves interpretáció. Agg Zoltán.

⁹⁸ Szoboszlai György: i.m.

⁹⁹ Így lett ismét polgármester Veszprémben az időközben listán megválasztott Dióssy László SZDSZ-es politikus is.

Az 1998. őszi önkormányzati választásoknak nemcsak helyi, hanem országos tétje is volt. A májusi parlamenti választások után kormányra került FIDESZ–MDF–FKgP koalíció az önkormányzatok képviselőtestületeiben is fordulatot akart. Fordulatot elsősorban a fővárosban, a megyei jogú városok és a megyék közgyűléseiben. Ez azonban csak a megyegyűlésekben sikerült (néhány kivétellel – Zala megyében például az MSZP adta az elnököt). A fővárosban a kormányerők kisebbségben maradtak, bár a kerületek mintegy felét sikerült meghódítaniuk, illetve megtartaniuk.

A megyei jogú városok többségénél azonban maradt a régi polgármester. Indult, de veszített a székesfehérvári, a szombathelyi, a dunaújvárosi, a szegedi, a kecskeméti, a debreceni és az egri polgármester. Meglepő, hogy a közvetlen polgármester-választás nem érdekelte a választó polgárok felét sem, bár ez is beleillik az országos közhangulat változásába. Ahol élesebb volt a harc, ott nagyobb volt az aktivitás.

A legnagyobb részvételi arány Hódmezővásárhelyen volt, ahol a FIDESZ országgyűlési képviselőjét, Rapcsák Andrást a választópolgárok 46%-ának aktivitása mellett választották újjá 62,7%-os többséggel.

Veszprémben sem fulladt érdektelenségbe a voksolás, hiszen 41,6%-kal a megyei jogú városok között az 5. legmagasabb volt a választói aktivitás.¹⁰⁰ Az aktív választók többsége a folytonosság mellett döntött. A megyei jogú városok jelentős részében viszont voltak változások. E változások azonban – az előzetes várakozások ellenére – nem mindig a FIDESZ-nek és szövetségeseinek kedveztek.

Pécsen nem indult a korábbi fideszes polgármester, helyette inkább a megyegyűlés elnöki székét célozta meg (nem nyerte el). Így Toller László egyénileg megválasztott szocialista országgyűlési képviselő annak ellenére győzött (46,6%), hogy az SZDSZ saját jelöltet állított (Papp Béla 5,5%). A nagy vesztes Trombitás Zoltán korábbi országgyűlési képviselő volt, akit pedig a FIDESZ–FKgP–KDNP–MDF–MDNP koalíciója támogatott (40,8%). Némiképp zavarhatta a képet, hogy három civil szervezet képviseletében Kerényi János is indult (7,2%).

Fej-fej mellett végzett a baranyai megyeszékhelyen az MSZP (17 mandátum) és a jobboldali koalíció (16 mandátum). A civil szervezetek 3 mandátumot szereztek, míg a MIÉP, az SZDSZ és a Munkáspárt 2–2 taggal van jelen a közgyűlésben. (Ezen kívül a Német Kör és a független kisebbség is 1–1 mandátumot birtokol.)

Kecskeméten a korábbi polgármester egyesületi színekben (KELE) indult, így mindössze 13,6%-ot kapott, s mivel az MSZP és az SZDSZ külön-külön indított jelöltet, ezért dr. Szécsi Gábor (FIDESZ–MDF–VP) 35,1%-kal lett a város első embere. Az egyéni kerületekben a FIDESZ–MDF jelöltjei győztek, így 13 mandátumot szereztek. Az MSZP 5 képviselője foglal helyet a közgyűlésben, míg a volt polgármester pártja (KELE) és az SZDSZ egyaránt 4–4 fővel képviseltette magát.

A legnagyobb csatlódás a FIDESZ-t és szövetségeseit (MDF, MKDSZ, FKgP) Székesfehérvárra érte. Nagy István korábbi polgármester 185 szavazattal maradt alul Warvasovszky Tihamérral, a korábbi szocialista alpolgármesterrel szemben, akit ezúttal az SZDSZ és két civil szervezet (FPE és FMNYP) is támogatott. Egy civil szervezet (IESZ, Lakótelepi Egyesület) színeiben indult harmadik jelölt 10,8%-ot kapott. A széles körű összefogás ellenére a kormánypárti (FIDESZ, MDF, MKDSZ, FKgP) frakció 15 tagot számlált, miközben a polgármester maga mellé tudta állítani a civil szervezetek képviselőit is, és így a közgyűlésben is többségbe került.

Egerben is legyőzte a lokálpatrióta (előtte szdszes) polgármestert, a nagy tekintélyű Ringelhann Györgyöt (FIDESZ–Egri Lokálpatrióták Egyesülete) az MSZP–SZDSZ közös jelöltje, Nagy Imre. Ez annak ellenére sikerült, hogy a Munkáspárt országos alelnökét indította a polgármesteri székért, s Vasas Joachim 5,3%-a nyilván a baloldaltól hiányzott. A megyei jogú város

¹⁰⁰ Győrben a szavazásra jogosultak 44,7, Szekszárdon 43,1, Szombathelyen pedig 42,5%-a vett részt a szavazáson.

közigyűlésében a legnagyobb frakció, 11 fővel az MSZP-é volt, míg a FIDESZ 7 mandátumot, a visszaszorult lokálpatrióták 2 mandátumot szereztek.

Szegeden viszont megbukott a korábbi szocialista polgármester. (Szalay István mindössze 29,7%-ot kapott.) A FIDESZ–FKgP–MDF–MKDSZ–MDNP közös jelöltjeként induló Bartha László 39,1%-kal győzött. A harmadik helyen egy független jelölt végzett 16,3%-kal, így a negyedik helyre szorult a szabaddemokraták által indított Molnár Zoltán (9,9%). Nehéz megítélni, hogy ki kitől vett el szavazatot, mivel a MIÉP és a KDNP közös jelöltjeként fellépő Kiss József is kapott 5%-ot. A jobbközép pártok összefogása meghozta az eredményt Csongrád megye székhelyén, hiszen a FIDESZ–MDF–MKDSZ jelöltek 19 mandátumot szereztek meg, szemben az MSZP 9 helyével (itt a harmadik legnagyobb frakció a függetleneké volt, 6 fővel).

Debrecenben taroltak a fideszes jelöltek. Kósa Lajos országgyűlési képviselőt 54,8%-kal választották meg polgármesternek, és valamennyi egyéni kerületben a kormánypárt jelöltje győzött. A korábbi szdszes polgármester már a parlamenti választásokon is nagyot bukott, most viszont mindössze 3,7%-ot szerzett. Az MSZP már az előző ciklusban is támadta a polgármestert, egy ízben a közgyűlés fegyelmi büntetésben is részesítette dr. Hevesy Józsefet. A szocialisták elhatárolódása polgármesterjelöltjüknek, dr. Molnár Istvánnak 36,1%-ot hozott. Így a második legnagyobb város közgyűlésébe 29 fideszes mellett 12 szocialista képviselő foglalhatott helyet, s 2–2 mandátumot szereztek a kisközségek, a szabaddemokraták, a lokálpatrióták és a miépesek. Egyetlen képviselővel jelen voltak a kommunisták is (Munkáspárt).

Szombathelyen, Vas megye székhelyén „megmozdult a föld”, s megbukott a korábban két cikluson át a város élén álló szdsz-es Wagner András, aki 21,7%-kal a harmadik helyre szorult a FIDESZ–MDF színeiben győztes Szabó Gábor (43%) és a szocialista László Győző (22,3%) mögött. Függetlenként indult a KDNP-ből kivált Harangozó Bertalan, korábbi alpolgármester, majd megyei közgyűlési alelnök is (8,2%), míg a Lokálpatrióta Egyesület jelöltje 4,8%-ot kapott. Szombathelyen tarolt a FIDESZ a képviselőtestületi választásokon, hiszen 14 mandátumot szerzett szemben az MSZP 7 és az SZDSZ 4 képviselőjével. A függetlenek 2, a lokálpatrióták 1 helyet szereztek. A jelölt kiválasztásánál azonban elképzelhető, hogy nem jártak el elég körültekintően, hiszen a választásokat követően nem sokkal, nyelvvizsga botrányba keveredett a polgármester.

Békéscsabán a korábbi szdszes polgármester 45,1%-kal győzött a fideszes jelölt előtt (33,6%), annak ellenére, hogy az MSZP is állított jelöltet, aki viszont csak 16%-ot ért el. Pap János nehéz helyzetben „kormányozza” Békés megye székhelyét, hiszen mindössze 4 szabaddemokrata képviselő került be a testületbe, miközben 8 szocialista, 4 fideszes, 3–3 kisközség, illetve független jelölt erősíti az ellenzékét.

Szekszárdon abszolút többséggel választották meg, immár harmadszor a szabaddemokrata jelöltet, Kocsis Imre Antalt (51,6%), annak ellenére, hogy a szocialisták önálló jelöltet indítottak (12,1%). A kormánykoalíciós jelölt Liszicza István 36,4%-ot kapott, pedig a FIDESZ, MDF, KDNP és az FKgP egyaránt támogatta. Az előbbi három párt közös jelöltjei 11 mandátumot szereztek, s ez kiegészülve a kisközségi párt és a polgári szövetség egy-egy képviselőjével, már többséget jelent az MSZP és az SZDSZ 5–5 tagú frakcióival szemben.

Tatabányán különleges helyzet alakult ki. A város polgármestere, Bencsik János az SZDSZ országos listáján bekerült a parlamentbe, majd kilépett a pártból, és a parlamenti mandátumáról is lemondott. Függetlenként indult az önkormányzati választásokon, és 47,4%-kal nyert. Igaz a részvételi arány nagyon gyenge volt, mindössze 35%. Mögötte végzett az MSZP jelöltje 28%-kal, míg a kormánypártok (FIDESZ, FKgP, MDF) által indított személy mindössze 15%-t kapott. A képviselőtestületben az MSZP szerezte meg a legtöbb mandátumot, 12-t. Az SZDSZ 7 helyet szerzett (a többi szervezet, illetve egy közös jelölt magányosan képviseli támogatóját a közgyűlésben: FIDESZ, FKgP, MDF, SZDSZ, TTE, UNIO, Munkáspárt és a kisebbség).

Szolnokon – ahol a korábbi fideszes polgármester elvállalta a kulturális tárca politikai államtitkári állását, miután nem nyert egyéni parlamenti választókerületében – sikerrel járt a kormánypártok és a KDNP összefogása. Jelöltjük, Szalay Ferenc 41,8%-kal nyert a szocialista

Káplár Józseffel szemben (39,4%). A szabaddemokraták külön jelöltet indítottak a polgármesteri székért, aki mindössze 8,1%-ot ért el, és még a független Józsa Csaba is megelőzte (10,7%-kal). Jász-Nagykun-Szolnok megye székhelyén a legnagyobb frakció az ellenzéki szocialistáké lett 12 fővel. A FIDESZ–KDNP–MDF koalíció 10 mandátumot szerzett, s mivel a szabaddemokraták és a munkáspártiak egyaránt 2–2 helyet nyertek el, ezért a polgármester ellenzéki többségű közgyűlés élén áll.

Miskolcon, Borsod-Abaúj-Zemplén megye székvárosában – ezúttal a FIDESZ színeiben – simán győzött Kobold Tamás (48,2%), az előző ciklus polgármestere (eredetileg KDNP). Ezt elsősorban az ellenzék megosztottságának köszönheti, hiszen az MSZP és a BIT közös jelöltjén kívül (39,4%) indult T. Asztalos Ildikó, aki polgármesteri és államtitkári posztot is töltött már be, ennek ellenére csupán 9,9%-ot kapott. A munkáspárti jelölt 2,5%-ot ért el. Miskolcon kiegyensúlyozottak az erőviszonyok a közgyűlésben, hiszen a 19 fideszes képviselő mellett 16 MSZP-s és további 4 MSZP-BIT közös jelölt, valamint 1 munkáspárti képviselő képezi a baloldalt, míg a jobboldalon 1 kisközgazdász és 2 MIÉP–KDNP közös jelölt áll. A mérleg nyelvét a két szabaddemokrata és az egy kisebbségi (MFCSZ) közgyűlési tag alkotja.

Dunaújvárosban az MSZP korábbi minisztere, Kovács Pál 48,6%-kal biztosan győzött a FIDESZ–MDF–KDNP színeiben indult Cserna Gábor előtt (29,3%), míg a korábban már polgármester Almási Zsolt (SZDSZ) 18,4%-ot ért el. (Kovács Pál később egészségügyi okok miatt lemondott, de helyette is szocialista jelöltet választottak.) A közgyűlésben is abszolút többséget szerzett az MSZP, 13 mandátummal.

Salgótarjánban, Nógrád megye székhelyén érvényesült a papírforma, Pusztai Béla polgármestert 46,2%-kal újjaválasztották a kormánypártok (FIDESZ, FKgP, MDF, KDNP, MKDSZ) jelöltjével, Szabó Sándorral szemben (40,2%). Itt az SZDSZ-es Angyal Dávid 7,1, a munkáspárti Patinszki Lajos 6,5%-ot kapott. A salgótarjáni közgyűlésben is érvényesült a szocialista fölény: 11 mandátum a jobbközép koalíció 6 helyével szemben.

Győr városában a szocialista polgármestert 56,5%-kal újraválasztották. Balogh Józseffel szemben a FIDESZ–FKgP–KDNP–MDF közös jelöltjeként a megyegyűlés korábbi alelnökét, Szakács Imre országgyűlési képviselőt indították, aki az ISM politikai államtitkára volt 2002-ben. A megyeszékhely közgyűlésében a legnagyobb frakcióval (14 fő) a szocialisták rendelkeztek, míg a jobbközép ellenzék (11 fő) mellett a civil szervezetek is jelentős erőt képviseltek (a Pro Urbe 5, a függetlenek 2, a Győri Polgári Kör 1 mandátummal).

Sopronban – a megyei jogú városok között egyedüliként – civil szervezet adta a polgármestert. Gimesi Szabolcs 32%-os eredménnyel megőrizte a székét. Az MSZP jelöltje 26,3%-kal második helyet ért el, mivel a FIDESZ–MDF–MDNP–MKDSZ és az FKgP–KDNP–MIÉP külön indította Ágota Gábort (25,5%) és Nyikos Tivadart (16,1%). A jobboldali pártok megosztottsága a közgyűlésben is érvényesült, hiszen a FIDESZ által vezetett szövetség 7, a kisközgazdászoké 3 helyet nyert, míg az MSZP egymaga 9, a Szövetség Sopronért 5 mandátumot birtokolt. Az SZDSZ-nek egy képviselője volt a közgyűlésben. A polgármester szervezetének a FIDESZ és a szocialisták között kellett egyensúlyoznia a város érdekében.

Kaposvárott csak a két nagy párt állított polgármester-jelöltet. A FIDESZ korábbi polgármestere, Szita Károly parlamenti képviselő döntő, 80,1%-os fölénnel győzött az ugyancsak honatya Csáka Balázs (MSZP) előtt (19,9%). A városi közgyűlésben is a FIDESZ frakciója volt a legerősebb (12 fő), de itt az MSZP valamivel jobban szerepelt (7 fő), míg a Somogyért Egyesület harmadik erőként 4 mandátumot birtokolt.

Nyíregyházán ismét bizalmat kapott az MSZP polgármester asszonya, Csabai Lászlóné, aki 49,6%-kal utasította maga mögé a FIDESZ jelöltjét, Parragh Dénest. A közgyűlésben a két nagy párt egyaránt 10–10 helyet szerzett meg, a mérleg nyelvét a 8 tagú független képviselők egyesületének frakciója jelentette. (Dr. Fazekas János független polgármesterjelölt 15,5%-ot kapott, míg a kisközgazdászoké dr. Deli István 9,2%-kal az utolsó helyen végzett.) A közgyűlésben csak 2 tagú FKgP-frakció alakulhatott. 1999 novemberében a FIDESZ-frakció kettévált, hatan függetlenként folytatták pályafutásukat.

Zalaegerszegen abszolút többséggel győzött Gyimesi Endre (FIDESZ, MDF, MKDSZ, MDNP), a korábbi polgármester (50,9%). A reformkommunista múltú Kárászné Rác Lília mindössze 21,8%-ot ért el, alig megelőzve az egyesületi színekben induló Kugler Lászlót (az SZDSZ jelöltje 8,1%-ot ért el). A közgyűlésben abszolút többséget szerzett a kormánykoalíció frakciója (14 fő). A második legerősebb szervezet az EZE rövidítésű civil szövetség (5 fő). Az MSZP a BIT-tel együtt 4, az SZDSZ csakúgy, mint az FKgP 2 helyet szerzett. A polgármesternek kényelmesen többsége volt. Nem ez volt a helyzet a megye másik városában, Nagykanizsán, ahol 40,2%-kal ugyan újraválasztották a szocialista Tüttő Istvánt, de a közgyűlésben a FIDESZ 11, az FKgP–KDNP–MDF 3 mandátumot nyert, az MSZP 7, és az SZDSZ 2 képviselőjével szemben.

Amint látható, a két nagy politikai erő országos átlagban elég kiegyensúlyozottan szerepelt 1998-ban. A FIDESZ-nek a 100 000 lakosnál népesebb városok közül Debrecenben és Szegeden, míg az MSZP-nek Pécsen és Székesfehérváron sikerült megszereznie a polgármesteri posztot. Az 50 000 és 100 000 közötti kategóriában a FIDESZ zsákmánya lett Szombathely, míg az MSZP Egerre vette be. Veszprémben azonban Dióssy Lászlónak az MSZP támogatásával sikerült a hatalomban megtartania az SZDSZ-t.

Újabb forduló 2002-ben

A parlamenti pártok az önkormányzati választásokat a megyei jogú városokban szinte a parlamenti választások harmadik fordulójának tekintették. Amíg 1998-ban lényegében döntetlen lett az eredmény a kormánypártok és az ellenzék között, addig 2002-ben egyértelmű volt a kormánypártok (azaz a korábbi ellenzék) előretörése.

A legnagyobb kormánypárt néhány megnyerhetőnek vélt városra koncentrálni erőit. Így a parlamenti választások során már részben elhódított Szombathelyre, a teljesen megnyert Szegedre és Szolnokra. (Az MSZP színeiben e két városban anya és fia indult polgármester-jelöltként a szocialisták színeiben, és mindketten győztek.) Ugyancsak a megcélzott városok között volt Miskolc és Sopron. Csúpan Kecskeméten volt sikertelen a „hatalomátvételi kísérlet”.

A fideszes polgármestereknek sikerült megőrizniük pozícióikat Debrecenben, Kaposváron és Zalaegerszegen.

Békéscsabán, Szekszárdon és Veszprémben az 1990-ben megválasztott szdszes polgármester immár negyedszer is a város élén maradt. Az 1994-ben megválasztott korábbi tanácselnök-polgármesterek pozícióját sem veszélyeztette semmi Győrben és Nyíregyházán.

Érdekes volt a helyzet Székesfehérváron, ahol a szocialista polgármester 1998-ban csak hajszállal győzött. Nagy várakozás előzte meg a hódmezővásárhelyi választást, hiszen az előző ciklusban meghalt Rapcsák András tekintélyét ezúttal nélkülözni kellett. Előnyben voltak a már parlamenti képviselő helyet elnyert fideszes polgármester-jelöltek: Gyimesi Endre Zalaegerszegen, Kósa Lajos Debrecenben, Lázár János Hódmezővásárhelyen, Szita Károly Kaposváron (bár Szita egyéniben veszített a későbbi belügyminiszterrel szemben, így csak listáról került be a parlamentbe).

Az MSZP jelöltjei Balogh József Győrben, Botka Lajosné Szolnokon, Botka László Szegeden, Csabai László Nyíregyházán, Káli Sándor Miskolcon, Kálmán András Dunaújvárosban, Nagy Imre Egerben, Pusztai Béla Salgótarjánban, Toller László Pécsen, Warvasovszky Tihamér Székesfehérváron lett parlamenti képviselőként polgármester.

Veszprémben az szdszes Dióssy László nem került be a parlamentbe, de miután ezúttal is SZDSZ–MSZP közös jelöltként indult és a Szövetség Veszprémért elnevezésű civil egyesület is támogatta, ismét esélyesként indult a polgármester-választáson.¹⁰¹

¹⁰¹ Dióssy ezúttal egyéni választókerületben is indult azzal a céllal, hogy kiejtse a városi közgyűlésből a korábban szdszes jelöltként induló, de a választási ciklus végén az MDF-frakcióba átlövő Debreczeni Jánost. Ez azonban nem sikerült, mert Debreczeni nagy fölényrel győzött.

IDE CITÁTUM!!!

Koktél-jegyzet

Újabb négy év a bizonyításra

APRÓ ÉS KÉT HASÁB!!!

Érvényesült a papírforma a Veszprém városi önkormányzati választásokon is. Hiába bizakodtak a jobbközép ellenzéki pártok, ezúttal sem sikerült átvenniük a város vezetését. Dióssy Lászlót immár harmadszor választották újjá polgármesterként, s így újabb négy évet kap arra, hogy bizonyítsa: az ő vezetésével a város fejlődése a korábbi periódusoknál lendületesebb lesz.

Nem vált be az ellenzéknek az a taktikája, hogy a politikussal szemben gazdasági szakembert állítanak. Hiába volt minden eddiginél keményebb a választási kampány, végeredményben a várt eredmény jött be, az MSZP és az SZDSZ közös jelöltje fölényesen győzött a polgármester-választáson. A választópolgárok több mint 56 %-a szavazott Dióssy Lászlóra, akit a két kormánypárton kívül a Szövetség Veszprémért Egyesület is támogatott.

Lakatos Antal, az MDF és a Fidesz közös jelöltje az előzetes közvélemény-kutatásoknál ugyan némiképp jobb eredményt ért el, mégsem tudta megszorítani rutinos ellenfelét. Jól döntött tehát az SZDSZ, amikor Dióssyt nem engedte el az Informatikai Minisztériumba politikai államtitkárnak, hiszen ezzel a megyei jogú városok között – Békéscsaba és Szekszárd mellett – a legfontosabb hídfőállást tudták megtartani. (Dióssy az ország politikában is részt vesz a legnagyobb önkormányzati szövetség, a TÖOSZ elnökeként.)

A megyei jogú város alapító közgyűléséből már csak hárman maradtak, a polgármester mellett a korábbi alpolgármesterek, Arató Tamás, aki egyedülálló módon immár negyedszer egyéni választókerületből jutott be a testületbe és Mazák György. 1994-től folyamatosan a testület tagja még Asztalos István és Hartmann Ferenc, a funkcióban maradó és az új alpolgármester, dr. Szalay András, aki ezúttal 4 szavazat híján nem egyéniben szerezte mandátumát, valamint Domokos József, Szurmai Zoltán és Hidasi Ferenc, s meglepetésre a több pártfrakciót is megjárta Debreczeni János, aki a polgármesterrel szemben tudta megőrizni egyéni mandátumát.

A kormánypártok fölényes többséget szereztek, 15 mandátumukkal szemben az ellenzék 9 képviselőt sorakoztathat fel, miközben 2 lokálpatrióta és 1 német kisebbségi is bekerült az immár csak 27 tagot számláló közgyűlésbe. Újonnan került be a képviselő-testületbe a szocialista Szélesy Károly és Zétényi Péter, az ismert pénzügyi szakember dr. Mátyás István és Miklós Gábor, a lokálpatrióták és Péterné Rózsa Mária, az MDF jelöltjeként. Bernáth Ildikó fideszes országgyűlési képviselő ismét listáról szerzett mandátumot. Valószínűleg neki kell elvállalnia az „ellenzék vezére” szerepet, hiszen Lakatos Antal nem lett tagja a közgyűlésnek. Ismerve a képviselő asszonyt, kemény, határozott, felkészült, szigorú fellépésre számíthat a polgármester. Szükség is van a határozott ellenzékre, az ígéretek számonkérése és az alternatívák felmutatására. Ezúttal átülésekkel sem kerülhet kisebbségbe a választásokon győztes koalíció, erre a kormánypárti frakcióban ülő személyek garanciát vállaltak.

Minden politikai feltétel adott tehát az eredményes önkormányzati munkához, amit még Veszprém egyéniben megválasztott kormánypárti képviselője, Pál Béla, a turisztikáért felelős politikai államtitkár lobbizása is erősíthet.

Agg Zoltán

FOTÓ DIÓVAL!!!

A választási térkép területi sajátosságai Magyarországon

Magyarország megyéi nemcsak a társadalmi-gazdasági fejlettség, hanem a politikai szimpátia, a részvétel és az elkötelezettség szerint is differenciált képet mutatnak. Mint azt a megyegyűlési választások elemzéséből kiderült,²²⁷ az egyes megyéknek és megyei jogú városoknak 2002-re kirajzolódott a politikai karaktere.

Mi volt ennek az előzménye?

Már az 1990-es országgyűlési választásokon érdekesen alakultak a leendő két nagy párt szavazatai az ország megyéiben. A parlamenti választásokon listán negyedik, illetve ötödik helyszerző MSZP és FIDESZ a legtöbb mandátumot természetesen Budapesten szerezte (négyet, illetve hármat). Jól szerepelt az MSZP ezen kívül Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, ahol 2 mandátumot szerzett, míg 1–1 megyei listás helyhez jutott Bács-Kiskun, Békés, Fejér, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Pest, Somogy és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. A megyék eltérő népessége miatt a Pest megyei mandátumszerzés alacsony támogatottságot jelzett, hiszen a 14 megyei mandátumból bár kettő „felcsúszott” az országos listára, a maradék tucatnyiból csak egyet tudott megszerezni a baloldali párt, míg Somogyban a kiosztott 4 képviselői helyből kaparintották meg az egyiket. Egyéni választókerületben az MSZP csupán Szűrös Mátyást küldhette a parlamentbe, akit Hajdú-Biharban a rendszerváltó ellenzéki pártok „hagytak érvényesülni”. (Ugyanakkor somogyi választókerületében Horn Gyulával szemben az egész ellenzék összefogott.)

A FIDESZ egyéniben két jogászt – Szájer Józsefet Sopronból, és Kövér Lászlót Pápáról – küldött egyéni kerületből a parlamentbe, míg 1–1 mandátumot szerzett az akkor még valóban fiatal párt Borsod-Abaúj-Zemplén, Győr-Moson-Sopron, Pest, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Veszprém megyében. Már ekkor megmutatkozott, hogy a FIDESZ inkább a nyugati megyékben, míg az MSZP inkább keleten erősebb támogatottságú.

Az 1994-es országgyűlési választásokat egyéni választókerületi győzelmei révén fölényesen nyerte meg a Magyar Szocialista Párt. A FIDESZ egyetlen választókerületben sem tudott győzni, s a liberális alternatívát jelentő SZDSZ is csupán Vas (4), Veszprém (3), Győr-Moson-Sopron és Fejér (2-2), valamint Bács-Kiskun, Baranya, Csongrád, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok és Pest megyében szerzett egyéni mandátumot.

A párterőviszonyok átrendeződése révén 1998-ra állt be a két nagy pártot, illetve szövetségeseit felmutató választási rendszer. Ennek érdekessége, hogy a FIDESZ már nemcsak Nyugat-Magyarországon, hanem néhány alföldi megyében is megerősödött. Így a megismételt listás választásokon 40% feletti eredményt értek el Hajdú-Biharban és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében is „felszívták” az ellenzéki szavazatokat, közel 38%-os listás eredménnyel. Már az első fordulóban 30% feletti eredményt értek el Csongrádban, Győr-Moson-Sopronban, Vasban és Veszprémben, ahol meg is előzték a szocialistákat, de Fejérben is elérték a 30%-ot. Ott viszont az MSZP több mint 35%-ot szerzett. Hasonló arányban gyűjtött a baloldali párt szavazatokat Hevesben, Jász-Nagykun-Szolnok megyében és Somogyországban is. A jól szereplő kisgazdáknak köszönhetően nyert a jobboldal az egyéni körzetekben Bács-Kiskunban, Békésben és több helyen Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében.

2002-ben egy újabb területi dimenzió, a város–vidék ellentét mutatkozott meg a baloldal és a jobboldal harcában. Az MSZP annak köszönhetette, hogy meg tudta tartani az első fordulóban az SZDSZ-szel együtt elért többségét, hogy elsősorban Budapesten, de a nagyobb városokban is előretört, s ez igaz Nyugat-Magyarországra (Győrre, Kaposvárra, Nagykanizsára, Pécsre, Székesfehérvárra, Szombathelyre) éppúgy, mint a keleti országrészre is (Egerre, Miskolcra, Nyíregyházára, Salgótarjánra, Szegedre, Szolnokra). Kialakult a „vörös” megyék övezete, ahol nemcsak listán, hanem egyéniben is győzni tudott a szocialista párt (Baranya, Borsod-Abaúj-

²²⁷ Zongor Gábor és Agg Zoltán: Új szereposztás., illetve COMITATUS, 2004. 1–3. szám.

Zemplén, Komárom-Esztergom, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád). Elsősorban a kisvárosias körzetekben vesztett az MSZP mandátumokat az 1998-as szerepléséhez képest. Ezeket azonban az említett nagyvárosi hódítások ellensúlyozták.²²⁸

A megyei közgyűlési választásokra – mint már említettük – nagy hatással volt a tavaszi parlamenti választás, bár az MSZP és az SZDSZ pozícióit most is gyengítette, hogy a megyei jogú városok polgárai nem szavazhattak. Stabil baloldali többségű megyének tekinthető Baranya és Heves, míg a megyei jogú városok hiánya miatt Borsod-Abaúj-Zemplén, Komárom-Esztergom, Fejér és Nógrád 1998-ban átmenetileg elveszett a baloldal számára.

* * *

Kérdéses: egy regionális önkormányzati választás a mai listás rendszerben a megyei jogú városok részvételével mennyire kedvezne a FIDESZ és szövetségesei számára? A 2002. évi eredményeket továbbvetítve a FIDESZ a Nyugat-Dunántúl (és talán a Dél-Alföld) régióban szerezhetne többséget, míg a 2004 nyarán mért közvélemény-kutatási adatokat figyelembe véve a központi (budapesti) régiót kivéve akár az összes többi regionális gyűlésben többséget szerezhetne.

A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége által preferált, a megyegyűlések és a megyei jogú városok közgyűléseiből a lakosságarányokat figyelembe vevő delegálási szisztémában viszont ismét csak az MSZP kerülne többségbe a nyugati régió kivételével. Érdekes lenne megvizsgálni, hogy a társadalmi szervezetek, amelyek közül a kistérségekre, megyékre szerveződők értek el jó eredményeket, hogyan tudják megőrizni pozíciójukat egy regionális léptékű politikai térben. Az „új idők új szeleihez” alkalmazkodva a Dél-Dunántúlon már létre hozták a Somogyért Egyesület kezdeményezésére a Harmadik Oldal Magyarország Egyesület bázisán a regionális szervezetet. Kérdéses, hogy milyen speciális regionális érdek fogalmazható meg, amit a választópolgárok inkább előnyben részesítenének, mint az országos politikai pártokat.

Mivel a társadalmi szervezetek nem indulhattak az EP-választáson, ezért a 2004. júniusi adatok csupán a pártok erőviszonyait tükrözik. Érdekes egy pillantást vetni ennek megyei megoszlására. Mivel minden megyében a FIDESZ Magyar Polgári Szövetség győzött, ezért csupán a leggyengébb és a legjobb eredményeket érdemes elemezni. Legrosszabban a FIDESZ a fővárosban szerepelt, hiszen itt nem érte el a 40%-ot, de még így is megelőzte az MSZP-t, ami a választások történetében most fordult elő először. Több mint 50%-ot értek el Bács-Kiskun, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Somogy, Tolna, Vas, Veszprém és Zala megyében.

Az ismét önállósuló MDF épphogy elérte az 5%-os választási küszöböt, néhány megyében viszont 6%-nál is nagyobb arányban szavazták rájuk a polgárok. Így Bács-Kiskun, Győr-Moson-Sopron, Tolna és Vas megyében. Sajátos egybeesés látszik a Fidesszel, hiszen mindkét jobboldali párt ugyanott erős. A parlamenti bejutási küszöb (5%) alatti eredményt – de a megyegyűlési választásokon még bejutást eredményező 4% felett – ért el az MDF Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Somogy és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében.

A Magyar Szocialista Párt a legjobban (41% körül) Borsod-Abaúj-Zemplén és Komárom-Esztergom megyében szerepelt, míg a leggyengébben (30% alatt) Bács-Kiskunban, Győr-Moson-Sopronban, Vasban és Zalában.

A Szabad Demokraták Szövetsége a legjobban Budapesten (13%) és Pest megyében (8%) teljesített. Nógrádban és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 5% alatt, de 4% fölött gyűjtötte a szavazatokat.

Az EP-választáson induló többi párt közül a megyei közgyűlési választásokon még bejutást eredményező 4% felett egyedül a Munkáspárt végzett Nógrád megyében.

Természetesen ezek az eredmények nem vetíthetők ki egy regionális választásra, nemcsak amiatt, hogy a társadalmi szervezetek és egyesületek még pártszövetség formájában sem indultak, hanem a részvételi arány és a választói motiváltság különbözősége miatt sem. Az EP

²²⁸ Ha a Fidesz meg tudta volna tartani a Dunántúlon elvesztett választókerületeit, akkor az alföldi előretöréssel akár meg is fordíthatta volna a választási eredményt.

választásokon az uniót ellenző kisebbség nem feltétlenül ment el szavazni saját pártjára (lehet, hogy emiatt szerepelt ilyen gyengén a MIÉP, amelyiknek a legjobb eredménye Budapesten és Pest megyében alig haladta meg a 3%-ot).

Minden bizonnyal befolyásolná a választás eredményeit a választási szisztéma is. Listás választás esetén sem mindegy, hogy régióként egy-egy listát indíthatnak a pártok, vagy a régiókat megyéenként, illetve kistérségenként választókerületekre osztják. Elvi lehetőség a régiókon belül egyéni képviselőválasztásra is van, a legegyszerűbb módon az országos lista felhasználásával (ily módon történik a regionális választás például Bajorországban). Árnyalhatja a helyzetet az úgynevezett kompenzációs lista bevezetése is, a 10 000 lakosnál nagyobb lélekszámú városok mintájára. Ily módon a töredékszavazatok, vagyis inkább az egyéni választási rendszerben vesztes jelöltek szavazatai pártonként összesítve hasznosulhatnak. Itt sem érdektelen, hogy milyen az egyéni, illetve a kompenzációs listán bejutó képviselők aránya. Hiszen azt a választási rendszer eltérítheti az egyéni jelöltek irányába, s így az itt győzelmet szerző pártok az arányosnál nagyobb képviselőre jutnak. Ugyancsak befolyásoló tényező, hogy egy fordulóban, vagy szükség esetén egy második fordulót is lehetővé tevő rendszerben választják meg ezeket az egyéni képviselőket.

Mivel az ördög a részletekben rejlik, és a különböző választási rendszerek eltérően érintik a politikai pártokat, éppen ezekben a részletekben tudnak majd a legnehezebben megegyezni a hatalmi tényezők. Jelenleg úgy tűnik, hogy az egyéni választókerületi rendszer a nagy pártoknak, a mai országgyűlési választókerületi rendszer pedig kifejezetten a FIDESZ-nek kedvez, míg a listás rendszerben az MSZP és különösen az SZDSZ érdekelt. A kispartoknak, a parlamenten kívüli politikai erőknél és a társadalmi szervezeteknek az az érdekük, hogy a választási küszöb ne az országgyűlési 5%, hanem a megyegyűlési 4% legyen. Ez utóbbit megcélózva elsősorban a MIÉP-nek, de ha a választókerületek megyékre tagolódnak, akkor talán még a Munkáspártnak is előnyös lehet. A legutóbbi két megyegyűlési választás tapasztalatai azt mutatják, hogy a kistérségi szerveződések is jó eséllyel indulhatnak, ezért nyilván számukra a kistérségenkénti választókerületi beosztás lenne a legmegfelelőbb.²²⁹

Nagyon valószínű, hogy regionális önkormányzati választásokra 2006-ban még nem kerül sor, új regionális beosztásra és a közigazgatás teljes átszervezésére is csak akkor van lehetőség, ha valamelyik nagy politikai párt egymaga eléri a kétharmados parlamenti többséget. A jelenlegi párterőviszonyok szerint erre a FIDESZ-nek lenne esélye, ha az EP-választási támogatottsága fennmaradna, és valamilyen választási konstrukcióban az MDF-fel való szövetsége is biztosítható lenne.²³⁰

Amennyiben a következő kormány nem rendelkezik kétharmados többséggel, az ellenzék minden bizonnyal ellenáll a területi választási rendszer olyan átalakításának, amelyik a megszerzett pozícióit veszélyezteti. Természetesen elvi lehetőség van a regionális önkormányzati és közigazgatási rendszer kialakítására, hiszen most elvileg mind a két nagy politikai erőnek ez a hivatalos álláspontja. Ahhoz azonban, hogy megegyezzenek, egyfajta társadalmi-politikai optimumot kell kialakítani, minimálisan fegyverszünetet kötni e két nagy politikai erő között.

²²⁹ Mivel a kistérségeknek nemcsak a területe, hanem a lakosságszáma is igen eltérő, ez csak többmandátumos választókerületi rendszerrel oldható meg, de féltő, hogy így is csorbulna az arányosság elve.

²³⁰ Nyilvánvaló, hogy ezt a forgatókönyvet kívánja megakadályozni a mai kormánykoalíció, hiszen egy ilyen választási vereséggel olyan politikai hatalomhoz jutna a mai ellenzék, amellyel az önkormányzatokból és a gazdasági szektorokból is kiszoríthatnák a baloldal és a liberálisok embereit.

IV. rész

Megyék és/vagy régiók Magyarországon

Magyarországon a rendszerváltozás nyomán meggyengült közigazgatási középszintek átszervezésével, új szerepével kapcsolatban máig nem lanyhuló viták vannak. A vitákban keverednek a *közigazgatási-politikai* és a *területfejlesztési-gazdasági* nézőpontok. Kétségtelen, hogy a regionalizációnál mindig gondot okoz az, hogy amikor gazdasági régiókról, egy terület gazdaságföldrajzi egységéről beszélnek, akkor azt egyes politikusok rögtön átvetik a közigazgatási régió megfogalmazására. Ráadásul hiányoznak a közigazgatás új rendszerével kapcsolatos végleges – az Alkotmány módosításával járó, csak konszenzussal, vagy legalábbis erős többséggel meghozható – döntések. A területfejlesztés pedig fogalmilag gyakran nagyon zavaros rendszerekkel operál.²³¹

A rendszerváltozás óta eltelt időszakot mindmáig egy sajátos ellentmondás uralja. Miközben az 1990-es években folyamatosan épült ki, intézményesült a területfejlesztés modern rendszere, azzal párhuzamosan a területi reálfolyamatokat a területi egyenlőtlenségek növekedése uralta. Ez a kettősség minduntalan megkérdőjelezi a területfejlesztési eszközrendszer egészének és elemeinek (benne a régióknak) a hatásfokát, s egyáltalán létét, szükségességét.²³²

Források és álláspontok

A megyékkel és régiókkal kapcsolatos területbeosztási törekvéseknek igen gazdag irodalma van. Jól összefoglalja ezeket Hencz Aurél kötete, amelyben a tudós szerző 1973-ig követi az eseményeket. A következő jelentős reformterv Bibó Istváné, amelyet az Országos Településhálózat Fejlesztési Koncepcióhoz 1975-ben fogalmazott meg, és sokáig csak kéziratban volt hozzáférhető.

A rendszerváltás kapcsán a politikusok és alkalmi térképrajzolók a korábbi reformterveket vették elő, de a köztársasági megbízotti régióbeosztás nem tükrözte ezeket a korábbi kutatásokat. Az 1990-es évek első felében az Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja (MTA RKK) nem is támogatta a köztársasági megbízotti régiók fejlesztését, de a megyék szétdarabolását célzó más elképzeléseket sem. Ugyanakkor a gazdasági és területfejlesztési megalapozottságú kutatások során a Rechnitzer János vezette Észak-Dunántúli Osztály (később Nyugat-Magyarországi Intézet) felmérte a Felső-Dunántúl elnevezésű gazdasági körzet belső térszerkezeti rendszerét. Tanulmányok készültek északnyugat-dunántúli régióról (Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala megye, továbbá Veszprém megyéből a pápai térség) például Csapó Tamás tollából is. Az Alföld programhoz kapcsolódóan Csatári Bálint vezetésével az alföldi nagyrégió teljes területével foglalkozott az RKK Alföldi Intézete.

A Megyei Jogú Városok Szövetségének készített megyefelosztási és régiókká való összerakási reformterveket Tóth József professzor vezetésével egy alkalmi munkacsoport még 1993-ban.

A régiók ügye mellé az immár Horváth Gyula által vezetett MTA RKK a Nemzeti Fejlesztési Terv koncepciójának kidolgozásakor állt. A régióbeosztást tekintve visszatértek az 1970-es években kialakított 6 tervezési-gazdasági körzethez.

A közgazdasági szakértők többsége minden további nélkül el tudta fogadni a gazdaságfejlesztési régiót közigazgatási, majd akár önkormányzati régiónak is. Az ezzel kapcsolatos ellentmondásokat felismerve, az elképzelést vitatva a közigazgatási racionalitását elsősorban Pálné Kovács Ilona opponálta, de jogi szempontból a megyéket erősítette Ivancsics Imre is.

²³¹ Ezt igazolja, hogy az 1996-ban elfogadott törvény a területfejlesztésről, és -rendezésről 13 különböző régió-, illetve térségtípusra adott meghatározást. Ember (politikus!) legyen talpán, aki ebből világos és egyértelmű képet kap a régiók szerepéről.

²³² Agg Zoltán–Nemes Nagy József i.m. 2002.

A közigazgatási reform kormánybiztosa, majd a Magyar Közigazgatási Intézet főigazgatója, Verebelyi Imre „a megyék pártján állt”, de felismerte azt, hogy a kisméretű és főleg csekély gazdasági erejű megyék nem tudják felvenni a versenyt az úgynevezett háromnevű megyékkel szemben. Megyeösszevonásokat, illetve első lépésben társulásokat javasolt (például Vas és Zala, Nógrád és Heves, Békés és Csongrád, Baranya és Tolna, Veszprém és Fejér stb. megyék között).

A radikális megyeellenes nézeteket megfogalmazók között Vági Gábor elhunytát követően Horváth M. Tamás volt, aki a régiók kialakítását a megyehatárok megváltoztatásával tudta csak elképzelni (ezt a nézetet vette át később Stumpf István kancelláriaminiszter is).

A politikában is számtalan fordulat történt a megyekérdés megítélésében, míg az MDF-ben kezdetben komoly szerepet kaptak a regionalisták (ideológusuk Bilecz Endre), később Antall József kiállása a vármegyerendszer mellett letörte a magukat már tartományúrnak képzelő köztársasági megbízottak önbizalmát. Az SZDSZ a FIDESZ-szel együtt szintén a megyerendszer megszüntetése mellett volt, a tudományos megalapozást Vági Gábor és Horváth M. Tamás tanulmányai adták, s hozzájuk csatlakozott Bilecz Endre is. Az MSZP elsősorban Szoboszlai György és Wiener György tanulmányaira támaszkodva az önkormányzatiság nélküli megye gondolatát támogatta, ám az 1990-es évek első felében a megyei önkormányzat hívei (köztük Szabó György, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közgyűlés elnöke) felülkerekedtek.

1993 végén a FIDESZ is elállt a megyerendszer szétverésének tervétől, éppen a Tóth József által vezetett kutatás kudarcából okulva (ugyanis nem sikerült a kutatóknak egységes álláspontot kialakítani Magyarország egyedül üdvözítő területbeosztásáról). Az 1994-es választási kampányban az SZDSZ sem harcolt a megyék ellen, egyedül Budapest és Pest megye közös közigazgatásának kérdését vetette fel. A koalíciós tárgyalások során a szabaddemokratákat képviselő Wekler Ferenc azonban visszatért „a kályhához”, s megkérdőjelezte a megyei önkormányzatok szükségességét, kompromisszumos megoldásként dolgozták ki a Megyei Területfejlesztési Tanács intézményét.

Az MSZP-n belül a Baloldali Önkormányzati Közösség abból kiindulva, hogy a régióké a jövő, meghirdette a közigazgatási és a területrendezési reformot. A régiók ügye mellé állt a korábban markánsan megyepárti Szabó György és a párt alelnöke, Lamperth Mónika.²³³

A FIDESZ-en belül nem kapott nyilvánosságot a regionalisták és a megyepártiak harca, de nyilvánvaló volt, hogy 2002-től a FIDESZ-es megyei közgyűlési elnökök többsége nem pártolta a régiók kialakítását, különösen abban a formában, ahogy azt Stumpf István és Pintér Sándor miniszterek meghirdették, vagyis a megyehatárok radikális átrajzolásával. Közigazgatási szempontból nem is tűnik ésszerűnek a megyék között egész kistérségek átcsatolása, mint ahogy a megyehatár-módosításoknak is féket szabott Kovács Zoltán módosító javaslata a területszervezési törvény szigorításával. (Eszerint népszavazással kell megerősíteni egy adott település lakosságának a képviselőtestület megyeváltási kezdeményezését.)

A FIDESZ-en belül nemcsak a korábban radikálisan megyeellenes Balsay István államtitkár álláspontja puhult fel, hanem az őt váltó Mikes Éva sem állt teljes vállszélességgel a regionalizáció mellé, első lépésként a kistérségek erősítésének igényét fogalmazta meg.

A kisebbik kormánypártok 1998–2002 között nem álltak határozottan a régiók oldalára, sőt volt olyan MDF-es állásfoglalás is, amely a megyék megerősítését szorgalmazta.

Az SZDSZ az eredetileg puhább megfogalmazás mellett a 2002-es programjában ismét a regionalizmus radikális nézeteit fogalmazta meg, így nem csoda, hogy az MSZP–SZDSZ kormányprogramja is emellett állt ki.

Az európai tanácsi szakértők kifogásolták, hogy Magyarország túl sok, összesen 42 középszintű egységgel rendelkezik (a 19 megye és a főváros mellett a 22 megyei jogú város is ennek számít), de ezen könnyen lehetne segíteni a megyei jogú városok integrálásával a megyei önkormányzatokba. Az Európai Unió a tagországokra bízta a közigazgatás kialakítását. A regionalizáció politikai kudarcot hozott mindkét olyan országban, ahol azt erőltették:

²³³ Az akkor MSZP-s alelnök asszony egy 2000. évi konferencián felajánlotta a FIDESZ-nek, hogy közösen dolgozzák ki Magyarország regionális önkormányzati rendszerét.

Portugáliában népszavazás utasította el, míg Lengyelországban masszívan hozzájárult a kormány bukásához.

Megyei tradíciók

A régió vagy megye vitában a megyék melletti legfontosabb érv: a létezésük ténye és tradicionális történeti szerepük. Egyben a legfontosabb kétely is ehhez kapcsolódik: a megváltozott viszonyok között a megyerendszer léte és hagyománya önmagában elégséges érv-e a fennmaradásához?

Magyarországon a megyei – s azon belül a járási – közigazgatásnak is erősek a hagyományai, a tartományi jellegű tagoltság csak sajátos elemekben bukkant fel történelmünkben (Horvátország–Szlavónia és Erdély). A megyénél nagyobb területeket összefogó régiók ezért általában negatív visszhangot keltettek az ország függetlensége iránt elkötelezett politikai közvéleményben.

A magyar államisággal egyidős megyerendszer 2000-ben ünnepelte millenniumát. A magyar királyi vármegye a maga korában az egyik legszervezettebb közigazgatási intézmény volt, tisztán közjogi jellegű, országos kiterjedésű, a közigazgatási ügyek minden ágára kiterjedő hatáskörű, kizárólagos középhatóság volt. A vármegye kormányhatósági jellege nálunk századokon át annyira előtérben állt, hogy a sokszor idegen központi hatóságokkal szemben a megye volt a törvénynek az egyetlen magyar állami szervezete.

A kezdetben kizárólag királyi vármegye már a XIII. században autonóm volt. Ennek első fennmaradt írásos emléke 1232-ből az úgynevezett Kehidai Oklevél, amelyben a Zala megyei szervisek írásba foglalták: a királytól ők engedélyt kaptak arra, hogy „a hatalmasoktól igaztalan elnyomást” szenvedők ügyeiben maguk bíraskodjanak. A királyi vármegye helyén így a XIII. század második felében mindenütt létrejöttek a nemességnek bizonyos önkormányzatra törekvő önvédelmi szervezetei, a nemesi vármegyék. Ekkortól – az egész megyei nemesség testületi szervezeteként működő megyegyűlések összehívásától – számítjuk a megyei önkormányzatok történetét, s így a magyar önkormányzatiság egyik pilléréként a megyei önkormányzatok is több mint 750 éves múltra tekintenek vissza. A vármegyék fontos szerepet játszottak a magyar államiság fennmaradásában, hiszen a török uralom alatt a megyei szervezet akkor is élt, amikor az ország nagy része elveszett. A megye fontos szerepet játszott a magyarság fennmaradásában.

A Habsburgok trónra jutásával került előtérbe a vármegyék alkotmánybiztosító hivatása. Mint a törvény hatósága és őre, a megye a neki kihirdetés és végrehajtás céljából megküldött rendeleteket a törvényesség szempontjából megvizsgálta, és a törvényteleneket félretette. Minthogy a magyarság alkotmányos felfogása az idegen uralkodónál és a kormánynál nem mindig talált kellő megértésre, ezért a közélet az országgyűlés működésének szüneteltetése idején a vármegyei szervezet sáncai mögé szorult, s ott folytatta nemzeti életét. Így lett az idegen kormány abszolutisztikus törekvései ellen megingathatatlan erővel küzdő vármegye a nemzeti élet központja, a magyar államiság védbástyája, a nemzeti érzés iskolája és a jogfolytonosság megmentője.

A vármegye helyzetét az 1848. évi reformok rendítették meg. A népképviselési rendszer bevezetésével megszűnt a megye követküldési és utasítási joga, és ezzel jóformán elveszett az ország politikai életében betöltött hatalmas politikai jelentősége. 1871-ben a királyi bíróságok létrehozását követően a vármegye a politikai hatáskör után elvesztette igazságszolgáltatási jogkörét is, tisztán közigazgatási hatóság maradt. Ez a közigazgatási hatáskör is csorbult a külön állami intézményrendszer létrehozása, a közigazgatás államosítása folytán.

Ez a polgári átalakulás szakadt meg 1945 után. 1948-ban, az egypárti diktatúra bevezetését követően először az 1949-es országgyűlési választások során vált formálissá a demokrácia intézményrendszere, amit a sztálinista alkotmány kihirdetését követően a tanácsrendszer 1950. évi bevezetése követett. Mint azt már részletesen ismertettem: a megyei tanács felettes szerve volt a területén működő községi, járási és városi tanácsoknak, és 1971-től az addig létező négy megyei jogú város is betagozódott a megye szervezetébe. A járások 1984. évi megszüntetését követően

kísérlet történt a városkörnyéki igazgatás általános működtetésére, ezt azonban az 1989–1990-es rendszerváltás éppúgy elsodorta, mint az egész tanácsrendszert.

A megyék 1990-ben a bűnbak szerepében találták magukat, és a politikai erők egyik fele a megyei önkormányzatiság teljes megszüntetésére is kísérletet tett. Ez azonban éppoly sikertelen kísérlet volt, mint ahogy a XVIII–XIX. századi önkényuralmi évtizedek sem tudták megtörni a vármegyék erejét. Pedig akkor a megyék összevonásával, kerületekbe szervezésével is próbálták legyűrti a nemzet ellenállását.

A megyerendszer szétverésére Rákosi Máttyás kezdeményezésére tettek kísérletet 1955–1956-ban. Kidolgozták a részletkérdéseket is, de ez még a tanácsrendszer keretein belül is olyan nagy vihart váltott ki a közigazgatás berkeiben, hogy a tervezet az erős ellenállás miatt még a forradalom előtt lekerült a napirendről. (A tervezetből később a járásösszevonásokat végrehajtották.)¹

1988–1990 között ismét felélénkültek azok a mozgalmak, amelyek a magyar megyerendszert az úgynevezett alulról felépülő városkörzeti beosztásra tervezték, s ezeket a városkörnyékeket vagy városmegyéket 7–8 régióba kívánták szervezni.²³⁴

Nemcsak politikusok, hanem európai szinten is elismert szakértő is fogalmazott úgy, hogy ha a megyék valóban nagyobb jogköröket kívánnának, akkor a mai megyebeosztás alkalmatlan erre.²³⁵ Ilyen kis országnak sok a 19 megye. Közigazgatási racionalitási szempontból külön problémát jelentenek a kis megyék, amelyek nem összemérhetők az úgynevezett háromnevű megyékkel. A mai kicsi megyék gazdasági ereje is jelentéktelen.

Paradox módon, a jelenlegi politikai közéletnek megfelelnek ezek a gyenge megyék. Úgy tűnik, szükség van erre a fajta megyei politikai közéletre, amelyben igazából nagyon jelentős kérdésekről nem dönthetnek, és ahol jelentős pénzüsszegek fölött még az új területfejlesztési rendszerben sem rendelkeznek.

Többen úgy vélik, hogy ha az 5–7 gazdaságilag erős régió valóban létrejönne Magyarországon, akkor az elméletileg bármennyire szép, politikailag nem biztos, hogy kedvező lenne az ország számára. És valószínűleg óriási ellenállást is váltana ki, hiszen egy két-hárommillió lakosságú régió konkurenciát jelentene éppen a fővárosi politikusok számára. Magyarországon szerencsére nincsenek belső nemzetiségi problémák, és történelmileg sincs létalapja a tartományi rendszernek. Hazánk „szétdarabolása” könnyen felerősíthet olyan ellentéteket (Dunántúl–Alföld, főváros-vidék), amelyek nem lennének kívánatosak az ország számára.

Magyarországon 1984-ig működtek a járások, ám ezek székhelye és területe nem volt annyira „szent téhen”, mint a megyéké. Ennek egyik oka, hogy a járások nem rendelkeztek korábban önkormányzattal, s a tanácsrendszer idején is csak átmenetileg (1950–1970 között) voltak formálisan működő testületeik. A járások száma 1945 után folyamatosan csökkent, és a városkörnyéki rendszer kiépülésével párhuzamosan hatáskörük is szűkült. Ugyanakkor a járások helyébe lépő városkörnyéki igazgatás sem élt sokkal tovább öt évnél (1984–1990 között működött ez a rendszer), hiszen a városok növekvő száma és a rendszerváltás ezt a szisztémát is az igazgatástörténet lapjaira száműzte.

A régiólehatárolások kapcsán ismételten hangsúlyozni kell, hogy a bonyolult részproblémákkal telített kérdéskört eddig is, s vélhetően a jövőben is elsődlegesen hatalmi-politikai mozgások alakítják. A tudománynak ebben a viszonyrendszerben csak olyan feladata lehet, hogy a tényleges döntéshozók (a régióviták esetében ezek személye, köre is kérdéses lehet) elé tárja a tudomány oldaláról megfogalmazható összefüggéseket, az eldöntendő kérdéseket.

A területfejlesztési szerepeken túlnyúló, átfogó területi közigazgatási reform esetében az alapkérdés az, hogy mi lenne a szerepe a politikai nagyrégióknak? A mai területfejlesztési tanácsok helyébe lépve egy választott testülettel rendelkező, s így legitimitásában megkérdőjelezhetetlen alakulat jönne létre, vagy a megyei önkormányzatok helyébe lépve azok funkcióját is (például

²³⁴ Ez az elgondolás lényegében a Nemzeti Parasztpárt által hirdetett 1946-os Erdei–Bibó-féle, az akkor körülbelül 70–80 egységet tartalmazó úgynevezett városmegyei koncepcióra épült.

²³⁵ Verebélyi Imre 2002.

intézményfenntartás, idegenforgalom, területrendezés, nemzetközi kapcsolatok stb.) átvéve „új nagy megyék” alakulnának. Ez is egyike a ma még eldöntetlen alternatíváknak.

Megyék vagy régiók – a közvélemény-kutatások tükrében

INNEN APRÓ!!!

A Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Iroda²³⁶ a politikai események hatását figyelő közvélemény-kutatások, a választások dokumentálása és elemzése mellett a megyei identitást, a megyei önkormányzatok sorsát érintő véleménykutatásokat is végeztet, részben a Veszprém megyei önkormányzat, részben a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége megbízásából. Az iroda bekapcsolódott az országos és regionális kutatási programokba is az MTA Regionális Kutatások Központja megbízásából. Az Önkormányzati Szövetségek Tanácsa tagszervezeteinek felkérésére országos reprezentatív vizsgálatot végeztet az önkormányzati vezetők körében, az önkormányzatok érdekvérvényesítése témakörében.

E kutatások egyik fontos tapasztalata, hogy mind a lakosság, mind a helyi közéleti személyiségek (polgármesterek, jegyzők) körében túlnyomó többségben vannak azok, akik a középszintű közigazgatást a jövőben is a megyei önkormányzatokra alapozva képzelik el.

Csekély volt a tartományi méretű regionális közigazgatás támogatása, hiszen az a kisebbség, amely ellenezte a megyék létét, többségében a települési önkormányzatok szabad társulásának híve volt, illetve semmiféle középszintű önkormányzatot sem tartott szükségesnek.

Lakossági vélemények a megye szükségességéről – 1992

Az önkormányzati törvény parlamenti vitája során – mint már említettük – az egyik legnagyobb figyelmet a megye kérdése kapta. A parlamenti ellenzék vezérszónokai a megyei önkormányzat szükségességét vitatták, s a megyei tanács pártállami szerepére hivatkozva mindent megtettek az önkormányzati középszint lebontásáért. Céljukat végül részben elérték: a törvény egymásnak mellérendelt önkormányzatként határozta meg a megyei és a települési önkormányzatokat. Ugyanakkor megmaradt a megye, mint közigazgatási egység és mint egyes térségi, kiegészítő feladatokat ellátó helyi önkormányzat.

Veszprém megyében először 1992 februárjában a COMITATUS közvélemény-kutató csoport keretében egy politikai kérdésekre is kiterjedő átfogó közvélemény-kutatást végeztünk. A megye felnőtt lakosságát reprezentáló 800 megkérdezett állampolgártól az önkormányzatok törvényi szabályozására és a megyei szerveződésre is rákérdeztünk. A következő kérdésekre voltunk kíváncsiak:

1. *Az ezzel foglalkozók körében máig el nem döntött kérdés, hogy milyen módon szerveződjön és működjön a középszintű közigazgatás. Mi az Ön véleménye: szükség van-e megyei önkormányzatra?*
2. *Amennyiben Ön szerint szükség van a megyei önkormányzatokra, milyen hatáskörökkel képzelje el a megyét?*
3. *Amennyiben Ön szerint nincs szükség a megyei önkormányzatokra, milyen középszintű közigazgatási egységet látna jónak helyette?*

A kérdésekre adott válaszok nem igazolták az előzetes elképzeléseket. A közvélemény-kutatással foglalkozó szakembereket is meglepte, hogy a középszintű közigazgatásról megkérdezett „egyszerű” állampolgárok 54,8%-a válaszolt a kérdésre, 52,6%-a véleményt is nyilvánított.

Az 1. kérdésre a válaszadók döntő többsége a települési önkormányzatok által létrehozott területi önkormányzatot és annak felelős hivatalát jelölte meg. A kormány által létrehozott, és attól függő területi, ágazati hivatalokat csak egy kisebbség, a teljes minta 5,6%-a választotta. Egyéb ötlete volt a megkérdezettek 1,4%-ának. (A kérdés nem feltételezte, hogy a települési önkormányzatok által létrehozott területi önkormányzat egyben megyei önkormányzat.)

A 2. kérdés a megyei önkormányzat szükségességére vonatkozott. Itt már bizonytalanabbak voltak a válaszadók. A megkérdezettek több mint fele nem tudta megítélni, vagy nem kívánt válaszolni. Azonban minden megyeellenes propaganda dacára a többség megyepárti volt. A megkérdezettek 30,8%-a szerint szükség van a megyére, míg 17,9% szerint nincs szükség megyei önkormányzatra. Érdekes a válaszadók megoszlása településtípusonként. A megyeszékhelyen, a községben, a nagyközségben élők nagyobb arányban megyepártiak, míg a kisvárosokban (a mintában szereplő Pápán, Ajkán és Tapolcán) közel azonos arányban vannak a megyepártiak és a megyeellenesek. A megkérdezettek 23,7%-a tartotta szükségesnek a megyei önkormányzatokat, míg 22,6%-a szerint nincs rájuk szükség. Sajátos, hogy a megyei önkormányzattal országosan leginkább szembenálló megyei jogú városok közül Veszprémben a megkérdezettek – és ezen belül is a határozott véleményt nyilvánítók – többsége egyértelműen megyepárti. Annak

²³⁶ A Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Iroda leendő vezető munkatársai már 1989–1990-ben, megyei tanácsi keretek között is foglalkoztak közvélemény-kutatással, és a megye jövőjét érintő tudományos kutatással. Részben e kutatások folytatását szolgálta az iroda megalapítása 1991. február 1-jétől, immár a Veszprém megyei önkormányzat által. Az intézmény tevékenységi körét a megyei közgyűlés 1991 júniusában tudományos kutatással, továbbá könyv- és lapkiadói tevékenységgel is kiegészítette, így a kutatások részletes publikálására is módunk nyílt.

ellenére, hogy Veszprém a közigazgatási régió központja lett – 1990–1994 között – az itt lakók nem váltak régiópártivá.

A többség pártszimpátiáktól függetlenül megyepárti

Az 1992-ben feltett kérdésekben arra is kíváncsiak voltunk, hogy a parlamenti pártok iránt érzett szimpátia hogyan befolyásolja a megye szerepének megítélését.

A kérdőívünkben szerepelt egy olyan kérdés, hogy: „*Ha most hétvégén lennének az országgyűlési képviselőválasztások, ön melyik pártra szavazna?*” Az adott időszakban ez a kérdés csak a pártok iránt érzett rokonszenv mérésére alkalmas. A megkérdezettek közel egynegyede el sem menne szavazni. Korántsem biztos, hogy a választás évében is ugyanez a reakciója a megkérdezetteknek. Ezért a válaszok alapján csak a pártok iránt érzett szimpátia és a megyék iránt érzett rokonszenv párhuzamba állítását lehet elvégezni.

Tény, hogy a közvélemény-kutatás tanúsága szerint valamennyi párt hívei között a megyepártiak voltak többségben. Igaz ez a megállapítás azokra is, akik nem tudták eldönteni, hogy melyik pártra szavaznának, illetve nem válaszoltak a pártpreferenciát firtató kérdésre. A parlamenti vita során a megyék mellett határozottabban a kormánykoalíció pártjai érveltek.

A legerősebb parlamenti pártot, az MDF-et nyíltan támogató szavazók tábora (10,8%) kis többséggel megyepárti. A párttal szimpatizálók kevesebb, mint egyharmada érzi határozottan szükségét a megyei önkormányzatnak, ugyanakkor 22% ellenzi. Az MDF támogatói a legbizonytalanabbak, több mint kétötödük nem tudott válaszolni a kérdésre. A sok nem tudom válasz teszi bizonytalanná a megyék helyzetének megítélését. A nem szavazók, a nem tudomot válaszolók és a nem válaszolók lényegében a hatalmon lévő, illetve hatalomra kerülő pártok vezérkaraira bízják a döntést.

A Kereszténydemokrata Néppárt hívei a legtudatosabbak. A kis esetszámból (a válaszadók 3%-a szavazott volna rájuk) közel kétharmaduk tartotta szükségesnek a megyei önkormányzat létét. A kormánykoalíció másik kis pártja, a Független Kisgazdapárt rokonszenvezői között 37% támogatja a megyét, s mindössze 10% veti el. Azonban a kereszténydemokratákhoz hasonlóan kicsi a mintanagyság, hiszen e párt támogatottsága sem éri el az összes megkérdezett 4%-át.

A leginkább megyepárti szavazótábora Veszprém megyében a FIDESZ-nek volt. A megkérdezettek körében a párt támogatottsága 21,3%, közülük közel 40% mondott igent a megyékre. A megyeellenes propaganda némiképp eredményes volt a FIDESZ támogatói körében, hiszen a megyét elvetők között is a legnagyobb arányban e párt hívei találhatók. Ebből láthatóan, eléggé megosztott a párt szavazótábora, hiszen egynegyedük elveti a megyei önkormányzat szükségességét, s további egyharmad nem tud e kérdésre válaszolni.

Az SZDSZ támogatottsága 5%-os. A liberális pártot támogatók 38%-a mond igent a megyére s csak 17%-uk nemet.

Az 1992-re megyeellenesből megyepártivá vált Magyar Szocialista Párt hívei közül több mint egyharmad igenli a megyét, de közel egyötödük nem tudta követni ezt az irányváltást, hiszen továbbra is nemet mond a megyei önkormányzatra. (Az MSZP rokonszenvezőinek tábora ebben az időben 7% volt.)

Mi legyen a megye hatásköre?

A megye hatáskörére vonatkozó kérdés, mintegy ellenőrzése a korábbi válaszoknak. A megkérdezettek 50%-a a kérdésre nem válaszolt, illetve nem tudommal válaszolt. Lényegében változatlan a megyét elvetők aránya: 17%. A megyét igenlők közül nagyjából egyensúlyban vannak az erős és a gyenge megyei önkormányzatokat kívánó állampolgárok.

Az összes válaszoló egytizede a megyei önkormányzatokat hasonló hatáskörökkel képzei el, mint amilyen a megyei tanácsé volt, de valódi demokratikus választás és bírósági ellenőrzése mellett. Ők erős megyét szeretnének, hasonlóan ahhoz a 3%-hoz, akik minden megkötés nélkül ugyanolyan hatásköröket javasolnak a megyei önkormányzatoknak, mint amilyen a régi megyei tanácsoknak volt. A válaszolók 6%-a szerint a megyében lévő önkormányzatok parlamentje legyen a megyei közgyűlés, s így joga legyen a települési önkormányzatok döntéseit felülbírálni. Tehát: a megkérdezettek közel egyötöde a jelenleginél erősebb megyét szeretne.

A maihoz hasonló válaszadás időpontjában érvényes, gyenge megyei önkormányzatot tartott szükségesnek a válaszolók 11%-a. 2%-uk szerint a megyei közgyűlés a községi és a városi önkormányzatoknál kisebb hatalmú legyen, és azoknak mellérendelten működjön. A megkérdezettek 9%-a a megyei önkormányzatoknak annyi jogot biztosítana, amennyit a települési önkormányzatok ráruházna, úgy, hogy döntései csak települési önkormányzati megerősítéssel legyenek érvényesek.²³⁷

A válaszolók 3%-a úgy gondolta, hogy a megyék az állam által rájuk ruházott feladatot lássák el, s legyenek teljesen függetlenek a települési önkormányzatoktól.

Mi legyen a megye helyett?

²³⁷ Érdekes, hogy a megyeszékhelyen élők közül 22% képzei el hasonló hatáskörökkel a megyei önkormányzatokat, mint ami a megyei tanácsoké volt.

A korábbi kérdések ellenpróbájaként megkérdeztük: ha nem a megyei önkormányzat lenne a közigazgatási közép szint, akkor milyen közigazgatási egységet látnának szívesen helyette?

A megkérdezettek közel 40%-a nem tudott válaszolni, 10%-a nem válaszolt a kérdésre. A kérdés fordított feltételével hiába sugalltuk azt, hogy valami más kell, mint a mai megye, az összes megkérdezett 26%-a kitartott a megye mellett. Semmilyen közigazgatási közép szintet nem szeretne a válaszadók 4%-a. A megkérdezettek 14%-a a helyi önkormányzatokra bízna, hogy ők maguk szervezzék meg a saját területi szövetségüket.

Határozott alternatívát a válaszadók igen kis része fogalmazott meg a megyével szemben. A megyénél nagyobb egységet (tartományt vagy régiót) a megkérdezettek 2,5%-a tudna elképzelni. (Érdekes módon a leginkább megyepárti veszprémiek 4%-a is lát erre lehetőséget. A községek közül mindössze egy százalék jelölte meg ezt a választ.) A megyénél kisebb egységet (járast vagy városkörnyéket) javasol a megyei helyett a megkérdezettek 1,6%-a. A településeket összefogó járásokat, és a járásokat összefogó tartományokat (illetve régiókat) javasol további 2%.

A pártok szerinti tagolódásban figyelemre méltó, hogy az önszerveződést javasoló SZDSZ szavazótábora csak 7%-ban jelölte meg azt a válaszlehetőséget, hogy „rá kell bízni a helyi önkormányzatokra”. A legaktívabban a FIDESZ-szimpatizánsok válaszoltak erre a kérdésre, 36%-uk állt ki a megye mellett. Az SZDSZ-szimpatizánsok 35,7%-a tartott ki a megye mellett. A megye sorsát végül is eldöntő MDF potenciális szavazói körében mindössze 24% állt ki a megye mellett.

Érvek és ellenérvek

A válaszadóknak lehetőségük volt arra, hogy indokolják, miért van szükség, illetve miért nincs szükség a megyei önkormányzatra.

A megye mellett érvelők legtöbbször a koordinálás, az összehangolás és ellenőrzés szükségességét emelték ki. Volt olyan vélemény, mely szerint a megye „áttekinthető, nem túl nagy, tradicionális”, „vannak egész megyét érintő kérdések”, „különböző jó pár intézménynek nem lenne gazdája” stb.

A megyét ellenzők fő érve az volt, hogy a megye csak a bürokráciát növeli, sok az adminisztráció, csak tologatják a papírokat, sok pénzbe kerül. Volt olyan vélemény is, hogy „alulról kell szerveződnie a gazdaságnak”, „felettes hatóság nem kell”, „minden település oldja meg a problémáit”.

A véleményekből kitűnik, hogy a megyei hivatalok és a megyei önkormányzat szerepe keveredik. A megkérdezettek többsége a megyei önkormányzatban továbbra is egyfajta megyei tanácsot lát (külön figyelemre méltó, hogy ezzel együtt a többség szükségesnek ítéli a megyét). Néhány tájékozottabb állampolgár tisztában van a helyzettel, hiszen például az egyik megye ellen érvelő azt a választ adta, hogy: „a felügyeletet a köztársasági megbízott látja el”. Ez azonban az elenyésző kisebbség, a tömegkommunikációból csak az általános frázisok ragadtak meg, mint például a papírtologatás, az alulról szerveződés, a túlzott adminisztráció. Az, hogy a megyei önkormányzat kiiktatása a különféle állami hivatalok burjánzásával járt együtt, a közvéleményben nem tudatosodott. A pártok szavazótábora nem követte a „vezérkarok” iránymutatását a megyékkel kapcsolatban, a válaszadók – úgy tűnik – kizárólag saját érzelmi beállítódásuk alapján mondtak véleményt a megye mellett, illetve ellen.

IDÁIG APRÓ!!!

Polgármesterek, jegyzők véleménye, 1992–1993

A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége 1992-ben megbízást adott a Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Iroda kutatócsoportjának egy, a polgármesterek körére kiterjedő országos véleménykutatásra.

A helyi önkormányzatokról szóló törvényben a megyei önkormányzatok megmaradtak, de feladatkörük lényegében a körzeti és területi szolgáltatásokat nyújtó intézmények fenntartására korlátozódott. A korábbi megyei tanácsi feladatok és funkciók közül keresi a „gazdáját” a térségi érdekképviselési, területfejlesztési, tervezési és koordinációs funkció.

Kíváncsiak voltunk, hogy a polgármesterek véleménye szerint szükség van-e ezekre, s melyik szervezet a legalkalmasabb e feladatok ellátására.

A mintegy 30%-os visszaérkezési arány igencsak jónak mondható. Feltételezésünk szerint a válaszadók reprezentálják azt aktív véleménycsoportot, között meglévő véleményeltéréseket. A kérdéseinkre kapott válaszokat a közép szintű közigazgatás, és ezen belül is a megyei önkormányzatok szempontjából vizsgáljuk.²³⁸

A Veszprém megyében folytatott lakossági közvélemény-kutatás korábbi eredményei láttán már egyáltalán nem volt meglepő számunkra, hogy a polgármesterek döntő többsége

²³⁸ In. Pálné Kovács Ilona–Agg Zoltán 1994.

szükségesnek tartja a megyei önkormányzatot. Úgy tűnik, hogy a középszintű igazgatás, s a középszintű önkormányzatok tekintetében az érdekfeltárás folyamatából kimaradtak a települési önkormányzatok. Az államszervezésnek ez – az egységes központi államigazgatás érdekében megvalósuló – a gyakorlata az ágazati minisztériumok érdekeit szinte maradéktalanul érvényesítette. Ez nyomon követhető az úgynevezett dekoncentrált szervek létrehozásakor. Vizsgálatunk ezért e szervezetek jelenlegi működésének megítélésére, későbbi jövőjüket való elképzelésekre is kiterjedt.

Szükség van-e az önkormányzati törvény megváltoztatására?

A helyi önkormányzatokról szóló törvény szakmai megítélésében a törvény színvonalára és a változtatások szükségességére is rákérdeztünk. A legmarkánsabb vélemény szerint „az önkormányzati törvény jelen formájában első változatnak tekinthető, szakmailag és politikailag is lényeges változtatásokra van szükség”. Ezt a megfogalmazást a törvényelőkészítők szakmai munkáját elismerő vélemény típus enyhítette, amely szerint: „az önkormányzati törvény koncepciója szakmailag magas színvonalú volt, de ezt a politikai kompromisszumok lerontották, ezért szigorúan szakmai alapon néhány kérdésben módosítani kell”.

A fenti két válaszlehetőség valamelyikét az összes válasz 56%-ában választották, így jellemzőnek tekinthető. Radikális megoldást, mely szerint új alkotmány, s ezt követően új önkormányzati törvény, vagy csak önmagában új önkormányzati törvény(ek) kell(enek), a válaszolók 18%-a javasolta. 17% szerint „a belátható jövőben a politikai viszonyok nem teszik lehetővé az önkormányzati törvény jelentős módosítását, ezért minden hibája ellenére ezzel kell együtt élni”. A törvényt egyértelműen dicsérő válaszok aránya mindössze 6,5%.

Az egyéb válaszlehetőségek között szerepelt az, hogy „négy év kifutási idő kell”, és az is, hogy „a változtatást nem szabad a következő ciklusra hagyni”. Olyan vélemény is megfogalmazódott, hogy az önkormányzati rendszer jó, de a „kapcsolódó jogszabályok gátló hatásúak”.

Arra is kíváncsiak voltunk, hogy az önkormányzati törvényt mely részeiben javasolják módosítani. A leggyakrabban a képviselőtestület, a polgármester és a jegyző kapcsolatát említették (20%). A legtöbben a polgármester jogkörében való erősítését javasolták a képviselőtestülettel szemben. A másik két gyakran említett téma a középszint problematikája (16%) és a vagyoni tulajdon, vállalkozási kérdések (15%).

Szükség van-e megyei önkormányzatra?

A válaszadó polgármesterek több mint kétharmada szükségesnek ítéli meg a megyei önkormányzat létét, 9%-a a kérdésre nem válaszolt, több mint 5% pedig a nem tudja választ karikázta be, 18,3% pedig a megyét kifejezetten ellenzi.

A kérdőív végén megkérdeztük: „A hazai parlamenti pártok közül melyik áll Önhöz a legközelebb?”. Hasonlóan a lakossági felméréshez, a válaszadók valamivel több mint fele nem jelölt meg ilyen pártot, vagy azt válaszolta, hogy nincs ilyen párt a parlamentben, illetve nem válaszolt. A pártszimpátiát eláruló közel 50%, hasonlóképpen megyepárti, mint a minta átlaga. Az SZDSZ szimpatizánsai között is 60% szükségesnek tartja a megyei önkormányzatot, a többi parlamenti párt esetében ez a szám nagyon hasonló, egyedül az MSZP szimpatizánsai tűnnek ki a megyét támogatók közül 78%-kal.

A pártok szimpatizánsai közül viszonylagos megyellenesség az SZDSZ (35%), illetve a Kiszgazdapárt (31%) hívei között mutatható ki. (Az ő támogatottságuk azonban a mintán belül mindössze 3-4%.)

A megyei önkormányzatok legerősebb támogatói a korábbi tanácsi székhelyközségek polgármesterei közül kerülnek ki (közel háromnegyedük válaszol igennel). A korábbi társközségek válaszaiból az derül ki, hogy nem egészen 60%-a támogatja a megyei önkormányzatot, közel

egyötöde azonban nem. Közöttük a legmagasabb a nem tudom, valamint a nem válaszol kategória aránya.

Érdekesen alakul a megyepártiak és a megyellenesek megoszlása, ha a válaszadókat megyénként vizsgáljuk. A legkisebb, 50%-os a támogatottság mértéke Nógrád és Pest megyében. Békés, Csongrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Veszprém megyében 50–60%-os a megye támogatottsága, viszont a megye ellenesek arány nem éri el a 30%-ot, Hajdú-Bihar, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a megyepártiak aránya meghaladja a 80%-ot. A legkevesebb megye ellenes válasz Tolna megyéből érkezett (4%), 10% vagy az alatti a megyét elvető válaszadók száma Borsod-Abaúj-Zemplén és Vas megyében. A nem válaszolók aránya Veszprém megyében volt a legmagasabb, 24%.

Megyei közreműködés a pénzelosztásban

Igazi vízvázlatnak a pénzügyi alapok elosztásában való közreműködésről kifejtett véleményt tekintettük. A korábbi megyei tanácsi túlhatalommal való legfőbb szembenállás a pénzek elosztásával, illetve újraelosztásával kapcsolatban mutatkozott meg. Az önkormányzati törvény szakmai koncepciójának kidolgozásakor is csak óvatosan fogalmazódott meg e pénzelosztó funkció szükségessége, de a parlamenti pártok szinte egységesek voltak abban a vélekedésben, hogy a megyékre semmiféle pénzügyi hatalmat nem szabad ráruházni.

Kíváncsiak voltunk, hogy az elmúlt két év (1990–1992) gyakorlatának tükrében mi erről a legitímen megválasztott polgármesterek véleménye. A városi polgármesterek kivételével valamennyi településkategóriában a válaszadók többsége igényt tartana valamilyen megyei önkormányzati közreműködésre. A bizonytalan válaszok többségükben ez esetben is a volt társközségek mai vezetőitől érkeztek, akiknek nem egészen 50%-a igényli a megyei közreműködést. Több mint egyötödük viszont nem tudott, illetve nem kívánt válaszolni erre a kérdésre, miközben nem egészen 30% veti el teljes mértékben a megyei közreműködés szükségességét. A volt székhelyközségek több mint 56%-a, a nagyközségek 54%-a, míg a nem megyeszékhely városok esetében mindössze 30% igényli a megyei közreműködést. Úgy tűnik, hogy a település státuszának emelkedésével az érdekérvényesítő képesség is növekszik, ezért egyre kisebb mértékben igénylik a megye segítségét.

Figyelemre méltók a szöveges indokolásai is a kérdésre adott pozitív, illetve negatív válaszoknak. A megyei közreműködést igénylők legfőbb érve a szakmai felkészültséghez, a területi tapasztalatokból adódó információtöbbletchez kapcsolódott. (A pozitív választ adók kétharmada hivatkozott erre.) Többen összekötik ezt a térségi elképzelések összehangolásával, a koordinációval. A pozitív választ adók több mint 10%-a ugyanakkor kizárólag a döntés előkészítésbe vonná be a megyei önkormányzatot, szigorúan kikötve azt, hogy a pénzelosztást ne ők végezzék.

Kisebb mértékben a hatékony érdekképviselő, az igazságosabb, megalapozottabb döntés reményében tartanának igényt a megyei önkormányzat működésére. Néhány esetben a központi elosztással (Országgyűlés, Belügyminisztérium stb.) szembeni kritikaként fogalmazódott meg a megyei elosztás pozitív értékelése.

Ennél a kérdésnél a megyével szembeni averziók is élesebben fogalmazódnak meg. Miközben a megyei önkormányzat szükségességét firtató kérdésnél a nemet választók érvrendszeréből hiányzik a múlt említése, itt több esetben a múlttal indokolják a megyei közreműködés szükségtelenségét. Vitatják az elosztás igazságosságának lehetőségét, véleményük szerint a szubjektivitás és a paternalizmus érvényesülne.

Néhányan ezt a megyei képviselői rendszer egyenlőtlenségével indokolják („nem egységes a települési képviselői megyei szinten”). Ha kevesebben is, mint ahányan a megyei közreműködést igénylőknél bírálták a központi szervezetet, de a mintán belül értékelhető számban pozitívan

nyilatkoznak a központi elosztási rendszerről, a BM-ről és a TÁKISZ-ról.²³⁹ A megyeszékhely, illetve egyes kiemelt régiók kedvezményezettségének érvényesülésétől tartva utasítják el a megyei elosztást számottevő mértékben.

Vélemények a megye pénzügyi helyzetéről

Megkérdeztük a polgármestereket, hogy melyik önkormányzattípus veszítette a legtöbbet a rendszerváltozással. A válasz egyértelmű: a megyei önkormányzatok. Mivel a válaszadó polgármesterek döntő többsége szükségesnek tartja a megye létét, ezért érdekes azt is megvizsgálni, hogy milyen bevételi forrásokból képzelik el a középszintű önkormányzat működését.

A válaszokból meg akartuk tudni: mennyire elfogadható az az elképzelés, hogy a megyei önkormányzatok a települési önkormányzatok által átadott pénzeszközökből valóban alulról építkezzenek.

A válaszadók 14%-a, döntő többségben községi, nagyközségi polgármesterek szerint a helyi adók átengedett részéből, a települési önkormányzatok által átadott egyéb forrásból, a személyi jövedelemadó egy részéből, illetve a megyei intézmények önköltségének az igénybe vevők (települési önkormányzatok és a lakosság) által történő finanszírozásából gazdálkodhatnának a megyei önkormányzatok.

Miután a személyi jövedelemadón az állam és az önkormányzat osztozik, a polgármesterek közül legtöbben ezt a forrást tudják elképzelni a középszintű önkormányzat részleges bevételeként. Feltételezhető, hogy itt elsősorban az állam részesedésének a terhére gondolták a megyéket kielégíteni, hiszen a saját források átengedésére már jóval kisebb a hajlandóság. A helyi adók átengedését a válaszadók 6%-a, egyéb helyi források átadását 7%-a, az intézményfinanszírozás támogatását 10%-a támogatja.

A legelfogadottabb megyei forrás a lakosság-, illetve a feladatarányos állami támogatás (válaszadók közel 50%-a), a céltámogatás (37%), illetve a jelenleg részben megyei bevételt jelentő lakossági illetékbevétele (34%). Viszonylag népszerű elképzelés még a saját intézmények, vállalatok által befizetett adók (27%), valamint a saját vállalkozási bevétel (27,5%), illetve a privatizációs bevétel egy részének átengedése. A megye által kivetendő új adókat szinte senki sem támogatja (2%).

Érvek a megyei önkormányzat mellett

A megyei önkormányzatok szükségessége mellett szavazók közel egynegyede a racionális közigazgatás szervezése miatt természetesnek tartja, hogy kell egy középső szint, és hogy ez a megyei önkormányzat. Néhányan a történelmi hagyományokra hivatkoznak. A válaszadók 20%-a a területi koordináció és a térségi szerepkör betöltése miatt tartja fontosnak a megyei önkormányzat létét. A válaszolók 15%-a hivatkozik a megyei apparátus szaktudására, a megyei segítség szükségességére. 10% tartja fontosnak a megyei érdekképviselést. 15% a jelenlegi megyei feladatkört elfogadva hivatkozik a megye szükségességére.

A megyei intézményfenntartási funkció megítélése

Az önkormányzati törvény jelenlegi megfogalmazása nem szabja meg egyértelműen, hogy melyek azok a körzeti, területi feladatokat ellátó intézménytípusok, amelyek fenntartása, fejlesztése a megyei önkormányzatok feladata. Kíváncsiak voltunk, hogy a polgármesterek a középfokú intézmények elhelyezését a városi vagy a megyei önkormányzati, illetve regionális vagy országos állami keretek között képzelik el.

²³⁹ Később Területi Államháztartási Hivatal, most Magyar Államkincstár néven működik a korábbi TÁKISZ – Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat.

A polgármesterek megyei önkormányzati szinten elsősorban a speciális megyei intézményeket: levéltárt, pedagógiai intézetet, GYIVI-t, gyógypedagógiai intézetet és a szociális otthonokat tudják elképzelni. Ezen túl a kórházak és kisebb mértékben a színházak tartozhatnának a megyei önkormányzati szinthez. A közép fokú iskolák és a kisegítő-, valamint a zeneiskolák esetében a többség a városi önkormányzatoknál történő elhelyezést támogatja. Regionális állami szinten egyedül a gyógypedagógiai intézet kapott 10%-nál nagyobb szavazatot. Az uszodák kivételével viszont valamennyi intézménytípusnál (az említetteken kívül ifjúsági ház, művelődési központ) 12%-ot meghaladó azok aránya, akik a megyei önkormányzati szintet tartják a legjobb helynek az intézményfenntartási, hálózatfejlesztési és beruházási feladatok ellátására.

Megerősíti ezeket a véleményeket az a kérdésünk, melyben arra adtak választ a polgármesterek, hogy milyen megyei intézményeket vennének át. A legtöbb esetben a gimnáziumot, illetve a szakközépiskolát jelölték meg azzal a megjegyzéssel: ennek akadálya, hogy a megállapított normatíva az éves működtetéshez nem elegendő. Az átadandó intézmények között szerepel kórház, szülőotthon, kisegítő iskola, sőt olyan kitétel is, hogy „az összes intézményt átadnánk, mert nem elég a fejkvóta a működtetéshez”.

Érvek a megyei önkormányzat ellen

A válaszadó polgármesterek nem egészen egyötöde tagadja a megyei önkormányzat szükségességét. Egy részük nem indokolta véleményét. Más részük ugyanazokat az érveket alkalmazta, mint a megyepártiak, csak ellenkező értékítéssel: például szaktudás hiánya, a mai jogi szabályozás, a racionális közigazgatás szervezése, az érdekviszonyok kifejezése, „a megye mesterségesen kialakított szint, nincs megyei érdek”) Több rövid válasz is született: például: „minek?”, „lebeg a semmiben?”. A megyét elvetők egytizede anyagi okokra hivatkozott: felesleges, csak különkiadás stb.

A megyét szükségtelennek minősítők egyötöde szerint a városi önkormányzat el tudja látni ugyanezen feladatokat, működik a KMB-hivatal, sőt „funkciójukat a megyeszékhely városok is elláthatják”.

Több esetben pedig a szakirodalomból korábbi ismert érvekkel találkoztunk: „a megye egyrészt túl nagy, másrészt túl kicsi”, „testületekre nincs szükség”, „intézményirányításra a hivatal elegendő”.

Mi legyen a megye helyett?

A megyei önkormányzatokat kategorikusan elvetőknél (18,3%), valamivel többen (27,2%) válaszoltak arra a kérdésre, hogy amennyiben nincs szükség megyei önkormányzatra, milyen középszintű közigazgatási egység lenne jó?

A középszintű közigazgatási egységet elfogadók közül 12% a településekre bízna, hogy ők maguk *szabadon szervezzék meg saját területi szövetségüket*.

Járási, tartományi, illetve a kettőt kombináló rendszert 11,5% tart elképzelhetőnek, míg a válaszadók 2%-a szerint semmilyen középszintre sincsen szükség.

E kérdéssel szorosan összefügg, hogy szükség van-e a jelenlegi megyehatárok módosítására. Komolyabb változtatásokra a válaszadók 5,6%-a szerint van szükség. Jelentős változásokat a megyék számának meghagyásával mindössze 2,5% igényel, míg a jelenlegi megyerendszert – legfeljebb kisebb változtatásokkal – még a megyei önkormányzatokat elfogadóknál is nagyobb mértékben, 85,7%-ban helyeslik.

Hogyan változzon a megyei választási rendszer?

A polgármesterek közül többen elégedetlenek a megyei közgyűlés választási rendszerével. Ez azonban nem feltétlenül többségi vélemény, ugyanis a válaszolók több mint 30%-a szerint

egyáltalán nincs szükség a választási rendszer módosítására. A megyei önkormányzatok választási rendszerét a válaszolók 26%-a szeretné megváltoztatni. Ennek a konzervatív (az adott helyzetbe némileg beletörődő) álláspontnak ellentmond, hogy amikor egy külön kérdésben többféle alternatívát kínáltunk a megyei önkormányzati választásokra, akkor mindössze 7% válaszolta azt, hogy a jelenlegi választási rendszer a megfelelő.

Különösen a 10 000 lakos alatti települések polgármesterei között a legnépszerűbb (egyharmados arányú) az az álláspont, hogy a közvetlenül választott polgármestert, illetve tízezernél népesebb városokban tízezer lakosonként egy-egy főt kislistáról választhassanak a területi önkormányzati testületbe. Ehhez hasonlóan népszerű az az elképzelés, hogy a települések lakossága közvetlenül és külön válassza meg területi önkormányzati képviselőjét (29%-a a válaszoknak). Egy, a jelenlegitől eltérő közvetett módszer, amely szerint a települési képviselők összessége (tehát nemcsak a három küldött) körzetenként válassza meg a területi önkormányzat képviselőjét, mindössze 13%-ot kapott, ami nem sokkal több a választ nem adó, illetve nem tudó polgármestereknél.

A korábbi, úgynevezett nyílt kérdéseknél is utaltak a polgármesterek a megyei választási rendszer módosítására. E szerint minden önkormányzat (település) kapjon képviselőt, de az is megfogalmazódott, hogy a megyei önkormányzatok választásánál a lakosságarányos képviselő biztosítása elengedhetetlen. Többen utalnak a közvetlen választás szükségességére, s arra is, hogy a polgármestereket mindenütt, sőt a megyei közgyűlés elnökét is közvetlenül a lakosság válassza meg.

A megyei szerveződésű állami hivatalok értékelése

A polgármesterek szöveges indokolásában többször szóba került, hogy vagy megyei önkormányzatra, vagy köztársasági megbízotti hivatalokra van szükség, de a kettő együtt felesleges. A kérdőívben azonban nemcsak a köztársasági megbízotti hivatallal, hanem valamennyi megyei szerveződésű dekoncentrált szervvel kapcsolatban kikértük a polgármesterek véleményét.

Az első kérdésben arra voltunk kíváncsiak, hogy a polgármesterek a különböző megyei hivataloknál milyen mértékben elégedettek az ügyintézés színvonalával, illetve az ott megszerezhető információk felhasználhatóságával.

A leginkább ismert hivatal a TÁKISZ, bár a válaszadók 3%-a még itt sem fordult elő „ügyfélként”, ami azért meglepő. A legkevésbé igénybe vett hivatalok a fogyasztóvédelmi felügyelőség, a földművelési, a kárrendezési hivatal és a közlekedési felügyelet (a válaszadók több mint 30%-a nem volt ügyfél).

A leginkább a TÁKISZ-szal elégedett polgármesterek (több mint egyharmad nagyon elégedett, további 50% inkább elégedett) nagyra értékelik a köztársasági megbízotti és a megyei önkormányzati hivatalokat, valamint a munkaügyi központot is. A legkevésbé a kárrendezési hivatallal voltak elégedettek. A polgármesterek minősítését a szakmai problémák megoldásával kapcsolatban is kértük. Itt is TÁKISZ vezet, a válaszadók közel háromnegyede jó, vagy jeles osztályzatot adott a kapott segítség színvonalát minősítve. A második legjobban hasznosítható szervek között (50% körüli jó, illetve jeles osztályzattal) más hasonló település polgármestere, illetve jegyzője, a megyei önkormányzati hivatal valamint a köztársasági megbízotti hivatal szerepel. Ugyanakkor a legtöbb elégtelent, illetve elégséges osztályzatot is a köztársasági megbízotti hivatal kapta (6, illetve 11%-ot).

Szükség van-e új dekoncentrált szervekre?

A hatásköri törvény vitáját, illetve az újabb minisztériumi elképzeléseket ismerve, megkérdeztük a polgármestereket, hogy szükségesnek tartják-e új dekoncentrált szervek létrehozását.

A példaként felvetett hivatalok közül abszolút többséget egyik sem kapott, míg relatív többséget az árvaszek (vagy mai nevén gyámhivatal), illetve a szociális (szegényügyi) hivatal ért el. A válaszadók 44–46%-a szerint szükséges ezeket létrehozni, míg 34–36%-uk szerint nincs szükség rájuk.

Az építészeti hivatalt a válaszadók abszolút többsége elutasította, s csak valamivel több mint egynegyedük támogatta. Az ezt követő legnagyobb ellenkezést a területi (regionális) oktatási központ váltotta ki 44,5% nem szavazattal, bár itt a támogatók aránya is viszonylag magas, 40%.

Melyik közigazgatási szervezet olvadjon be a másikba?

A válaszadók több mint 55%-a szerint az a legcélszerűbb, ha a TÁKISZ (a későbbi területi államháztartási hivatal, a mai megyei államkincstár) önálló marad. A fogyasztóvédelmi és a közlekedési felügyelet önállóságáról a válaszolók 24–30%-a nincs meggyőződve. 34–36%-uk a megyei önkormányzati hivatalba, 15–18%-uk a KMB hivatalába javasolja beolvasztani. Viszonylag nagy arányban a munkaügyi központot, a tisztii főorvosi hivatalt és a földművelési hivatalt javasolják visszaadni a megyei önkormányzathoz. A kárrendezési hivatalt többen a KMB hivatal részeként képzelik el. Bár a beolvasztással és a megszüntetéssel közel hasonló arányban, mintegy 40%-ban, önálló működésre is képesnek tartják.

A válaszadók döntő többsége igényt tart valamilyen középszintű, választott testülettel rendelkező közigazgatási egységre. Ezen belül elenyésző kisebbség gondolt csak a megyei önkormányzat helyett valamiféle regionális, illetve városkörnyéki szerveződésre. Ezt a középszintű igazgatási egységet nem valamiféle hatalmi központnak, politikai küzdőtérnek tekintik, amit az is jelez, hogy politikai pártszimpátiától függetlenül nagy többségben elfogadják a megye szükségességét.

A megyei önkormányzati középszint mellett elsősorban bizalmi megközelítésből álltak ki a polgármesterek. A legfőbb érv a megye mellett ugyanis az volt, hogy közelebb lévén a településekhez, jobban be tudják tölteni a központi kormányzat és a helyi önkormányzat közötti közvetítő, koordinációs szerepkört.

Az önkormányzati törvény a megyét megfosztotta korábbi hatalmi funkcióitól. Érthető, hogy szimpatikusabbá vált, s ezért még olyan – a pénzelosztásban való – szakmai közreműködésre is alkalmasnak tartják, amely ellen a korábbi hatalmi pozíció miatt igen erős ellenszenv nyilvánult meg.

A polgármesterek a megyei önkormányzatot elsősorban információs, szakmai tanácsadó és szolgáltató szerepkörrel képzelik el, másodsorban pedig mint térségi érdekképviselőt. Továbbra is igényt tartanak a megye pénzügyi segítségére egyes, a település erejét meghaladó feladatok ellátásban, de arra kevésbé fogékonyak, hogy a megyét, mint társulást – alulról építkezve – maguk a települési önkormányzatok finanszírozzák.

A polgármesterek többsége elfogadta, bár esetenként erőteljesen bírálta az 1990-es törvényi szabályozást, a középszint feladat- és hatásköri megosztását, szervezeti túltagoltságát nem tartotta jónak. Egy-két kivételtől eltekintve a bírálók nem a megyei tanácsot „sírták vissza”, hanem az önkormányzati rendszert részesítik előnyben a központi államigazgatási rendszerrel szemben.

A korábbi megyei feladatok közül az érdekképviselői, területfejlesztési és koordinációs funkció „visszaállítására” van igény, de természetesen nem hatalmi megközelítésből, hanem a települési önállóság és mozgástér lehető legteljesebb biztosításával. Ezért tehát az önkormányzati testülettel ellenőrzött középszintű igazgatást – főleg ha az önkormányzati testületben a település képviselője is biztosított – a válaszadó polgármesterek többsége érhető módon a helyi érdekekhez közelebb állónak érzi.

Jegyzők véleménye a középszintről, 1993

Az MTA Regionális Kutatások Központja kutatási programjához kapcsolódva, a Belügyminisztérium és a Magyar Közigazgatási Intézet támogatásával 1993-ban országos véleménykutatást végeztünk a jegyzők és a körjegyzők körében. Tisztázni kívántuk, hogy a megkérdezett jegyzők és körjegyzők *a települések és az országos főhatóságok között szükségesnek tartanak-e egy közbenső igazgatási szintet?*

Erre a kérdésre a válaszolók 67,4%-a igennel, 29%-a nemmel válaszolt. A fővárosi kerületi jegyzők kivételével ez minden településkategóriában hasonlóan oszlott meg, sőt a megyei jogú városok jegyzői 85,7%-ban válaszoltak igennel.

A megyék szerint jelentősen differenciálódott a jegyzők véleménye. A közbenső igazgatási szintre a legmagasabb az igen aránya, 87,5% Bács-Kiskunban, s közel 80% Somogy és Tolna megyében. Nógrád és Pest megyében 60%-nál kisebb az igen aránya, közel 40% a nem válasz. Nem éri el az 50%-ot Baranya megyében az igen válasz. A középszint igennelése ugyanakkor nem feltételez egy önkormányzati középszintet (lehet az egy egyszerű technikai, a bürokrácia munkamegosztásából fakadó középszintű hivatali fokozat is).

A következő kérdésben *a közbülső szintet térségi szemlélettel rendelkező, szolgáltató, érdekegyeztető önkormányzati szintként határoztuk meg.* Megkérdeztünk az önkormányzati közigazgatás első vonalában dolgozó jegyzőket, hogy valóban ez az a középszint, amit akarnak?

Erre a válaszadók kétharmada, 66,8%-a ismét igent mondott. Közöttük azonban már mindössze 57% a megyei jogú városok igenje, míg a többi város esetében ez az arány megközelíti a 70%-ot. Érdekes módon a körjegyzőségek székhelyein működők között kisebb az önkormányzati középszintet helyeslők aránya (62,3%), s viszonylag magas az ezt ellenzőké (30,8%). A megyei jogú városoknál az önkormányzati középszintet elvetők aránya közel 43%.

A megyénkénti szóródás ebben a kérdésben is hasonló, mint a középszintnél általában, de a Bács-Kiskun megyeiek elkötelezettsége a korábbinál is erőteljesebb, a válaszadók 92,5%-a mond igent az önkormányzati középszintre. Hasonlóan magas a Csongrád (88,9%) és a Békés (84%) megyei igenek aránya. Nem érik el az 50%-ot az önkormányzati középszintet helyeslők Baranya (48,3%), Szabolcs-Szatmár-Bereg (45,9%) és Fejér (41,4%) megyében, sőt ez utóbbi megyében a nemet mondók aránya 58,6%.

Megfelelő-e a megyei keret a középszintű önkormányzatokhoz?

A megyei középszintű önkormányzatot igenlők meghatározásánál az előző kérdés a mértékadó. Azonban fontosnak tartottuk annak vizsgálatát, hogy a középszintű önkormányzatok szükségességét mennyien képzelik el a jelenlegi megyei keretek között. Ezért megkérdeztük: *„Amennyiben Ön szerint szükség van a települési önkormányzatok s az országos főhatóságok között valamilyen önkormányzati szintre, megfelelőnek tartja-e ebből a szempontból a megyerendszert?”*

Erre a kérdésre a megkérdezettek nem egészen 61%-a válaszolt igennel és 12% ellenzi a megyerendszert. Közel 10% nem válaszol erre a kérdésre, míg a válaszolók nem egészen 18%-a határozottan kitart azon véleménye mellett, hogy nincs szükség középszintű önkormányzatokra (elképzeltető, hogy a nem válaszol kategória egy része is ide tartozik).

A megyénkénti válaszok is az előző kérdésekhez hasonló tendenciát mutattak. A megye mellett a legnagyobb mértékben a csongrádiak álltak ki (94,4%), ahol nem is volt ellenszavazat, mindössze egy tartózkodás (nem válaszol: 5,6%). Továbbra is nagyon határozottan foglalt állást a megye mellett Bács-Kiskun 87,5%), de 70% fölötti az igen aránya Tolna, Vas, Somogy és Békés megyében. A legkevesebb igent, 39,3%-ban, Veszprém megyében adták a változatlan megyehatároknak. Itt ugyanis mindössze 28,6% ellenzi a megyei önkormányzatok létét, viszont több mint 14% feltehetően nem a jelenlegi megyében gondolkodik. A megyei kereteket ellenzők legtöbben Fejér megyében vannak, közel 38% ellenzi a megyei önkormányzatok létét (ugyanakkor a jelenlegi határok mellett közel 45% igen mond a megyei önkormányzatokra). A legtöbb nem válaszol Baranyából érkezett, ahol 24% hagyta ki ezt a kérdést, viszont 31% határozottan ellenzi a

megyei önkormányzatok létét, szemben azzal a 41%-kal, aki viszont ezeket a megyei kereteket tartja alkalmasnak a középszintű önkormányzatok működéséhez.

Az adatok feldolgozásánál mellbe vágó volt megismerni a megyei önkormányzatok szükségességét vitató jegyzők területi megoszlását.

Veszprém megyében az önkormányzatok szükségességét vitató álláspontot színezi a megyehatárok megváltoztatásának igénye, amit a Balaton megyével kapcsolatosan már az 1992. évi vizsgálatunknál is megállapítottunk.

A polgármesterek véleményéhez hasonlóan kevésbé szimpatizálnak a megyével a nógrádi és a Pest megyei válaszadók. Valamennyi erre vonatkozó kérdésnél szignifikánsan magas a megyével szembenálló jegyzők aránya Baranyában és Fejér megyében. Ez utóbbi esetben nem tudunk olyan frappáns választ adni a megyeellenességre mint Veszprémben, a Balaton megye-magyarázat itt sem tökéletes, hiszen a tó déli partján fekvő Somogyban éppen a megyepártiak magas arányszáma a feltűnő.

Bármennyire is fáj, de azt kell feltételeznünk, hogy a települések és a megyei önkormányzatok közötti viszonyt tükrözi a megyeellenesek magas aránya. E megyékben feltételezhetően kevésbé intenzív a kapcsolat a települések és a megyei önkormányzatok között, mint például Bács-Kiskun és Csongrád megyében. Kevesebb pénzügyi segítségre számíthatnak a községek, hiszen például Veszprém megyében, 1991-ben a közgyűlés határozottan elutasította a települések egyedi pénzügyi igényeit, s a következő évben kimondták azt az alapelvet is, hogy csupán a térségi feladatokkal összefüggésben látnak lehetőséget a települési önkormányzatok támogatására. (Nem ez volt a nyíltan megfogalmazott indoka, de némiképp ez is szerepet játszott a Győr-Moson-Sopron megyéhez visszatérő községek döntésénél is.)

Néhányan ugyan felesleges rákérdezésnek tekintették, de a kérdőív teljessége érdekében feltétlenül szükségesnek ítéltük, hogy feltegyük az alábbi kérdést: *„Amennyiben Ön szerint nincs szükség a megyei önkormányzatokra, milyen középszintű közigazgatási egységet látna jónak helyette?”*

E kérdést a válaszadók közel egynegyede tartotta feleslegesnek (hiszen nem válaszolt rá), további több mint egyharmaduk határozottan kitartott amellett, hogy szükség van a megyei önkormányzatokra (37,3%). Így a válaszadók kevesebb mint fele nyilvánított véleményt abban a kérdésben, hogy mi legyen a megye helyett? A válaszadók 13%-a szerint: „rá kell bízni a települési önkormányzatokra, hogy ők maguk teljesen szabadon szervezzék meg a saját területi szövetségüket. Ennél kevesebb válaszadó (8,1%) a megyénél kisebb egységet (például járást vagy városkörnyéket) javasol.

Milyen színvonalon dolgozik a megyei önkormányzat?

Kérdőívünkben vizsgáltuk a települési önkormányzati jegyzők kapcsolatrendszerét a középszintű szervezetekkel. Így az ötfokú skálán (igen jótól igen rosszig) az iskolai osztályozástól eltérő módon – az egyest tekintve a legjobbnak – osztályozhatták az egyes szervezeteket.

A legrosszabb osztályzatot a dekók kapták. A jegyzők 37,6%-a nem tudta őket besorolni.²⁴⁰ A dekók kapták a legtöbb rossz osztályzatot is (több mint 10%-ban), mint ahogy ők kapták a legkevesebb jó minősítést is (15%), míg a dekót igen jóra mindössze a válaszadók 0,3%-a minősítette.

A köztársasági megbízotti hivatal – s ez figyelmeztető lehet a megyei önkormányzatok számára – jobb osztályzatokat kapott, mint a megye. Ez annak is köszönhető, hogy a megyei önkormányzatot közel 11%, míg a köztársasági megbízottat mindössze 5% nem kívánta értékelni.

A Belügyminisztérium „kinyújtott karja” szimpatikusabb a jegyzők számára, mint maga a minisztérium. Valószínűleg a kormányzattal való elégedetlenséget fejezi ki, hogy a megyéknél

²⁴⁰ Az 1992. évi polgármester-vizsgálathoz hasonlóan, a legkevesebb ezekkel a dekoncentrált szervekkel kapcsolatosan voltak elégedettek a jegyzők.

jóval gyengébb, bár a dekóknál kevéssel jobb minősítést kapott a Belügyminisztériummal való kapcsolat.²⁴¹

Mi legyen a megyei önkormányzat legfontosabb feladata?

A jelenlegi megyei önkormányzat működésének minősítése tükrében különösen izgalmas az a kérdés, hogy *mely feladatokat tartják egy reménybeli önkormányzat számára a legfontosabbnak?* A kérdések sorrendjéből következően itt arra voltunk kíváncsiak, hogy a mai feladatok és a jövőbeni funkciók közül melyiket tudnák a jegyzők elfogadni a megyei önkormányzat keretein belül.

Nem egy ügynevezett nyitott kérdést tettünk fel, hanem „étlapot” kínáltunk a válaszadók számára, fenntartva azt a lehetőséget, hogyha valami fontosat kihagytunk, akkor azt külön is megnevezzék.

Hasonlóan az egy évvel korábbi, polgármesterek körére kiterjedő vizsgálatához, a jegyzők az egyik legfontosabb feladatnak az információs rendszer kiépítését tartották. A kérdőívet visszaküldők több mint kétharmada (67%) megjelölte feladatként egy, az önkormányzatok számára használható információs rendszer kiépítését és működtetését.

Sajátos módon ennél lényegesen kevesebben (a válaszadók 36%-a) tartották fontosnak a gazdasági-társadalmi folyamatok térségi megfigyelését és elemzését. Felmerül a kérdés, hogy akkor mire szolgál az információs rendszer? Elemzésre, úgy tűnik, nincs igény, talán azért, mert ezt korábban nem megfelelő színvonalon végezték, vagy pedig, mert ezt nem a megyei, hanem a települési önkormányzatok feladatának tekintik.

A legtöbben, 67,4% a térségi érdekek koordinációját, képviselétét jelölték meg, még az információs rendszer szükségességénél is nagyobb arányban

Tapasztalataink szerint komoly igény mutatkozik az érdekképviselési funkció ellátására. Ehhez valóban szükség van egy használható információs rendszer kiépítésére és működtetésére. A jegyzők és a körjegyzők továbbra is az intézményfenntartást tartják a megyei önkormányzatok hagyományos feladatának. A kérdőívet visszaküldők több mint 64%-a tarja a megyei önkormányzat feladatának a megyei igénybevetelű intézmények fenntartását, és olyan intézmények működtetésének felvállalását, amelyeket a települési önkormányzatok nem akarnak, illetve nem tudnak fenntartani.

Az intézményfenntartással szorosan összefügg – legalábbis a hálózatfejlesztés kapcsán – a területfejlesztés kérdésköre. Úgy tűnik, hogy a jegyzők számára kevésbé egyértelmű, hogy a területfejlesztés a legjobb helyen egy térségi önkormányzatnál van.

A kérdőívet visszaküldők 52%-a jelölte meg a területfejlesztést a megyei (középszintű) önkormányzat feladatául. (Amit ugyan elég nehéz lesz elvégezni, ha csupán a jegyzők egyharmada tartja fontosnak a gazdasági-társadalmi folyamatok térségi megfigyelését és elemzését.) Kétségtelen, hogy ha a térségi érdekek koordinációját elvégezheti a középszintű önkormányzat, akkor van esély arra is, hogy ennek révén a területfejlesztés is megalapozottan végezhető.

Milyen legyen a megyei önkormányzatok választási rendszere?

A kérdőívek közel egyharmadában semmiféle választ nem kaptunk arra a kérdésre, hogy *„Amennyiben szükségesnek tartja valamilyen önkormányzati elven működő középszintű szervezet jövőbeli létét, melyik választási módszert tartja ennek létrejöttéhez a legszerencsésebbnek?”*

A kérdőívet kitöltők 45%-a nevezi meg az általa javasolta új választási módszert, míg 23% nem tartja szükségesnek a középszintű önkormányzatok létét.

Az e kérdésben nyilatkozó jegyzők és körjegyzők többsége, 44%-a a közvetett választási rendszert tartották jónak, míg a közvetlen választás mellett mindössze 17% voksolt. Többen úgy ítélték meg, hogy a jelenlegi választási rendszer jó, illetve ha azt változtatni kell, akkor is a települési önkormányzatok delegálják a küldötteket. A szabaddemokraták által preferált,

²⁴¹ A Belügyminisztériumot közel 37% nem kívánta értékelni.

polgármesterekből álló megyegyűlés gondolatát csak igen kevesen támogatták, mint ahogy a kormánypártok által megfogalmazott pártlistás megoldás sem rokonszenves a települési jegyzők számára.

Bár a jegyzőket elsősorban nem a középszint helyzete foglalkoztatja, de szívesen látnának egy informatív, megyén belüli érdekegyeztető, intézményfenntartó önkormányzatot. Azt viszont nem szeretnék, ha a megye a pártharcok színtere lenne, s a polgármesterekkel ellentétben a központi hatóságokkal való szembenállásban sem érdekeltek. Egy szolgáltató, közvetítő, segítő funkciókat ellátó középszintű önkormányzat jelenik meg a szemük előtt, amelyik nem foglalkozik hatósági, ellenőrzési és felügyeleti kérdésekkel.

CITÁTUM – 1998

Települési és területi önkormányzati vezetők véleménye 1998-ból²⁴²

Az US-AID által támogatott International City/County Management Association (ICMA) 1998. július 28-i megrendelése értelmében a Veszprém Megyei Önkormányzat Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Irodája (KISZI) országos reprezentatív vizsgálatot folytatott települési és területi önkormányzati vezetők körében Magyarországon.

Az ICMA-val egyeztetett kutatási tematika alapján a felmérést 1998. július 30. és augusztus 28. között végeztük el.

A szerződés szerinti 400 interjút az ország községei és kisvárosai között osztottuk fel úgy, hogy a kiválasztott települések népességi adatok, infrastrukturális jellemzők szerinti összetétele és belső szerkezete az ország hasonló státuszú települései egészének strukturális arányaival megegyezzenek. E 400-as almintát a megyei önkormányzatok, a megyei jogú városok és a fővárosi kerületek teljes körű mintába vonásával egészítettük ki. Erre a módosításra azért volt szükség, hogy a vizsgálati eredmények statisztikai módszerrel történő feldolgozásakor a különböző típusú településekre vonatkozó adatok mögött kellő mennyiségű és minőségű elemszám álljon rendelkezésünkre.

A tervezett kutatási mintát így végül 465 tagúra emeltük, amelyen belül a községek 377, a kisvárosok 23 taggal képviseltették magukat. E két településkategóriát fémjelző almintá egymáshoz viszonyított arányainak megállapításához a települések szerkezetében képviselt számukat (tehát nem a lakosságszámot) vettük figyelembe.

A 377 községen, a 23 kisvároson túl a 22 megyei jogú város, a 23 fővárosi kerület és a főváros, valamint a 19 megyei önkormányzat tisztségviselőivel számoltunk.

A felkért adatközlők nyári szabadságolás miatti elérhetetlenségére és esetenkénti együttműködési hiányra visszavezethető okok miatt az augusztus 31-i megadott határidőre kérdezőbiztosaink végül is 371 interjút tudtak elkészíteni.

A bármely okból történt meghíúsulás esetén megegyező, illetve hasonló tulajdonságú településeken tettünk kísérletet a lekérdezésre. (E módszer alkalmazására az eredeti mintában is teljes körrel szereplő főváros, a budapesti kerületek, a megyei jogú városok és a megyei önkormányzatok esetében nem volt lehetőség.)

A kérdőívek határidőre történő elkészítése a sok településsel rendelkező (s ennek megfelelően arányosan nagyobb mintával is tervezett) megyéken okozott gondot elsősorban. A fővároson és a kerületeken túl (ahol érdektelenség volt a meghíúsulás oka) Baranyából a tervezett kérdőívek 63, Pest megyéből 61, Borsod-Abaúj-Zemplénből pedig mindössze 51%-át kaptuk meg feldolgozásra. A többi megyében a kérdőívek csaknem teljes számban elkészültek.

Az eredeti elképzelésekhez képest a településsztruktúrán belül ténylegesen egyharmados arányt képviselő 500 főnél kisebb népességű települések a felvett anyagban 23%-ban vannak jelen. Munkatársaink elmondása szerint ennek az az oka, hogy ezeken a településeken voltak a legnagyobb időpont-egyeztetési gondok. Az aprófalvakban a polgármester az egyetlen autentikus adatközlő: ha vele nem sikerült elkészíteni az interjút, a kérdezőbiztosok (a területiség elvét betartva) egy közeli nagyobb településen pótolták a hiányt.

A magyar közigazgatás-történetben egyre gyakrabban felmerülő kérdés a megyerendszer reformja, illetve esetleg megszüntetése. E témakörben az ellenérdekelt felek vitája 1990-óta csaknem állandóan napirenden volt.

Vizsgálati tematikánkban az esetlegesen megújítandó önkormányzati szövetségi rendszer egyik elképzelhető rendezőelve a területi elv kapcsán szerepeltettük a témát, de a felmérésünk végén kissé részletesebben is rákérdeztünk minderre.

„Megítélése szerint szükség van-e a települési önkormányzatok és az országos főhatóságok között valamilyen közbülső, térségi szemlélettel rendelkező szolgáltató-érdekegyeztető-érdekképviselői önkormányzati szintre?” – tették fel munkatársaink a kérdést.

A 73%-os igenlő válaszok mellett az önkormányzati középszint fenntartásának ötletével semleges átlaghoz képest a megyei jogú városok vannak a legkevésbé kibékülve (14% kitérő választ adott a kérdésre). A magyarországi

²⁴²Forrás: Oláh Miklós: Önkormányzatok–érdekérvényesítés, 1998. október.

önkormányzatiság közép szinten történő fenntartásával a közvetlenül érintetteken túl – a megyeszékhelyeket leszámítva – még a fővárosi kerületek is egyetértettek.

5. táblázat

Kell-e önkormányzati közép szint?

Közigazgatási státusz	Fővárosi kerületek	Megyei jogú városok	Egyéb városok	Nagy-községek	Községek	Megyei önkormányzatok	Átlag
Igen	75,0	45,0	80,0	70,4	73,4	93,3	73,0
Nem	–	50,0	16,7	22,2	17,7	–	18,8
Nem tudja, nem válaszol	25,0	5,0	3,3	7,4	8,9	6,7	8,2
<i>Összesen</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

A közép szintű önkormányzatok konkrét alanyára történő rákérdezésükkor – megye vagy régió – adatközlőink 70%-a a megyei önkormányzatok mellett tette le a voksot. A meglévő helyzet konzerválása mellett a fővárosi kerületek 100, a megyei önkormányzatok 93,3, a nagyközségek 78, a községek 68, a kisvárosok 67, a megyei jogú városok képviselőinek pedig 60%-a állt ki.

Azok, akik korábbi kérdésük~~knél~~ általában nem értettek egyet a közép szintű önkormányzatiság meglétével, 80%-ban gondoltak a megyei önkormányzatokra. Érdekes, hogy a területi önkormányzatiságot korábban még ellenzők 44%-a állította azt, hogy a megyei önkormányzatok léte-re szükség van, s ez előbbi kérdésnél még bizonytalankodók 42%-a is ezen a véleményen van.

A megyei önkormányzatok létét a liberális és a konzervatív (saját besorolásuk szerinti) politikai beállítottságú többséggel rendelkező önkormányzati területek, illetve vezetőik támogatják valamelyest átlag alatt. A függetlenek, a szocialista többségűek és a kiegyenlített erőviszonyúak (ők testesítik meg az egyéb kategóriát) átlag körüli, illetve átlag feletti mértékben támogatják a megyei önkormányzatok létét.

6. táblázat

Szükség van-e a megyei önkormányzatokra?

Válaszok	Szocialista, Szociáldemokrata	Konzervatív	Liberális	Független	Egyéb	Átlag
Igen	71,0	64,7	61,5	71,0	84,0	69,8
Nem	19,4	29,4	23,1	14,9	16,0	15,9
Nem tudja	–	–	–	5,9	–	4,5
Nem válaszol	9,7	5,9	15,4	8,2	–	9,8
<i>Összesen</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Az önkormányzati megye esetleges alternatívájára az adatközlők összességének 19%-a rendelkezik kész válasszal. Őket egésznek véve 38%-uk a laissez-faire híve. A megyeellenesek többsége azt vallja, hogy rá kell bízni a helyi önkormányzatokra, hogy ők maguk teljesen szabadon szervezzék meg saját területi szövetségeiket. A szabadon szervezett területi szövetséget a megkérdezett megyei jogú városok 5, a kisvárosok 3,5, a nagyközségek 7,4, a községek 8,2%-a támogatta.

Az alternatívákban gondolkodók 26%-a, az összes megkérdezett 5%-a tartana jónak a megyénél nagyobb egységet (tartományt vagy régiót). 5% támogatja a járási, a városkörnyéki területi lehatároltságú rendszert.

IDÁIG APRÓ!!!

Lakossági vélemények, 1995–1996

A Szapporói Hokkaidó Egyetem Szlavisztikai Kutatóintézetének (Japán) megbízásából – egy nemzetközi összehasonlító vizsgálat részeként – a helyi politikai elit társadalmi összetételét, rekrutációját, fluktuációját, reputációját, érdekérvényesítő képességét, valamint a települési hierarchia különböző fokainak pártosodottságát vizsgáltuk országos reprezentatív mintán.²⁴³

A vizsgálatban több kérdés vonatkozott a közép szintű közigazgatás és a közép szintű önkormányzatok léte-re, alternatív variációira.²⁴⁴

7. táblázat

Szükség van-e megyei önkormányzatokra?

	A válaszolók lakóhelye szerint	
--	--------------------------------	--

²⁴³ Oláh Miklós in Agg Zoltán (szerk.) 1996., illetve 2003.

²⁴⁴ Agg Zoltán: Átéptítés, 1996.

Válasz	Várostól távoli falu	Városhoz közeli falu	Vidéki kisváros	Megye- székhely	Nagy- város	Nincs meg- nevezve	Átlag
Szükség van megyei önkormányzatokra	24,1	30,5	27,5	36,9	45,5	38,5	32,2
Nincs szükség megyei önkormányzatokra	24,4	21,0	26,8	23,4	13,1	15,4	22,6
Nem tudja eldönteni	42,6	38,0	34,3	31,2	25,3	23,1	34,5
Nem válaszol	9,3	10,4	11,4	8,5	16,2	23,1	10,7
<i>Összesen</i>	<i>9,5</i>	<i>30,4</i>	<i>24,5</i>	<i>25,8</i>	<i>6,7</i>	<i>1,1</i>	<i>100,0</i>

A megyei önkormányzatok lakossági megítélése, egy országos közvélemény-kutatás eredményei

„Mint bizonyára hallotta, az utóbbi években is sok vita folyt arról, hogy szükség van-e megyei önkormányzatokra. Mi erről a véleménye?” – tettük fel e kérdést az országos reprezentatív lakossági megkérdezés során. Három válaszkategóriára adtunk lehetőséget: 1. szükség van rá, 2. nincs szükség rá, 3. nem tudja, valamint természetesen arra is lehetőséget adtunk, hogy a kérdésre ne válaszoljanak. Az 1142 válaszadó közül 122-en ezt az utóbbi lehetőséget választották, így 1020 kérdőív feldolgozása alapján az alábbi választok érkeztek be: a legnagyobb számban a nem tudom válaszok, összesen 394 darab, 38,6%.

A kérdésre érdemben választ adók között 110-el voltak többen a megyepártiak, hiszen 368-an mondtak igent a megyei önkormányzatra, nemmel 258-an válaszoltak. Így a válaszadók 36,1%-a szerint szükség van és mindössze 25,3%-a szerint nincs szükség a megyei önkormányzatra. Ha csak a két ellentétes vélemény viszonyszámát vizsgáljuk, akkor az igen–nem aránya 58,8–41,2%.

Nagyon érdekes képet mutat a válaszok megyénkénti megoszlása.

7. térkép

Szükség van-e a megyei önkormányzatokra?

TÉRKÉP

Igen megyepárti többség
Nem megyeellenes többség
Igen/nem véleményeltérés hibahatáron belül
Megjegyzés: Budapestre a vizsgálat nem terjedt ki

Vas, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Csongrád és Somogy megyében élnek a leginkább megyepártiak, de a legmagasabb arányban mégis a Fejér megyeiek mondtak igent a jelenlegi közép szintű önkormányzatra. (A válaszadók 55,9%-a támogatóan, 20,6%-a elutasítóan és 23,5%-a tartózkodóan reagált erre a kérdésre.) Ez utóbbi azért is érdekes, mivel a megyei önkormányzatok megszüntetésének és helyettük a megyei jogú városokra építő új városkörnyéki igazgatási és önkormányzati társulási egységek létrehozásának gondolatát éppen a korábbi székesfehérvári polgármester fogalmazta meg. Azt természetesen tekintettük, hogy a közismerten nagy megyei patriotának számító somogyországiak, vasiak és szabolcsiak kiállnak a megye mellett, de a Fejér megyei válaszok még magyarázatra szorulnak. Nem volt meglepő az sem, hogy az úgynevezett kismegyékben (az említett Vas kivételével) a megyeellenesek kerültek többségbe. Ez Tolna, Nógrád megye esetében markánsan megmutatkozott, míg Komárom-Esztergom megyében kevésbé egyértelmű. (Ez utóbbi esetben a tartózkodók száma riasztóan magas.) Fej-fej melletti a küzdelem Heves megyében, s meglepetésünkre, ha hajszállal is, s így a statisztikai hibahatáron belül, de Bács-Kiskun megyében is a megyeellenesek kerültek többségbe.

Veszprém megyében az előző ciklusban készült felméréshez képest²⁴⁵ a megyei önkormányzat szempontjából egy kis elmozdulás történt, de a megyepártiak súlya így is meghatározó. (Szemben a polgármester-vizsgálat eredményeivel, ahol 1992-ben a megyepártiak és a megyeellenesek fej-fej mellett szavaztak, s az igen többsége a statisztikai hibahatáron belül volt.)

Ami továbbra is aggasztó, az a tájékozatlanok, vagyis a kérdőívre egyáltalán nem reagálók és a nem tudom választ adók magas aránya. Az országos átlaghoz hasonlóan Veszprém megyében is a legtöbben a nem tudom választ adók voltak (40,2%), miközben a megyei önkormányzatok létét igenlők aránya 36,3% volt, szemben a nemet mondók 23,5%-ával. Ha az igen–nem arányt vesszük, akkor a megyepártiak 60,7%-ával szemben a megyét tagadók 39,3%-os kisebbségbe kerültek. (Az 1992. év eleji lakossági vizsgálatban a megkérdezettek 45,3%-a nem tudta megítélni, míg 6,1%-a nem kívánta megválaszolni a kérdést. A megkérdezettek 30,8%-a nyilatkozott úgy, hogy szükség van a megyei önkormányzatra, miközben 17,9% ellenezte.)

Sajátos módon jelentkezett a megyén belüli városok rivalizálása, a területi önkormányzati megítélésében. Az említett Heves megye mellett, ahol az Eger-Gyöngyös ellentétnek tulajdonítjuk a megyepártiak – ha csak a statisztikai hibahatáron belül is, de mégis érvényesülő – kisebbségbe szorulását. Ez sokkal markánsabban megmutatkozott Győr-Moson-Sopron megyében, ahol a megyeellenesek számszerűen is többségbe kerültek. Ebben a megyében viszonylag kis számú (21,3%) tartózkodás mellett a megyeellenesek markáns (44,7%) többségbe kerültek a területi önkormányzatot igenlőkkel szemben (34%). Ha csak a két ellenpólust vizsgáljuk, akkor itt a megyeellenesek 56,8%-kal többségben vannak a megyei önkormányzat létét fenntartani igyekvő 43,2%-kal szemben. Itt az ősi Sopron–Győr ellentét azért is érvényesül, mert az egykori Sopron vármegye visszaállításának feltehetően még ma is vannak hívei.

Talán egy olyan megye van, aminek a léte akkor is megkérdőjeleződhet, ha a megyei önkormányzatok hosszú távú fenntartása mellett döntenének az új Alkotmány és Önkormányzati törvény megalkotói. Ez a korábbi „vezérvármegye”: Pest megye. (Érdekes módon a megyék nevének visszaállítása során nem került sor a korábbi Pest–Pilis–Solt Kiskunból legalább a megmaradó részre, a Pest-Pilis névre való kiegészítésre.) Főleg a főváros érdekkörébe tartozók vélik úgy, hogy a budapesti agglomeráció településeit és magát Budapestet egy közigazgatási egységen belül kellene igazgatni és önkormányozni. A leeső településeket a környező megyék fogadhatnák be. A megye lakosságán belül is nagy az elbizonytalanodás, amit mutat a kérdésre választ adni nem kívánók, és a nem tudom választ bekarikázók magas száma. Itt is az utóbbiak, a tájékozatlanságukat, illetve az érdektelenségüket kifejezők voltak a legtöbben. A nem tudom válasz aránya 37,7%. Elég magas viszont a területi önkormányzatra igent mondók aránya: 34,1%, miközben a megyét ellenzők kisebbségbe kerültek (28,2%). Ha az igen–nem arányt vizsgáljuk, akkor némiképp markánsabb az eltérés: a megyepártiak 54,7%-ával szemben a területi önkormányzatot ellenzők 45,3%-os kisebbségbe szorultak.

Érvek a megye ellen

A kérdőívben lehetőség volt a válaszok indokolására. A megyerendszer ellenzői közül sokan megfogalmazták ellenérzésük okait. Ez az ellenérzés esetenként elég markánsan megnyilvánult.

A lényeg, mely szerint nincs szükség megyei önkormányzatra egy tőmondatban is kifejezhető: *Sokba kerül!* (Ezt néha elég durván fejezik ki: például „naplopókat nem tartunk el, pazarlás, pocsékolás, felesleges”, sőt azzal is megvádolják a megyét, hogy „korrupt”, vagy finomabban: „önmaguk érdekei szerint járnak el”.)

Az érdemi ellenérv, hogy a megyei önkormányzat a rábízott feladatokhoz képest drága. Kicsit markánsabban: „megfizetett apparátus a semmiért, nincs látszatja a munkájuknak, helyileg kell megoldani mindent”, vagy, hogy ne csak az apparátusról, hanem a testületről is szó essen: „a tiszteletdíj felvételén kívül értelmes dolgot nem tesz.”

²⁴⁵ Szerző: Lebegő megye, 1994.

Ezen vélemények szerint azért fölösleges pénzkidobás a megyei önkormányzat, mert nincs is rá szükség. Ugyanis: „Helyben kell a feladatokat ellátni!” Ezért a megye „fölsleges lépcső”, hiszen „kisebb egységek hatékonyabban tudnak dolgozni”. Lássuk melyek ezek a kisebb egységek!

Mi legyen a megye helyett?

„Amennyiben Ön szerint nincs szükség a megyei önkormányzatokra, milyen középszintű közigazgatási egységet látna jónak helyette?” Ez volt a kontrollkérdésünk. Erre a megkérdezettek 19,5%-a nem válaszolt, további 23,2% pedig nem tudja. Ugyancsak magas volt, 19,6% a makacs megyepártiak aránya, akik szerint szükség van a megyei önkormányzatokra.

A kérdőívet visszaküldők nem egészen 40%-a adott érdemi választ. Közülük is a többség, 21,5% azt a válaszlehetőséget karikázta be, amely szerint: „Rá kell bízni a helyi önkormányzatokra, hogy saját maguk teljesen szabadon szervezzék meg területi szövetségüket.” Ezek a válaszadók azonban lehet, hogy kissé „bedőltek” a kérdésnek, hiszen az önkormányzati szövetségek és a közigazgatási egység koránt sem azonos kategória!

Amit megtudtunk, az egyértelműen csak annyi, hogy azok aránya nagyobb (7,8%), akik semmilyen középszintű közigazgatási egységet sem akarnak, szemben azokkal,

- akik a megyénél nagyobb egységet, például tartományt vagy régiót (3,5%);
- akik a megyénél kisebb egységet, például járást vagy városkörnyéket (2,4%);
- akik a településeket összefogó járásokat és a járásokat összefogó tartományokat, régiókat (1,8%) képzelnek el.

Pedig épp ez utóbbi jövőképet vázolta fel az 1994–1998 között hivatalban lévő liberális párti belügyminiszter a legnagyobb példányszámú napilapnak adott 1996. júliusi nyilatkozatában. (Nem sok támogatóra számíthatott, akkor sem, ha ő járás helyett az újabb divatos kistérség kifejezést használta.)

Érdekes képet kapunk, ha megvizsgáljuk a fenti válaszkategóriákat megyénként.

A szabad társulás pártján leginkább a megyét nagyobb arányban ellenző térségekben élők vannak. A Győr-Moson-Sopron, Nógrád és Tolna megyei válaszadók 25%-a szerint, így lehetne kiváltani a megyéket, de érdekes módon hasonló az arány az amúgy jellemzően megyepárti Szabolcs-Szatmár-Bereg és Pest megyei megkérdezettek között.

Csongrád és Somogy megyében volt a legnagyobb mértékű azon válaszolók száma, akik szerint, ha nem lesz megye, ne legyen helyette semmi (13,5–13,6%).

Jellemző, hogy a régióra több megyéből egyetlen egy szavazat sem érkezett. Így nem támogatják a mai megyénél nagyobb közigazgatási egységet Baranyában, Bács-Kiskunban, Borsod-Abaúj-Zemplénben, Fejérben és Szabolcs-Szatmár-Beregben. Több mint 7%-nyi híve van a régiónak Hajdú-Biharban, Hevesben, Komárom-Esztergomban és Vasban.

8. térkép

A régiót teljesen elutasító megyék (sötéttel)

TÉRKÉP

Bács-Kiskun, Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs, Tolna

Milyen legyen a megye hatásköre?

A megyepártiak számára is feltettünk egy kérdést: „Amennyiben Ön szerint szükség van a megyei önkormányzatokra, milyen hatáskörrel képzelel el a megyét?”

E kérdésnél is sok volt a válaszmegtagadók aránya: 12,6%, mint ahogy viszonylag magas arányban választották a nem tudom válasz bekarikázását is. Magas a makacs megyeellenesek részesedése is a mintában. (18,6% választotta továbbra is azt a lehetőséget, hogy nincs szükség megyei önkormányzatra.)

A fennmaradó nem egészen 50%-on belül a legnagyobb mértékben, az egész mintához képest 15%-ban az a válaszlehetőség „nyert”, mely szerint a megyei önkormányzatok hatáskörét „hasonló hatáskörökkel képzelik el, mint a megyei tanácsé volt, de valódi demokratikus választás és bírósági ellenőrzés mellett”. Ehhez hozzá számítható az a 2,8%, akik szerint a megyei önkormányzatoknak ugyanolyan hatáskörökkel kell a rendelkezniük, mint amilyen a régi megyei tanácsoknak volt. Ennél is többet akar 5,6%, akik szerint a megyei önkormányzat a megyében lévő önkormányzatok parlamentje legyen, s így joga legyen a települési önkormányzatok döntéseit felülbírálni.

A megyei önkormányzatok létét elfogadók közt is magas azok száma (a minta egészéhez viszonyítva 9,5%), akik szerint a megyei önkormányzatoknak csak annyi joga legyen, amennyit a települési önkormányzatok ráruháznak. Ezt a véleményt erősíti az az 1,6%-nyi válasz, mely szerint a megye a községi és a városi önkormányzatoknál kisebb hatalmú legyen, és azoknak mellérendelten működjön. (Ez a mai helyzet.)

A válaszolók 6,5%-a a települési önkormányzatok teljes szétválasztásának a híve. Szerintük a megyei önkormányzatok az állam által rájuk ruházott feladatokat lássák el, teljesen függetlenek legyenek a települési önkormányzatoktól.

A megyei tanácsi hatáskör legtöbb híve Fejér megyében volt (több mint 30%), a legkevesebb Zalában és Nógrádban (4–5%). De a liberális „ráruházós” változat is mintegy 15%-ot ért el Bács-Kiskunban, Békésben, Csongrádban, és érdekes módon Fejérben. A megyei parlament gondolatának legtöbb támogatója Hajdú-Biharban és Somogyban volt (egyenként 11,4%-kal).

Érvek a megye mellett

Miért van szükség a megyékre? Sokan fölismerték a megye szerepét a települési önkormányzatok tevékenységének *koordinálásában* (mivel a helyi önkormányzatok még nem tudnak minden feladattal megbirkózni). A másik fontos szerepkör az *érdekképviselet* (hiszen a megye összefogja a térség érdekeit). A harmadik leginkább szükségesnek vélt megyei funkció az *ellenőrzés* (a települések szakmai ellenőrzése, a korrupció csökkentése).

Ezekkel a hatáskörökkel azonban a mai megyei önkormányzatok nem rendelkeznek

Szükség van-e a megyei önkormányzatokra? – egy megye lakossága szerint

INNEN APRÓ!!!

Hasonló tematikával, megyei reprezentativitás mellett teljesen azonos kérdéseket tettünk fel a megyei önkormányzatok szükségességéről 1997-ben, 2001-ben és 2002-ben, Veszprém megyében. Adataink így jó lelkiismerettel összehasonlíthatóak. Lássuk tehát, hogyan alakultak a válaszok a három egymást követő adatfelvétel alkalmával!

1997-ben még többségben voltak a bizonytalanok.

Arra a kérdésre, hogy *szükség van-e a megyei önkormányzatokra* 1997-ben a többség (45%) nem tudott, vagy nem akart (9%) válaszolni. Akik viszont véleményt nyilvánítottak, döntő többségben (42%) igent mondtak. A nemmel válaszolók aránya 4%. Tehát mintegy tízszer annyian voltak a megyepártiak, mint a megyeellenesek.

A kontrollkérdés is ezt az eredményt hozta, hiszen azt is megkérdeztük, hogy *amennyiben nincs szükség megyei önkormányzatokra, akkor milyen közép szintű közigazgatási egységet látnának jónak?* Ezzel a kérdéssel sem sikerült megingatnunk a megyei önkormányzat híveit, hiszen az összes válaszadó 37%-a továbbra is állította, hogy szükség van a megyei önkormányzatokra. (Közel 37% nem tudott e kérdésre válaszolni, és további 9% nem is akart.)

Akik 1997-ben valami mást szerettek volna, mint a mai megye, azok közül a legnagyobb arányban a szabad szerveződés hívei voltak, hiszen 6% szerint rá kell bízni a helyi önkormányzatokra, hogy saját maguk, teljesen szabadon szervezzék meg a saját területi szövetségüket. Fele annyian voltak, akik semmilyen közigazgatási egységet nem szeretnének a megye helyett. A régiópártiak közül további 3% a megyénél nagyobb tartományt, másik 3% pedig a településeket összefogó járásokat, és a járásokat összefogó tartományokat szeretne. Nem tart igényt régiókra és megyékre sem további 2%, akik szerint a megyénél kisebb egységet, például járást vagy városkörnyéket lenne célszerű létrehozni.

Már 1997-ben beigazolódott az a hipotézisünk, hogy a megye lakóinak döntő többsége nem kíván a mai megyétől eltérő tartományi, regionális beosztást.

2001-ben a négy évvel korábbihoz hasonló eredmények születtek.

Arra a kérdésre, hogy *szükség van-e megyei önkormányzatokra*, a megkérdezettek 43%-a válaszolt igennel, s ez lényegében a statisztikai hibahatáron belül azonos az 1997. évivel. A nem válasz 2001-ben mindössze 2,3%, ami szintén származhat a statisztikai véletlenből, de úgy is értékelhető, hogy az 1997. évi felvételhez képest tovább csökkent a megye szükségességét tagadók száma.

Növekedett-e 2001-re a regionális önkormányzatiság és közigazgatás híveinek száma 1997-hez képest? Kontrollkérdésünk az volt, hogy *amennyiben Ön szerint nincs szükség a megyei önkormányzatokra, milyen középszintű közigazgatási egységet látna jónak helyette?*

Egyre kevesebb támogatást könnyelhetnek el a régió hívei. 2001-ben senki nem volt, aki településeket összefogó járásokat, és járásokat összefogó régiókat szeretne, s mindössze csak 1,1% szeretne a megyénél nagyobb egységet, például régiót.

Az összesen 11 régiópárti közül 4-en a FIDESZ hívei, másik 4 válaszadó nem tudja, vagy nem akarja elárulni pártpreferenciáját, 1–1 fő a MIÉP, illetve az MSZP híve, s a tizenegyedik nem kíván részt venni a választásokon. Ezzel szemben a FIDESZ híveinek 48,9%-a, az MSZP szavazóinak pedig 49,2%-a válaszolja erre a kérdésre azt, hogy szükség van a megyei önkormányzatokra.

Jelentősen csökkent a szabad szerveződés híveinek száma is, az 1997. évi 6%-ról 2001-ben immár 2,2%-ra.

A harmadik felvétel idejére, 2002-re tovább javult a megyei önkormányzatok megítélése.

A 2001. évi felméréshez képest 2002 júniusában tovább növekedett a megyepártiak aránya. A válaszadók 55,9%-a kötelezte el magát a megye mellett, miközben ellene mindössze 4,6% foglalt állást. Akik nem tudják a választ, azok számaránya még mindig igen magas (30,9%), míg a nem válaszolók most valamivel kevesebben voltak (8,6%).

A két nagy párt hívei között nem mutatható szignifikáns különbség e kérdésben. Azok közül, akik júniusban a FIDESZ-re szavaztak volna 61,6%, az MSZP hívei közül pedig 65% szerint van szükség a megyei önkormányzatra, az ellenzők aránya 5,4, illetve 4,1%. A bizonytalanok aránya júniusban a FIDESZ-szel szimpatizálók esetében volt a magasabb (26%) mint az MSZP híveinél (23%).²⁴⁶

2002 júniusában a megyei önkormányzati választásokkal kapcsolatban a megkérdezettek 56,5%-a volt hajlandó pártot, illetve szövetséget megjelölni. A FIDESZ-re 45,9%, az MSZP-re 43,2%, az SZDSZ-re 3,9%, az MDF-re és a Centrumra egyaránt 2%, a MIÉP-re 1,6%, az FKgP-re 0,9% szavazott volna, de megemlítették a Balatoni Szövetséget és a Munkáspártot is. A megkérdezettek jelentős része nem adott pozitív választ, mivel nem tudták (23%), vagy nem akarták megjelölni a pártokat (12%). Ezen túl több mint 8% eleve úgy nyilatkozott, hogy nem is vesz részt a választásokban, így a pártpreferenciákat a válaszadók már említett, nem egészen négyhetedes többségéből számoltuk ki.

Visszatérve a megyekérdésre ismét megfigyelhettük, hogy az SZDSZ hívei is határozottan kiállnak a megyei önkormányzat szükségessége mellett (66,7%), miközben a párt a programjában a megyerendszer megszüntetését hirdette meg. A kis elemszám miatt nem elemezhető a többi pártot megjelölők véleménye, így csak az érdekesség kedvéért jegyzem meg, hogy az MDF-et választók között a legmagasabb a bizonytalanok száma (45,5%), míg a Balaton Szövetséget megjelölők közül az egyikük nem tart igényt a megyei önkormányzatra, a másik válaszadó pedig nem tudja a kérdést eldönteni. Az egyetlen munkáspárti viszont a megyei önkormányzat mellett állt ki. Ez utóbbi számok azonban semmiképpen sem tekinthetők reprezentatívnak.

Területi megoszlás

A megyei önkormányzathoz való viszony jobban szóródik, ha a területi megoszlást vizsgáljuk. Az adatok országgyűlési választókerületenként állnak rendelkezésünkre. Ezek szerint a leginkább megyepárti (70,3%) Ajka és környéke, míg a Balatoni Szövetség (Balatonfüred–Balatonalmádi és környéke) „csak” 50,8%-ban. Ha figyelmen kívül hagyjuk a „nem tudja/nem válaszol” kategóriákat, akkor Ajka térségében az arány 111:5 a megyei önkormányzat mellett, míg Balatonfüred–Balatonalmádi térségében 65:8 (ez 89–11%), ami hasonló a Pápa térség 90:10 arányához, s a Tapolca–Sümeg térség eredményéhez (106:12). A Várpalota–Zirc térségében a legmagasabb a megyei önkormányzat elfogadottsága (80:2, ami 97,5–2,5%), bár itt a legmagasabb a válaszmegtagadók aránya is (21%). Veszprémben és kistérségében is erős a megye támogatottsága (104:9), itt azonban a nem tudom válaszkategória aránya a magas (35%).

Az alábbi táblázatban településtípusonként látható a válaszok megoszlás arra a kérdésre, hogy szükség van-e megyei önkormányzatokra.

8. táblázat

Szükség van-e megyei önkormányzatokra?

(%)

Településtípus	Igen	Nem	Nem tudja	Nem válaszol
Veszprém	49,1	3,7	33,7	13,5
Többi város	56,0	6,1	31,6	6,3
Községek	58,4	3,6	29,0	9,0

²⁴⁶ A kérdőívek „lekérdezése” 2002. június 17-ig befejeződött, tehát a pártpreferenciák még a „Medgyessy–D209-es ügy” kirobbanása előtti állapotot tükrözik.

Megyei átlag	55,9	4,6	30,9	8,6
--------------	------	-----	------	-----

Ha csak az igen–nem válaszokat nézzük, akkor Veszprém 80 (93%) igen, 6 (7%) nem. A többi város esetében a 230 (90%) igennel szemben 25 (10%) nem áll, míg a községeknél 246 igen válasszal szemben 15 nem áll. A községeknél a megyei önkormányzatok támogatóinak aránya 94%.

Mi legyen a megye helyett?

Feltettük azt a kérdést, hogy *„amennyiben nincs szükség megyei önkormányzatra, milyen középszintű közigazgatási egységet látnak jónak helyette”*. A válaszolók 56,5%-a szerint szükség van a megyei önkormányzatokra. A bizonytalan válasz (nem tudom) 25,4% volt, s akik nem adtak választ, azok aránya is megközelítette az egytizedet (9,6%). 35-en a megyénél nagyobb egységet, például régiót, 9-en kisebb egységet (járást vagy városkörnyéket) támogatják. A településeket összefogó járásokat, és a járásokat összefogó régiókat mindössze 4-en (0,4%) támogatták, pedig a sajtóból kiszivárgott értesülések szerint a kormány szakértői ebbe az irányba kívánják elvinni az önkormányzati rendszert (a járást kistérségnek nevezve). Még mindig van 2,2%-os támogatottsága a szabad szerveződés elvének: rá kell bízni a helyi önkormányzatokra, hogy ők maguk, teljesen szabadon szervezzék meg a saját területi szövetségüket.

A régiók támogatása tehát összességében sem éri el a 4%-ot, amennyiben az a megyei önkormányzatok megszüntetésével jár. A régió gondolatának ugyanis nagyobb a támogatása, ha az nem jár a megye megszüntetésével. Az erre vonatkozó kérdést az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán is feltettük.

A szakemberek és a politikusok többsége szerint az EU-ba való belépés előtt dönteni kellene az ország középszintű igazgatási és fejlesztési területi kérdéseiről. Saját települése besorolását szem előtt tartva az alábbiak közül melyik elképzelés az Ön számára legelfogadhatóbb?

Településtípus	Megye	Régió	Megyék is, régiók is	Egyéb	Nem tudja, nem válaszol
Veszprém	30,7	6,7	44,8	0,6	17,2
Többi város	23,6	11,7	50,1	0,7	13,9
Községek	28,0	8,1	48,5	0,5	15,0
Megyei átlag	26,6	9,3	48,5	0,6	14,9

(%)

Az így feltett kérdésnél az a válaszkategória győzött, mely szerint maradjanak a megyék is és a régiók is, ahogy most vannak.

A kizárólagosan a megyét választók részére lehetővé tettük, hogy megjelöljék azt is, melyik megyéhez kívánnak tartozni. A túlnyomó többség kitart Veszprém mellett, de szavazatot kapott Győr-Moson-Sopron (3), Vas (2), Zala (2), Fejér (1) és a Balaton megye is (1).

Megkétszereződött a régiót választók száma (a 995 válaszdóból 46-ról 93-ra), s mivel itt arra is rákérdeztünk, hogy melyik legyen ez a régió, kiderült, hogy nagyon népszerű a balatoni gondolat. Amikor azt kellett megjelölni, hogy melyik ez a régió, 51-en a jelenleg csupán virtuálisan létező Balaton régiót választották a tényleges tervezési-statisztikai régióval, a Közép-Dunántúllal szemben, amit mindössze 10-en említettek meg. (Észak-Dunántúl, illetve Északnyugat-Dunántúl összesen 5 említést, a Nyugat-Dunántúl, illetve Nyugat-Magyarország 6, a Bakony – mint régió – 5 alkalommal jutott válaszdóink eszébe. Néhányan nem a régió elnevezését, hanem a székhelyt jelölték meg, így 7-en Veszprémet, míg 1–1 említést kapott Győr és Szombathely is. 3 válaszdó a tágabb Dunántúlt jelölte meg régióként.

A régió fogalmát – „a régió a megyénél körülbelül 3-4-szer nagyobb közigazgatási-területfejlesztési egység. Magyarországon az utóbbi feladattal már működnek is régiók”– csupán a válaszdók 37,4%-a értelmezi helyesen, s további 18% megpróbálkozik az értelmezéssel, de nem jár sikerrel. (36,4% nem is értelmezi a fogalmat, míg 8,2% nem reagál a kérdésre.) A kérdezőbiztos ezt követően ismertette a régió fogalmát, s ez alapján sorolták be a megyét a megkérdezettek. Ami igazán érdekes, az a következő kérdés: „melyik régióhoz kellene Ön szerint igazából tartoznia (a megyének)?”. Itt ugyanis a legmagasabb arányt a Balaton kapta 19%-kal, míg a jelenleg létező Közép-Dunántúl 17,7%-át a bakonyi is megközelítette (16,9%).

A balatoni régiót választók többsége azonban maga is balatoni kistérséghez tartozik, hiszen a választókerületi 4%-os régiópárti arányszám sem igazolódik vissza. Elsőprő az elutasító választ adók 89%-os aránya, miközben mindössze 8%-nyian nem tudják, vagy nem akarják megválaszolni a kérdést.

Figyelmeztető tehát a felmérés eredménye: a regionális önkormányzat, s különösen a regionális közigazgatás bevezetése komoly ellenállásra számíthat Veszprém megye lakóinál. Az elemzésből kitűnik, hogy a Balatont választó 19%-on belül a Balatonalmádi–Balatonfüred kistérséget magában foglaló 2-es választókerület több mint 39, a tapolcai székhelyű 4-es választókerület közel 32%-ot tett ki. A 2-es választókerületben élő válaszdók közel 58%-a választotta a Balaton régiót, miközben a nem tudja/nem válaszol kategória közel 27,5%-ot tett ki. Ebben az eredményben minden bizonnyal a Balatoni Szövetségnek és a Balaton Fejlesztési Tanácsnak a Balaton régió létrehozása érdekében közzétett állásfoglalása is befolyásolta a válaszdókat. Hasonló a helyzet a bakonyi régió esetében. Itt ugyanis a közel

17%-os említésen belül két másik kistérség emelkedik ki, a pápai több mint 35%-ot, a várpalota–zirci pedig pontosan 28%-ot tett ki, de az ajkai térség is 15,5%-kal részesedik. Nem véletlen, hogy a régió fogalma nem tud áttörni, hiszen arra a kérdésre, hogy „egyetért-e azzal, hogy bizonyos hivatalos ügyeinek szakszerűbb, gyorsabb megoldása érdekében a jövőben messzebb, esetleg más megyeszékhelyre kelljen utaznia, mint eddig?” mindössze a megkérdezettek 3%-a válaszolt igennel, tehát még harmadannyian sem, ahányan a régiók létrehozásának gondolatát támogatnák.

V. rész

Regionális választási rendszer Magyarországon?

A regionális beosztás és a regionális választási rendszer kérdésköre két oldalról is megközelíthető. Az egyik, *a radikális szemlélet*. E szerint, ha elhatározzuk, hogy a mai magyar közigazgatási beosztás, vagyis a megyerendszer nem felel meg a harmadik évezred követelményeinek, és új közigazgatási szisztémát kívánunk kidolgozni, akkor az optimális területi igazgatást modellezve ki lehet alakítani a területfejlesztési, közigazgatási és önkormányzati szisztémához a választási rendszert is.

A másik, számomra szimpatikusabb – *organikusnak nevezhető* – megközelítés, hogy a régió lehetséges feladataiból kiindulva alakítjuk ki a területi beosztást, s ugyancsak a feladatokhoz igazítva határozzuk meg a régiókon belüli képviselő formáját.

Tehát először tisztázni kell, hogy mi a régió, és mi a régió szerepe.

A régió fogalma

Magyarországon ma sem létezik egyetlen, mindenki által elfogadott régiódefiníció. Ennek részben az az oka, hogy nálunk nem volt divat a nyugat-európaihoz hasonló regionalizmus, s nincsenek történelmi régióink. Másfelől minden, e fogalommal valamilyen módon kapcsolatban álló tudományág eltérő módon fogalmazza meg régióértelmezését.

A földrajz a térségek gazdasági-társadalmi egységét érti e fogalom alatt, tehát a gazdasági jellemzők komplexitásán túl kiemeli a regionális identitás és a politikai érdekérvényesítő-képesség kialakulásának fontosságát is.

A politológia a hatalom megosztásának folyamatában keresi a régiók szerepét, a jog és az igazgatás pedig az intézményesült igazgatási funkciót emeli ki. Szociológiai megközelítésben pedig – a már földrajzban is felvetődött – a szellemi és tudati összetartozás határoz meg egy régiót.

A fentieket egyesíti az 1991-ben, Szegeden rendezett Regionalitás című konferencián megfogalmazódott régiófogalom. E szerint, a jellegzetes természetföldrajzi adottságok bázisán a közös történelmi múlt, a gazdálkodási mód és szerkezet, az ezekre épülő erős összetartozás, az infrastruktúra többé-kevésbé egységes rendszere, a népesség tudatában is meglévő régiótudat hoznak létre egy regionális egységet. A regionális identitás kérdése a szociológiai szakirodalomban is döntő jelentőségű. A kutatások szerint ez ma még nem eléggé erős az organikus régiók létrehozásához.

E terminológiai megosztottság egyik szemléletes példája a magyar területfejlesztési és területrendezési törvény paragrafusaiiban található. A törvény 12 térség-, illetve régiótípust határoz meg. A legfontosabb a tervezési-statisztikai (nagy) régió, amely több megye (a főváros) területére kiterjedő, az érintett megyék közigazgatási határával határolt, egybefüggő tervezési, illetve statisztikai területi egység. De létezik a fejlesztési régió is: egy vagy több megyére (a fővárosra), vagy azok meghatározott területére kiterjedő, társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egység.

Nem kötelező erejű, de általánosan elfogadott az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Állandó Konferenciája által megfogalmazott régiódefiníció:

„A régió olyan közigazgatási egység, amely közvetlenül a központi igazgatási szint alatt helyezkedik el, önálló politikai felelősséggel felruházott, politikai önállóságát választott testület által gyakorolja. Választott testület hiányában politikai önállóságát a régió szintjén a közvetlenül alatta levő önkormányzati szint által delegált tagokból álló testület vagy szervezet által gyakorolja.”

A tudományos megfogalmazások heterogenitását látva nem meglepő, hogy a közvélemény is erősen megosztott a regionalizmusról alkotott vélemény tekintetében. Többen a gazdasági egységet és a sajátos szellemiséget azonosítják a régió fogalmával, de sokan az igazgatási-önkormányzati intézményesültség, illetve a nyelvi és kulturális összetartozás formájának tekintik.

A régió a következőkben a mai megyék közigazgatási státuszának megfelelő, illetve azoknál nagyobb, több megyéből álló közigazgatási egységet értünk. Alapesetben (a fenti definíció szerint, amelyik politikai testülethez köti) a régió Magyarországon a megye, de a szakmai és a politikai közvélekedésben ma már a megyénél nagyobb egységet értenek ez alatt, ezért a fogalom használatánál erre tekintettel is leszünk.

Hány régióra tagolható Magyarország?

Hazánk, viszonylag kis területe miatt, a főbb tájegységek szerint a fővároson és környékén kívül, három nagyrégióra osztható: Dunántúl, Alföld és Észak-Magyarország. Van olyan vélemény, amelyik szerint Magyarország mindössze a Dunántúlt magába foglaló nyugati, a Budapestből és Pest megyéből álló központi és az észak-magyarországi, valamint az alföldi megyéket felölelő keleti nagy régióra osztható.²⁴⁷ Ezek tájegységek. Melyek a társadalmi-gazdasági vonzáskörzetek?

A társadalmi-gazdasági vonzáskörzetek meghatározásakor Budapest szerepe igen erőteljes. A főváros vonzása közel az ország felére kiterjed, hiszen az említett Pest megyén kívül Nógrád, Komárom-Esztergom, Fejér és Jász-Nagykun-Szolnok megye mindenképpen ide sorolható. Ebből kiindulva a maradék régiók meghatározása volt a feladat, s a Dunántúl felosztásakor csupán Zala megye hovatartozása lehetett kérdéses. Zalát a dél-dunántúli tervezési-gazdasági körzethez sorolták korábban, a megye ugyanakkor a nyugat-magyarországi régióhoz is sorolható. A térszerveződés azonban nem szorítható a közigazgatási határok közé, hiszen Dunántúl példájánál maradva a balatoni régió megyéi (Somogy, Veszprém, Zala) minden eddigi területbeosztást felrúgnak. (Az 1996–1999-es időszakban megengedhető volt, hogy egy megye több régióhoz is tartozzon, így a feladat jellegéből adódóan különböző regionális testületekben is szerepet vállaljon. Így például Zala megye tagja lehetett a balatoni, az északnyugat-dunántúli és a dél-dunántúli szerveződésnek egyaránt.)

Közigazgatási racionalitási szempontból külön problémát jelent a kis megyék (Komárom-Esztergom, Nógrád, Tolna stb.) léte. Mint már említettük, Verebélyi Imre szerint ilyen kis országnak sok a 19 megye, az említett kis megyék nem tartoznak egy súlycsoportba az úgynevezett „háromnevű” (Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg) megyékkel.

A területfejlesztés kapcsán sor került a megyék önkéntes társulására, így a Dunántúlon a három dél-dunántúli megye (Baranya, Somogy, Tolna), valamint a három nyugati határszéli terület (Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala) alkotott egy-egy fejlesztési régiót. (Ez utóbbiból Veszprémet csupán azért zárták ki, mert nem határ menti megye, így a Dunántúl szívében helyezkedő tájegység csak megfigyelőként kötődhet a Nyugathoz. Kizárásos alapon Fejér, Komárom-Esztergom és Veszprém megye kénytelen létrehozni a közép-dunántúli regionális együttműködést, ezzel is ellensúlyozandó Budapest és Győr nyomasztó túlsúlyát.)

Az alföldi megyék egy része viszont Észak-Magyarországgal kíván összefogni, így Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar és Jász-Nagykun-Szolnok megye fogott össze regionális fejlesztési társulást alkotván. Ehhez később Nógrád megye is csatlakozott. A nyugat-magyarországi szövetkezéshez hasonlóan keleten is létre lehet hozni Békés, Hajdú-Bihar, valamint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből.

Idegenforgalmi szempontból viszont Komárom-Esztergom, Nógrád és Pest megye fogott össze a Dunakanyar érdekében. Ehhez hasonló együttműködés már létezik a balatoni régióban: Somogy, Veszprém és Zala megye részvételével.

Mindezek a gazdasági és területfejlesztési motivációjú társulások nem lehetnek a közigazgatás szervezésének a meghatározói. Ebben a kérdésben Bibó Istvánnal értek egyet.²⁴⁸

CITÁTUM

***A közigazgatás szervezésének elvei*²⁴⁹**

²⁴⁷ Nemes Nagy József: **CÍM**, 1997.)

²⁴⁸ Az Erdei-Bibó-féle vármegyei beosztást viszont ma már nem tartom aktuálisnak.

²⁴⁹ Bibó István: **CÍM**, 1987.

INNEN APRÓ

„Az első alapelv a székhelyek optimális megközelíthetőségének elve, mely azt mondja ki, hogy ha egyszer a székhelyek egy bizonyos igazgatási szint egységeinél nagyjából ki vannak jelölve, akkor a határvonalak meghúzásánál, s az egyes földrajzi helyek hovatartozásának eldöntésénél – különleges esetektől eltekintve – a székhelyek legcélszerűbb megközelíthetősége a döntő szempont. Az alábbi elemzéseknél is ezt fogjuk figyelembe venni azzal, hogy az egyes helyek sajátosabb és árnyaltabb hovatartozási szempontjait csak egy olyan egészen részletező tanulmányban érdemes feldolgozni, mely már azután készül, hogy a területi egységek nagyságrendjére, rangsorára és súlypontjaira, valamint a székhelyekre nézve is már megvan az érvényes döntés.

A második alapelv az egységek arányosságának elve. Ezt azt mondja ki, hogy egy ugyanazon igazgatási szintnek lehetőleg arányos, nem túl eltérő méretű területi egységek feleljenek meg. Nehézségeket okoz ugyanis, ha azonos igazgatási szintnek megfelelő funkciókat ellátó hivatali és szolgálati apparátusok között túl nagy méretbeli eltérések adódnak. Ez egyben azt is jelenti, hogy e tekintetben fontosabb a népesség arányossága, mint a terület arányossága, mivel az apparátusok méreteit inkább az odatartozó népesség száma, mint területi nagysága határozza meg. Ezért az alábbiakban a tárgyalt egységeknek csupán a népességi adatait fogjuk megadni, amit magyar vonatkozásban annál is inkább megtehetünk, mert az ország nem városi területeinek népsűrűségében nincs olyan nagy eltérés, hogy az egységek területét érdemes volna külön megadni.

Természetesen az egységek arányosságát előíró alapelvnek határt szabnak a nagyvárosi agglomerációk. Ez Magyarországon főleg a fővárosban és vonzókörében hoz létre a többi egységekhez képest aránytalanul nagy népességű egységeket, még abban az esetben is, ha igyekszünk a nagyon sűrű lakosságú helyeken aránylag kisebb területű egységeket kialakítani.

Az arányosság elvét nem célszerű a székhely optimális megközelíthetőségének rovására erőltetni, mert ahhoz a lakosságnak fűződnek jelentős érdekei, míg az arányosság elve elsősorban a hivatal belső szervezésével kapcsolatos érdekeket szolgálja. Még ha az adott székhelyek köré az optimális megközelítés elve alapján meghúzott határok nagyon aránytalan egységeket eredményeznek is, akkor sem indokolt az egységek arányossága érdekében az ország bármely pontját egy nehezebben megközelíthető központhoz átcsatolni, hanem inkább azt kell mérlegelni, hogy nincs-e helye új központ vagy új központok kijelölésének vagy kifejlesztésének.

A harmadik alapelv az igazgatási területrendezés egységének elve. Ez azt mondja ki, hogy az ország területén létező közszolgálatok és közérdekű szolgálatok lehetőleg mindenütt – ahol csak ennek egészen sajátos szakszempontok nem állnak útjában – a területi beosztás egy ugyanazon rendszerével dolgozzanak oly módon, hogy egy bizonyos földrajzi pont lakójának lehetőleg ugyanabba a központba, illetőleg – különböző szintű és nagyságrendű egységeket figyelembe véve – ugyanazokba a központokba legyen módjában bejárnia mindenféle ügyes-bajos dolgának intézésére.

A negyedik alapelv az alsóbb és felsőbb szintű (kisebb és nagyobb) területi egységek egymásba illeszthetőségének elve, vagyis az, hogy minden kisebb egység egészében illeszkedjék bele ugyanabba a következő szintű, nagyobb méretű egységbe. Ez az előző elv logikus továbbgondolásából ered, csak éppen nem annyira a lakosság, hanem megint inkább a hatóságok érdekét szolgálja: amott az a cél, hogy a lakosság egyugyanazon helyre, éspedig lehetőleg a legközelebbi központba járjon ügyes-bajos dolgait intézni, itt pedig az, hogy egyugyanazon szervezet jogorvoslati és felügyeleti ügyei tartozzanak egyugyanazon felsőbb központhoz.

A következő figyelembe veendő szempont nem annyira követendő alapelv, mint inkább az előző elvekből, és különböző területi szintek és nagyságrendek létezéséből adódó és számításba veendő nehézség, amit úgy is nevezhetnénk, hogy a célszerű területi hovatartozás szintenkénti eltérése és összeütközése. Ez a következőkben jelentkezik: ha egyszer egy bizonyos földrajzi pont egy bizonyos szintű területi egység keretében a legcélszerűbb és legközelebbi központhoz beosztást kap, s ha ezzel a központtal s az egység egészével együtt illeszkedik bele a következő magasabb szintű és nagyobb egységbe is, akkor megeshetik, hogy ezen a magasabb szinten már nem a számára legcélszerűbb és legjobban megközelíthető magasabb központhoz fog kerülni. (...) A különböző szintek konkurenciájából adódó hovatartozási célszerűtlenségek problémája átvezet a következő alapelvhez, a súlypontok váltakozásának elvéhez (...) Ez az elv azt mondja ki, hogy a közigazgatási területi rendszer súlypontjai kiterjedt hivatalai, szélesebb önkormányzatai és jelentős szolgálatai rendszerint és célszerűen nem csoportosulhatnak a közvetlenül egymás mellett helyet foglaló szinteken, hanem inkább egymástól valamennyire távolabb eső szinteken. Például ahol nagyon kiépült megyei apparátus létezik, ott nehéz és nem is célszerű kiterjedt országos kerületi (régió-, nagytáj-, országrész-, tartományi) apparátust létesíteni és fordítva, s ahol a megye erős, ott szükségszerűen kisebb a járási apparátus jelentősége: viszont erős országos kerületi egységek gyenge megyei egységeket, és ilyen megyei egységek szükségszerűen erős járási apparátust indokolnak.”

IDÁIG APRÓ!!!

A se túl nagy, se túl kicsi területi egységek problematikája ismét felveti – a megyerendszer politikai okokból rövid távon lehetetlennek bizonyuló átszervezésén túl – a kistérségi szerveződés kérdését. A települési önkormányzatok városok köré szervezését elméletileg a Központi

Formatted[Mami]: Font: (Default) Garamond, Not Bold

Statisztikai Hivatal már az 1990-es évek elején megoldotta. (Az 1993-as beosztás 134 kistérségre vonatkozott, ez 1997-ben 150-re, 2004-től pedig 168-ra nőtt.) A területfejlesztési törvény parlamenthez benyújtott tervezetében ez a beosztás szerepelt etalonként, ám politikai okokból ez is felborult. A rendkívül széttagolt és pénzügyi okokból az 1990-es évek első felében még tovább osztódó települési önkormányzati rendszer megszervezését a politikai ellenérzések miatt nem kívánták a megyei önkormányzatokra rábízni, miközben a települések önszerveződési készsége igen alacsony szintű volt.

A megyei jogú városok által finanszírozott elképzelés a megyék megszüntetése árán, a középvárosokra épülő városkörzeti megoldást karolta fel. A tervezet azonban – mint már említettük – az 1994-es választásokkor egyik párt részéről sem kapott megfelelő politikai támogatást.²⁵⁰

A régió lehetséges jövőbeni szerepéről

A több megyéből álló régiók (illetve regionális testületek) legfontosabb feladatául elsősorban a terület- és vidékfejlesztés, valamint a gazdaságélénkítés kormányzati eszközeinek decentralizálása javasolható. A közszolgáltatások közé csak a speciális, országosan szervezett szakfeladatok (például tüdő- és szívkorházak, drogelvonók stb.) kerülhetnek. Nem lenne célszerű, ha a jelenlegi megyei feladatokat ellátó intézmények kerülnének regionális szintre. A regionális szintre a minisztériumok feladatait kell decentralizálni!

Ugyanez a helyzet a közigazgatási feladatokkal is. A most is megyei szinten ellátott feladatokat semmiképpen sem szükséges regionális szintre telepíteni. Meggondolandó viszont, hogy a minisztériumi, illetve országos főhatósági szinten, Budapesten ellátott közigazgatási, hatósági feladatok közül melyeket lehetne regionális szintre helyezni. Ilyenek lehetnek a minisztériumi dekoncentrált szervezetek is, amelyeket egy regionális kormányhivatalba lenne célszerű szervezni. (Ennek részleteivel most nem tudunk foglalkozni.)

Célszerű viszont a regionális és a megyei önkormányzatok feladatait megosztani.

Regionális szintre tehető a következő feladatok kerülhetnek: területfejlesztési koncepció, területfejlesztési program készítése; gazdaságfejlesztési programok készítése; céltámogatások, decentralizált alapok elosztása, több megyére kihatással lévő célok esetében; foglalkoztatáspolitikai; kis-, és középvállalkozások támogatása; egészségfejlesztési programok készítése, regionális egészségügyi intézmények fejlesztése; környezetvédelmi programok készítése, regionális vízügyi, hulladékgazdálkodási létesítmények fejlesztése; több megyén átívelő másodrendű utak fenntartása és fejlesztése.

Megyei szinten kell, hogy maradjanak: földművelési és vidékfejlesztési támogatások (mivel ezek a NUTS 3 szinthez vannak telepítve); területrendezési tervek felülvizsgálata és jóváhagyása; megyei egészségügyi és szociális intézmények fejlesztése és fenntartása (például kórházak, idősek otthonai); gyermekvédelmi intézményrendszer; gyógypedagógiai intézményrendszer; középfokú oktatási és szakképző intézmények fejlesztése és fenntartása; speciális, kulturális intézmények (megyei könyvtár, levéltár, múzeum, közművelődési, pedagógiai intézet stb.) fejlesztése és fenntartása.

Szervezetileg ez a megyei és a regionális területfejlesztési tanácsok megszüntetését jelentené – feladatait a területi önkormányzatok vállalnák át.

A régiók beosztásáról, tagozódásáról – több vagy kevesebb régió legyen?

Magyarországon, 1998-ban 7 tervezési-statisztikai régiót alakítottak ki. Ezek közül a Közép-Dunántúl régió (Fejér, Komárom-Esztergom és Veszprém megyék) korábban egyetlen tudományos kutatás tervezetében sem szerepelt, s a Nyugat-Dunántúl (Győr-Moson-Sopron, Vas

²⁵⁰ Tóth József: **CÍM**, 1993.

és Zala megyék) esetében is vitatott Zala státusza. Ugyanis a korábbi gyakorlatban a Dél-Dunántúlhoz sorolták ezt a megyét.

A tudományos kutatás mai állása szerint Magyarországon elegendő 6 régió. Ezt a gazdaságföldrajzi kutatások már az 1980-as években, míg az MTA RKK Dunántúli Intézete 1996-ban ismételten rögzítette.²⁵¹ Ma már a tudomány a 6 régiót is soknak tartja. A minimális változat szerint – mint a tájegységeknél már említettük – Magyarország gazdasági, statisztikai és területfejlesztési szempontból lényegében 3 régióból áll: a nyugati (dunántúli), a középső (Budapest környéki) és a keleti (alföldi, továbbá felső-magyarországi) területi egységből. Van olyan négyrégiós elképzelés, amelyik Budapestet önálló régiónak tekint, és egy másik egységbe sorolja a fővárost körülölelő 4 megyét. Az ötrégiós változat annyiban tér el a hatrégióstól, hogy a keleti országrészben az Alföldet nem bontja két részre, s ennek egyik alváltozataként Szabolcs-Szatmár-Bereg megyét viszont az észak-magyarországi térséghez sorolja.²⁵²

Természetesen ez az elgondolás a tervezési-statisztikai, a terület- és gazdaságfejlesztési feladatokból indul ki, hiszen ebben az esetben a közigazgatási szempontok nem merülnek fel. Amennyiben a köztársasági megbízotti régiókhoz hasonló területi egységeket kívánna a kormányzat ismételten létrehozni, akkor ezekből 8-9-re is szükség lenne, de ezt semmiképpen sem tartom jó megoldásnak. (Ez utóbbi esetben közigazgatási racionalitást csak a Megyei Közigazgatási Hivatalok egyidejű megszüntetésével, viszont a városkörnyéki igazgatás újbóli bevezetésével lehetne elérni. Ennek többletköltségei és alkotmányos, valamint politikai korlátai ma is nyilvánvalóak.)

Ismerjük Szabolcs-Szatmár-Bereg megye elégedetlenségét²⁵³ az Észak-Alföldi régióval, de hasonló a helyzet Jász-Nagykun-Szolnok megyében is. Itt különösen a Jászság képviselői érzik úgy, hogy inkább tartoznának Pest megyéhez, mint a Tiszántúlhoz. Nógrád megyében is hasonló a gondolkodás, ott az észak-magyarországi kötődéssel szemben választanák inkább Pest megyét. Az említett Zala megye közismerten kettős kötődésű, míg Veszprém megye vezetői már több ízben megfogalmazták azt a javaslatukat, hogy a jelenlegi Nyugat-Dunántúl és Közép-Dunántúl régióból inkább egy, közös észak-dunántúli régiót kellene létrehozni. (Jelenleg ugyanis a régióhatár olyan gazdasági és természeti tájegységeket is kettévág, mint például a Kisalföld és a Marcal-medence.)

Ez utóbbi elképzelést az is motiválta, hogy Veszprém megyét érintette legnagyobb mértékben a falvak megyeváltási láza. 1998-ban előbb Bakonypéterdről és Láziról, majd 2001-ben a második hullámban Bakonygyiróról, Romándról, Veszprémvarsányról, Sikátorról, Bakonyszentlászlóról és Fenyőfőről döntött úgy az országgyűlés, hogy a képviselőtestületek kérésére 2002-ben a szomszédos Győr-Moson-Sopron megyéhez csatolja. (Ugyanakkor Malomsok, majd Lovászpátona lakói népszavazáson nyilvánították ki hűségüket Veszprém megyéhez.) A közigazgatási változás kezdeményezésének legfőbb oka a várható régióbeosztás hátrányainak kiküszöbölése volt, a falvak lakói a közeli Győrt választották Székesfehérvár helyett.²⁵⁴

A végleges régióbeosztás egész kistérségek érdekeit sértheti. Az említett pápai térségen túl Nógrád balassagyarmati felét, Komárom-Esztergom megye esztergomi kistérségét, amely hasonlóan a Jászsághoz, inkább a Pest megyét magába foglaló központi régióhoz tartozna, a nagykanizsai kistérség a dél-dunántúlihoz, a siófoki pedig a közép-dunántúlihoz lenne csatolható közlekedés-földrajzi és gazdasági érdekei szerint. A megyerendszer megbontása azonban súlyos közigazgatási és statisztikai problémákat okozna, de megbontaná a politikai érdekek szerint nagyon is „kicentizett” országgyűlési választási rendszert is.

Szükség van-e regionális önkormányzatra?

²⁵¹ Pálné Kovács Ilona–Horváth Gyula: **CÍM, DÁTUM.**

²⁵² i.m.: Agg Zoltán. Az ötrégiós változatot Baráth Etele fogalmazta meg.

²⁵³ Zilahi József: **CÍM? DÁTUM.**

²⁵⁴ Oláh Miklós–Agg Zoltán: **CÍM, COMITATUS**, 1997. 2. szám.

Amennyiben a régiórendszer elsősorban tervezési-statisztikai, valamint gazdaságfejlesztési feladatokhoz igazodik, akkor egy, a megyeihez hasonló választási rendszerű, erős politikai legitimitású regionális önkormányzatra semmiképpen sincs szükség.

Abban az esetben viszont, ha a települési önkormányzatok számát drasztikusan csökkentenék, vagyis ha követné a magyar önkormányzati struktúra a skandináv országok példáját, úgy felmerülhet a regionális önkormányzat létrehozásának lehetősége, de ekkor is kell számolni a települési és megyei identitás kialakult rendszerével.²⁵⁵

A regionális területfejlesztési tanácsok képviseleti rendszerén természetesen lehet változtatni. A jelenlegi delegálási rendszer közvetlen választásokkal történő felváltása mellett – melynek szisztémáját egy későbbi fejezetben ismertetjük – a közvetett választási rendszer is elképzelhetőnek tűnik. Így a régiót alkotó megyei és megyei jogú önkormányzatok képvisellete lakosságszám-arányosan is biztosítható, például, ha az adott megyék a megyei közgyűlés elnöke mellett 100 000 lakosonként további 1–1 képviselőt delegálhatnának a tanácsba. (Természetesen a megyei jogú városok is további képviselőt küldhetnének, amennyiben 100 000 lakosnál nagyobb a lélekszám.)

Közvetett választások esetén kikötés lehet, hogy csak a megyék, illetve a városok választott képviselői közül kerülhetnének ki a régiótanácsosok, de az is megoldást jelenthetne, ha az adott megye polgármesterei közül is lehetne választani a régiók testületi tagjait. (Természetesen a megyegyűlés választana közülük vissza nem hívható tagokat.) Ez esetben ugyanis a nép által közvetlenül választott, tehát legitim képviselők közül választanák ki az ugyancsak legitimen megválasztott megyei és megyei jogú városi testületek a régiótanácsok tagjait.

Mivel politikai testületek választanák a regionális fejlesztési tanácsok tagságát, ezért az is nyilvánvalóan politikai testületté válna. Ez esetben természetesen a győztes mindent visz elve érvényesülne, így a kormánypárti megyék és városok kormánypárti, míg az ellenzékiek ellenzéki delegáltakat választanának. Felvetődhetne az arányos képviselet kérdése is, ez azonban csak olyan megyékben lenne kikényszeríthető, ahol a politikai erők viszonylag kiegyensúlyozottan vannak jelen. (A régióbeosztás megváltoztatása természetesen a politikai erőviszonyokat is megváltoztathatná – de ezzel most nem foglalkozunk.)

Regionális beosztás a megyékre alapozva

A regionális beosztás mellett kardoskodók a nemzetközi példákra hivatkoznak. Az alábbi táblázatok azt igazolják, hogy a fejlett országok helyi közigazgatása igen változatos képet mutat. Kérdés, hogy ebből milyen következtetések vonhatók le hazánkra nézve. Található-e minta Magyarország közigazgatási térképének átrajzolására?

10. táblázat

A helyi hatóságok nagysága és száma a nemzetközi összehasonlításban

Megnevezés	A helyi hatóságokhoz tartozó átlagos népesség	A helyi hatóságok száma
Franciaország	1 560	36 757
Görögország	1 827	6 022
Svájc	2 122	3 000
Luxemburg	2 905	126
Ausztria	3 000	2 304
Spanyolország	4 700	8 027
Olaszország	7 019	8 074
Németország	8 845	8 846
Portugália	34 180	275
Norvégia	9 421	448

²⁵⁵ Oláh Miklós: **CÍM**, 2003.

Finnország	10 770	460
Belgium	16 740	589
Hollandia	17 860	800
Dánia	18 811	273
Svédország	30 249	284
Izland	1 100	222
Írország	41 190	92
Észak-Írország	60 480	26
Wales	75 870	37
Skócia	91 620	56
Anglia	127 000	365
Kanada	5 594	4 238
USA	6 600	35 800
Ausztrália	19 114	836
Japán	37 200	3 245
Új-Zéland	46 729	70

Forrás: Norton, A., 1994., Közli: Pálné Kovács Ilona, 1999.

Az egészen kis területű országokat kivéve, valamennyi államban legalább egy közigazgatási szintet közbeiktatnak a központi- és a települési igazgatás közé. A különböző történelmi tapasztalatok alapján ez a föderális, illetve a centrális berendezkedésű államokban tartományi, megyei, illetve járási méreteket ölthet. A térfelosztás elvi alapjai csak ritka történelmi pillanatokban fogalmazódnak meg. Az egyes területek határait többnyire a történelmi hagyomány, s kisebb részben a közigazgatási racionalitás határozza meg.

A leginkább hagyománytisztelő ország, Anglia ma is büszke arra, hogy megyerendszere 1060-ra nyúlik vissza.²⁵⁶ Magyarország csupán néhány évtizeddel előzi meg Angliát, a francia megyerendszer pedig, a korábbi tartományi beosztást szétzúzó napóleoni reformnak köszönhetően, közel két évszázada működik. Nemzetiségi problémák miatt megszüntették, illetve átrajzolták a megyerendszert a szlovákiai és az erdélyi területeken, míg a második világháború után új országhatárok közé szorult Lengyelországon belül a vajdaságok határait is gyakran változtatták. Magyarországon a megyerendszer lényegét az 1950-es területi változások sem érintették, s bár a szakirodalomban többször felvetődött, 1990-ig csupán egy alkalommal, az 1956-os forradalmat megelőzően tettek kísérletet a megyék összevonására, és a tartományi rendszer felé való elmozdulásra (tíz nagymegyét terveztek).²⁵⁷

1989–1990-ben, a rendszerváltás izgatott hónapjaiban több társadalmi és politikai mozgalom (HNF, SZDSZ, Fidesz stb.) is zászlajára tűzte a tartományi (regionális) beosztás kialakítását és – főként – a megyerendszer megszüntetését. Ez azonban alkotmányos eszközökkel nem sikerülhetett.

Európában a legrégebb hagyományai éppen az angol és a magyar megyerendszernek vannak. A szövetségi tartományok történelmi alapjai erősek Ausztriában és részben Németországban (Bajorország, Stájerország, Karintia stb.). Az utóbbi esetben a tartományi határokat a közigazgatási racionalitás is átszabta, hiszen a német államcskák széttöredezett határai nem voltak illeszthetők a modern közigazgatáshoz.

Az újabb államokban (például Csehszlovákiában, Jugoszláviában, Romániában) viszonylag gyakran változtak a közigazgatási határok, s ezeket nem mindig az igazgatási racionalitás, hanem sokszor a nemzetállam érdekei határozták meg. A legújabban létrejött kisállamok (Horvátország,

²⁵⁶ Tatham, X: CÍM, 2000.

²⁵⁷ Hajdú Zoltán: CÍM. COMITATUS, XXXX.

Szlovákia) közigazgatási beosztását szintén erősen meghatározzák az államalkotó nemzet szempontjai.²⁵⁸

Magyarországon a megyei, s azon belül a járási közigazgatásnak erősek a hagyományai. A tartományi beosztás a társországokon (Horvátország–Szlavónia és Erdély) kívül csupán az erős központosítás és önkényuralom idején volt meghatározó. (II. József, illetve a Bach-korszak közigazgatása.) A megyénél nagyobb területeket összefogó közigazgatási régiók ezért mindig ellenérzést keltettek az ország függetlensége iránt elkötelezett politikai közvéleményben. Ugyanakkor ezek a nagyobb régiók (kerületek) is a némiképp ésszerűsített megyehálózatra épültek.

A közigazgatási és a statisztikai régiók azonban nem szükségszerűen fedik egymást. Az utóbbit az úgynevezett NUTS-rendszerbe foglalták az EU statisztikus bürokratái, meghatározva az egyes kategóriák hozzávetőleges területét és lélekszámát. A számunkra legfontosabb NUTS 2-es régió minimális lakosságszámát az Európai Statisztikai Hivatal eredetileg 1,5 millió főben rögzítette, de – amint azt várható is volt – ezt a számot 800 000-re szállította le a döntéshozó Európai Bizottság. Az európai közigazgatási beosztás és a NUTS-rendszer méreteit az alábbi táblázatok illusztrálják, ezekből is kitűnik, hogy igen változatos képet mutat mind a régiók mérete, mind népességszáma.

²⁵⁸ Navracsics XXX: CÍM, DÁTUM.

11. táblázat

A középszintű közigazgatási egységek mérete Nyugat-Európában

Megnevezés	A középszintű közigazgatási egységek			A speciális funkciójú régiók		
	száma	átlagos területe km2	átlagos népességszáma ezer fő	száma	átlagos területe km2	átlagos népességszáma ezer fő
Ausztria	9	9 322	841			
Belgium	3	10 166	3307			
Dánia	14	3 078	366			
Egyesült Királyság	65	4 282	998	11	22 190	5318
Finnország	12	28 175	425	6	56 357	850
Franciaország	22	25 068	2637			
Görögország	54	2 444	193	13	10 153	805
Hollandia	12	3 400	1285			
Írország	31	2 267	116	8	8 612	449
Németország	16	22 268	5093			
Olaszország	20	15 065	2863			
Portugália	20	13 200	476	7	13 200	1416
Spanyolország	18	28 044	2177			
Svédország	24	18 370	350	8	51 366	1102
Összesen	320	9 972	1159			

Forrás: Western Europe, 1998., Regions Statistical Yearbook 1997.

A Magyarországhoz hasonló nagyságrendű országok régiói közül egyedül Portugáliában közelíti meg az átlagos népességszám az 1,5 millió főt. A kisebb lélekszámú Írországbn ez harmadannyi, Görögországban és Finnországban pedig 800 000 lakos körül mozognak. Csehországban kisebb területe miatt kevesebb, a magyar megyének megfelelő, NUTS 3 régió (kerület) is elegendő. Ugyanakkor hazánkban eggyel több, azaz 8 NUTS 2 régió van, mivel Csehországban a főváros (Prága) önálló régió, míg nálunk Budapest és Pest megye alkot egy régiót.²⁵⁹

12. táblázat

A kelet-közép-európai országok területi-közigazgatási rendszerei

Megnevezés	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3	NUTS 4	NUTS 5
Bulgária	Földrajzi zónák 3	Tervezés alatt	Oblasztyok 20	255	5340
Csehország	Nincs adat	Krajok csoportjai 8	Krajok 14	77	6233
Észtország	Észtország	Észtország	5	15	254
Magyarország	Régió-csoport	Tervezési-statisztikai régiók	Megyék + Budapest 20	Statisztikai kistérségek 150	3130

²⁵⁹ A táblázatokat Kiss Marietta: Régióbeosztás Európában című cikkéből kölcsönöztük. COMITATUS, 2002. 1–2- szám.

		8			
Litvánia	Litvánia	Litvánia	10	56	446
Lettország	Lettország	Lettország	5	33	
Lengyelország	Tervezés alatt	Vajdaságok 16	Tervezés alatt	Nincs adat	3356
Románia	Románia	Régiók 8	42	Nincs adat	2940
Szlovénia	Szlovénia	Szlovénia	Statisztikai régiók 12	Nincs adat	147
Szlovákia	Szlovákia	Zoskupenia Krajov 4	Krajok 8	79	2871

A megyék mellett elkötelezett kutatók úgy vélik, hogy területfejlesztési régiókra sincs szükség, hiszen ezeket a feladatokat a megyei önkormányzatok is el tudják látni.²⁶⁰ Véleményük szerint, a területfejlesztési és a munkaügyi tanácsokat a megyei önkormányzatok bizottságaként kellene működtetni, s a megfelelő pénzalapokat is a meglévő választott régiókhoz, azaz a megyékhez kell telepíteni.

Hosszas szakmai viták után, 1994 júliusára sikerült a szakembereknek megegyezniük az Európai Unió statisztikai hivatala számára a NUTS 1 és a NUTS 2 régiókról. A vita a megyehatárokról és az egyes megyék hovatartozásáról bontakozott ki. A szakértők között konszenzus jött létre a NUTS 2 régiók esetében. Így a megyehatárok változatlansága mellett a következő területi egységeket fogadták el, azzal, hogy a régiók székhelyének kijelölésére statisztikai szempontból nincs szükség:

1. Közép-Magyarország: Budapest, Pest, Komárom-Esztergom, Fejér és Nógrád megye.
2. Északnyugat-Dunántúl: Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala és Veszprém megye.
3. Dél-Dunántúl: Baranya, Somogy és Tolna megye.
4. Dél-Alföld: Bács-Kiskun, Békés és Csongrád megye.
5. Észak-Alföld: Jász-Nagykun-Szolnok, Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye.
6. Észak-Magyarország: Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megye.

E statisztikai besorolás szerint készültek a tudományos elemzések, a területfejlesztési regionális kutatások (Északnyugat-Dunántúlra Rechnitzer János vezetésével készült a területfejlesztési koncepció; ebben a politikai részt a COMITATUS kutatócsoport készítette)²⁶¹ és a statisztikai összesítések. Ezt a régióbeosztást azonban sokan nem tekintették véglegesnek, sőt maga a minisztérium sem terjesztette be az 1996. évi területfejlesztési törvény mellékleteként (a korábbi tervezetben a hagyományos 6 régiós koncepciót részesítette előnybe a minisztérium, ebben Budapest és Pest megye alkot egy egységet, s Zala megye a Dél-Dunántúlhoz tartozik). Több olyan változat készült, amelyik nem vette figyelembe a megyehatárokat,²⁶² de a megyei közigazgatásra alapozva is különböző tartományi beosztások születtek. Zoltán Zoltán például két változatban is kidolgozta a tartományok területére vonatkozó javaslatát.²⁶³

A tartományok területére, központjaira vonatkozó javaslat

A változat

1. Felső-Dunamente tartomány: Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom és Fejér megye; fővárosa Győr.
2. Nyugat-Dunántúl tartomány: Vas, Zala és Veszprém megye; fővárosa Szombathely v. Veszprém.
3. Dél-Dunántúli tartomány: Baranya, Somogy és Tolna megye; fővárosa Pécs.
4. Közép-Magyarország tartomány: Pest és Nógrád megye; fővárosa Gödöllő.

²⁶⁰ Agg Zoltán: **CÍM**, 2000.

²⁶¹ Oláh Miklós: Átépités, 1996.

²⁶² Tóth József: **CÍM**, 1997.

²⁶³ Zoltán Zoltán: **CÍM**, COMITATUS, 1997. január. A vele vitatkozó Hajdú Zoltán cikke: **CÍM**, uo.

5. Észak-Magyarország tartomány: Heves és Borsod-Abaúj-Zemplén megye; fővárosa Miskolc.
6. Dél-Alföld tartomány: Bács-Kiskun, Csongrád és Békés megye; fővárosa Szeged.
7. Kelet-Magyarország tartomány: Jász-Nagykun-Szolnok, Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye; fővárosa Debrecen.
8. Budapest székesfőváros.

B változat

Észak-Dunántúlon és Kelet-Magyarországon igyekezett olyan területi lehatárolást bemutatni, amelyek Székesfehérvárnak és Szolnoknak biztosítanának nagyobb és megérdemelt szerepet. Eszerint:

1. Nyugat-Magyarország tartomány Győr-Moson-Sopron megyével növekedne meg; fővárosa Győr.
2. Dél-Dunántúli tartomány változatlan.
3. Közép-Magyarország tartomány a Dunántúl felé kiegészülne Komárom-Esztergom és Fejér megyével. Az Alföldről csak Pest megye tartozna ide; fővárosa Székesfehérvár.
4. Észak-Magyarország tartomány kibővül Nógrád megyével; fővárosa Miskolc.
5. Dél-Alföld tartomány: Bács-Kiskun és Csongrád megye; fővárosa Szeged.
6. Kelet-Magyarország tartomány: Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye; fővárosa Debrecen.
7. Közép-Alföld tartomány: Jász-Nagykun-Szolnok és Békés megye; fővárosa Szolnok.
8. Budapest székesfőváros.

A szerző nézeteivel vitatkozik Hajdú Zoltán, amikor alapvetően megkérdőjelezi a tartományi beosztás szükségességét. Hozzá hasonlóan vélekedik Pálné Kovács Ilona, amikor óvatosságra int az erőltetett regionalizációval kapcsolatban: „Működésképtelen, összetákolt régiókkal európai versenyképességünk nem növelhető. A politikai regionalizálás nem utópia, de nem is az uniós csatlakozás ultimátuma, hanem hosszú távú cél, amelyre tudatosan készülni kell.”²⁶⁴

A megyei önkormányzatok képviselői – bár a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ) hivatalosan nem opponálta a kormányprogramot – továbbra is kitartottak azon nézetük mellett, hogy a regionális feladatok többségét megyei keretek között is el lehet látni. Ezt erősítették az Európába megy a megye konferenciák, valamint az ópusztaszeri országos megyegyűlések tapasztalatai is.

A 2000. évi megyekonferenciát erősítő Verebélyi Imre – aki nézeteit a Magyar Közigazgatás 2000. szeptemberi és októberi számában fejtette ki – véleménye szerint sincs szükség a megyék fölött újabb közigazgatási egységre, vagyis régiókra, viszont a jelenlegi megyék közül csak a nagyobbak képesek önállóan ellátni a régiókhoz rendelt feladatokat. Így Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Bács-Kiskun, Somogy és Pest megye önállóan, míg Győr-Moson-Sopron Komárom-Esztergommal, Vas Zalával, Fejér Veszprémmel, Heves Nógráddal, Baranya Tolnával, Csongrád Békéssel, Jász-Nagykun-Szolnok pedig Hajdú-Biharral kellene, hogy társuljon.²⁶⁵

Verebélyi a nagymegyeik dominanciáját azzal ellensúlyozná, hogy a közös képviselőtestület székhelye a kisebbik megye székhelyén lenne, így például Veszprém, Salgótarján, Szolnok, Békéscsaba, Tatabánya stb. pozíciója sem rendülne meg. (Vas és Zala megye esetében a nagyobbik megye az utóbbi, mégis Zalaegerszeg kiemelése lenne célszerű.) A kisebbik társult megye székhelyén működne a közös hivatalok, a közös képviselőtestületet kiszolgáló szűk körű titkárságot kivéve. Ezt az ötletet annyiban lehetne továbbfejleszteni, hogy az Európai Unió NUTS 2 szintjének megfelelő regionális tervezési-statisztikai egységek központjai viszont a megyeösszevonáskor mellőzött Debrecen, Győr, Pécs, Szeged lehetne, kiegészítve az önálló

²⁶⁴ Pálné Kovács Ilona: **CÍM**, 2000.

²⁶⁵ Verebélyi Imre cikkeiben korábban másfajta megyetársulást is felvetett, így például Pest és Nógrád megye, Heves és Borsod-Abaúj-Zemplén megye társulását.

egység székhelyeként létező Miskolccal. (Ebből is látható, hogy 6 tervezési-gazdasági körzettel számoltunk a NUTS 2 szinten.)

Választási rendszer

A megyegyűlési és a megyei jogú városi választásokon mutatkozott meg legjobban a pártok erőssorrendje. 1994-ben, 1998-ban és 2002-ben is érvényesült az a tendencia, hogy a megyékben a parlamenti választásokon győztes pártok nyerték el az elnöki pozíciót. Míg azonban 1994-ben a megyegyűlési elnökök közül tizennégyet az MSZP, kettőt az SZDSZ, kettőt az MDF adott, és egy volt az akkori ellenzéki pártok által támogatott független jelölt, addig 1998-ban az MSZP csupán három megyében adott elnököt. Két megyében az MDF, egyben a Fidesz támogatásával a helyi civil szervezet, egyben az MSZP támogatásával a Független Kisgazdapárt, míg a többiben a Fidesz állíthatott elnököt. A két választás alapján az MSZP stabil bázisa Baranya, Zala és Heves megye volt, míg az MDF Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, s korábban Győr-Moson-Sopronban volt erős. A Független Kisgazdapárt a Dél-Alföldön őrizte meg befolyását 2002-ig, hiszen a korábbi alelnöki pozíciók mellé 1998-ban, Csongrádban elnököt is adott (2002-ben viszont gyakorlatilag teljesen eltűnt a politikai színtérről).

A parlamenti és az önkormányzati választások közötti összefüggés legerősebben a fővárosban mutatkozik meg, ahol a jobboldali többségű budai kerületek nemcsak egyéni képviselőt, hanem polgármestert is a jobboldali pártok által támogatott jelöltekből adott, míg a baloldal a pesti és a külvárosi kerületekben ért el országgyűlési képviselői és polgármesteri stallumot (néhány esetben az országgyűlési képviselő és a polgármester személye azonos).

Magyarországon ma a megyei önkormányzatok választási rendszere a legarányosabb, ugyanakkor a szisztéma teljesen elűt mind a települési önkormányzatok, mind az országgyűlési képviselőválasztás rendszerétől. Ami a legfőbb eltérés, hogy a képviselők személyének kiválasztására semmiféle befolyása nincs a választópolgárnak, azt teljes mértékben a pártok, illetve a társadalmi szervezetek döntik el. (A nagyobb pártok esetében még az összes jelöltről sem lehet biztos tudása a választónak, hiszen a szavazólapra csak a listaelső nevét írják fel. Így mind az MSZP, mind a Fidesz, illetve ez utóbbi esetben az általa vezetett választási szövetségek jó néhány jelöltje csak a beiktatáskor lesz széles körben ismert.) A mai szisztéma „állatorvosi lova” Zala megye, ahol az egyik választókerület kizárólag Keszthely városára korlátozódik.

A másik probléma a megyei jogú városok képviselete, hiszen a megyeszékhelyek választópolgárai nem szavazhatnak a megyegyűlésre, ugyanakkor a pártlistákon, a megyei politikai elit révén, e városok lakói is képviselők lehetnek. Az Alkotmánybíróság vizsgálta azt a helyzetet, hogy a megyegyűlésbe, amelyik végső soron a megyeszékhely lakosaira vonatkozó döntéseket is hoz – az ott lévő intézmények (megyei kórház, könyvtár stb.) költségvetésének meghatározása révén –, nem delegálnak e város lakosai képviselőket. Az Ab megállapította, hogy ez a helyzet nem alkotmányellenes, hiszen a megyei egyeztető tanácsokon keresztül a valóban meglévő problémák orvosolhatók.

Megfontolások a megyegyűlés képviseletének megreformálására

Véleményem szerint minden megyében – akár a megyegyűlésre bízva – ki lehetne alakítani az egyéni választókerületi rendszert, szükség esetén kombinálva a pártlistákkal. Ez esetben a kistérségi képviselet is biztosítható lenne.

A másik megoldás az országgyűlési egyéni választókerületekre épített több mandátumos választási rendszer kidolgozása. Ez utóbbi esetben is bekerülnének a megyegyűlésbe a megyei jogú városok képviselői, amit az is indokolna, ha a területfejlesztési feladatokat az említett módon a megyei önkormányzatokhoz telepítenék.

Az is elképzelhető, hogy a megyei jogú képviselőket, a jelenlegi szisztémához igazodva, a 10 000 lakos feletti listán, vagy önálló választókerületben közvetlenül választanák meg. Ha a 10 000

lakos feletti területbe osztjuk be a megyei jogú városokat, akkor a képviselő aránya eltolódik a városok javára, míg az önálló választókerülettel a megyei közgyűlések létszáma növekedne.²⁶⁶ Elképzelhető természetesen az egységes megyei választókerület kialakítása is, ez esetben a pártlistán szereplő képviselők közötti preferencia-sorrend kialakításával lehetne a választóknak beleszólást biztosítani a tanácsnokok kiválasztására. Ez utóbbi rendszer Nyugat-Európában bevált, nálunk azonban lehet, hogy nehézségeket okozna mind a szavazáskor, mind az eredmények feldolgozásánál.

Választási rendszer nagymegyénel, illetve tervezési-statisztikai régióknál

A Verebélyi Imre által javasolt megyetársulások esetében a jelenlegi választási rendszer nehezen fenntartható, hiszen a két megyegyűlés 40–40 fős létszáma az arányosságot is felborítaná, különösen Tolna megye esetében, ahol 41 képviselőből áll a közgyűlés, miközben a nagyobb lélekszámú Baranyánál 40 fős. Természetesen újra lehetne szabályozni a mandátumok számát a 10 000 lakosonként 1 főhöz igazodva, de az is elképzelhető, hogy a társult megyék esetében a képviselőtestületek népesség arányosan delegálnák a közös feladatok elvégzésére a tanácsnokokat. Ez esetben is ügyelni kellene arra, hogy a megválasztott testületi tagok közül, illetve még a közvetlenül választott polgármestereket is számításba véve, legitim tagokból álljon a közös képviselőtestület.

Nagy területű régiók legyenek, kislétszámú regionális parlamentekkel?

A 7-nél kevesebb számú régió esetében (3, 4, 5) mindenképpen érdemes a választási rendszert az országgyűlési képviselőválasztáshoz igazítani, így egyéni és regionális kompenzációs listás mandátumokat kialakítani. Ez esetben a régióképviselők legitimitása a parlamenti képviselőkéhez válna hasonlóvá, így előbb-utóbb tartományi parlamentként kezdenének viselkedni. Félő, hogy az eddig is erős érdekérvényesítési képességű Alföldön túl a Dunántúlon is felerősödnének a különválás gondolatai és az itáliai Padániához hasonló Pannónia létrehozására is alakulnának politikai mozgalmak. Külön vizsgálandó természetesen Budapest esete, hiszen a főváros ma már eleve rendelkezik egy 66 tagú „kisparlamenttel”.²⁶⁷

Nem véletlen, hogy a régiók képviselőlete a parlament második kamarájaként is több alkotmánykonceptióban felvetődött. Alapesetben amerikai mintára a megyék két–két fővel képviseltethetnék magukat a felsőházban, de olyan tervezetet is olvashattunk, ami szerint lakosságárányos képviselőlettel bírnának a régiók (a második kamarát természetesen nemcsak területi alapon, hanem a nemzeti kisebbségek, a civil szervezetek, az egyházak, a munkáltatók és a munkavállalók képviselőletének is szánják, de ebben éppúgy nincsen konszenzus, mint a régiók kérdésében).

Elképzelések a régiókérdés megoldására

1. A jelenlegi politikai helyzetben sem rövid, sem középtávon nem várható konszenzus az alkotmányozási, illetve „alkotmányerejű”, kétharmados kérdésekben. Ezért a módosítások elsősorban a területfejlesztési és a hatásköri törvényekben képzelhetők el.

2. A régiók kialakításánál a Verebélyi Imre által javasolt 800 000 fős átlaggal számolva, a szintén általa javasolt társulási megoldást lenne célszerű modellezni. Az így kialakított megyetársulásokat a megyei önkormányzatok szabad választására kellene bízni, szükség esetén megyei népszavazások kezdeményezésével.

²⁶⁶ A képviselők számát a közvélemény inkább csökkentené. Erre érzett rá Demszky Gábor, amikor az önkormányzati képviselők számának 50%-os csökkentését javasolta.

²⁶⁷ Ennek összevonása Pest megyével szintén arányossági problémákat vetne fel, hiszen Pest megye közgyűlése 80 tagú.

3. Magyarország nagyrégióit NUTS 1 szinten lenne célszerű kialakítani Nyugat-, Kelet-, Közép-Magyarország megosztással. Ezen a szinten politikai testület kialakítása nem kívánatos, hiszen ez Magyarország három részre szakítását eredményezhetné.

4. A NUTS 2 régiókban (megyetársulásokban) a képviselet kérdését is a területfejlesztési törvényben kellene rendezni. A legcélszerűbb eljárásnak a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok közvetett képviseletét tartom, de elképzelhető a kistérségi képviselet biztosítása is. Ehhez azonban valamiféle választási módszert kellene találni. (Például a kistérségbe tartozó polgármesterek maguk közül választanák meg képviselőjüket a megyei, illetve a társult megyei területfejlesztési tanácsba. Elképzelhető, hogy a választást évenként, illetve kétévenként megismételjék, amennyiben ez az adott kistérség esetében indokolt.)

5. A legitim képviselet biztosítása érdekében csak választott polgármesterek, illetve képviselők lehetnének a területfejlesztési tanácsok tagjai, de bizottsági külső tagként a gazdasági kamarák, a civil szervezetek, a munkavállalók és a munkáltatók képviselői is szerepet kapnának a döntéshozókészítésben. Az is megoldható, hogy ugyanők tanácskozási joggal a tanács ülésén is részt vehessenek.

6. Amennyiben a megyei választási rendszer reformjánál az Országgyűlésben mégis elérhető kétharmados módosítás, akkor mindenképpen célszerű lenne a képviselet kistérségi alpra helyezése, valamint a megyei jogú városok lakosságának bevonása a megyei önkormányzati választásokba. Indokolt a megyei közgyűlés elnökének közvetlen választása is. Ezzel együtt elképzelhető a megyegyűlések létszámának csökkentése is, hiszen a meglévő feladatokat 20–25 tagú közgyűlés is el tudja látni, amennyiben a bizottságok munkáját külső tagok is segítik.

7. Ugyancsak kétharmados parlamenti döntéssel a megyei területfejlesztési tanácsok a munkaügyi tanácsokkal együtt integrálhatóak lennének a megyei önkormányzatokba. Így a középszintű önkormányzatok politikai súlya is megnövekedne, s nem tűnne felesleges pénzpocsékolásnak a nagy létszámú és magas költségű megyei képviselőtestületek működtetése a jelenleg főleg intézményfenntartási feladatokra szűkölt hatáskörökre.

Ezek a javaslatok 2001-ben születtek, sok közülük már nem aktuális. Mi lenne most a teendő? Lehetne javítani például a képviseleti választási rendszert.

Javaslatok a regionális önkormányzatok választási rendszerére

Mit is neveztünk régiónak? A régió a mai megyéknél nagyobb, átlagosan 1–3 millió lakos közötti, több mai megyéből – vagy a megyehatárokat is megváltoztatva, néhány átcsatolt kistérségből – álló tartományt értünk. A továbbiakban a régió és a tartomány kifejezést szinonimaként használjuk.

Milyen legyen tehát a regionális/tartományi önkormányzatok összetétele? Mivel politikai testületekről van szó, a pártok szempontjai meghatározók. A kezdeményezés joga viszont mindenkor a kormánypártoké.

Mint már említettük: a regionális önkormányzatok létrehozására csak akkor van lehetősége a kormánynak, ha a parlamentben 2/3-os többséggel rendelkezik. A mai pártrendszert alapul véve természetesen más az érdeke a Fidesz Magyar Polgári Szövetségnek és más a Magyar Szocialista Pártnak.

Mit javasolhatunk a Fidesz politikusai számára? Először is a parlamenti választási rendszer megváltoztatását, a megyei és a fővárosi listák eltörlését, hiszen az egyéni választókerületi rendszer a 2002. évi voksolás tanúsága szerint igen kedvező a párt számára. Az egyéni választókerületek is átrajzolhatók, hogy kedvezőbb legyen a Fidesz számára, például a budapesti kerületek számának csökkentése, hivatkozva a fővárosi népesség csökkenésére. (Így akár a belvárosi választókerület is megszüntethető, jelenlegi képviselője Pető Iván.) Ezt természetesen lehet egy országos listával kombinálni, hogy a töredékszavazatok se vesszenek el, kérdés viszont, hogy mennyi legyen ennek a létszáma. (Ez nyilván attól függ, hogy a parlament létszámát 200–250 között hol állapítják meg. Ez viszont a tartományi gyűlések szempontjából nem igazán érdekes.)

Az előbb elmondottak alapján úgy tűnik: a Fidesz érdeke az, hogy a regionális önkormányzatok közgyűléseinek tagjait is egyéni kerületi rendszerben válasszák meg. Ezek lehetnek ugyanazok a kerületek is, mint a parlamenti voksoláskor. Feltéve, ha marad a 7 régió, akkor még így is elegendő tartományi képviselő lesz a regionális gyűlések működtetéséhez.²⁶⁸

Szlovák mintára érdemes lenne tehát a regionális gyűlések elnökeit közvetlenül megmérettetni, hasonlóan a polgármester-választásokhoz. Kérdés, hogy a választási rendszer egy vagy két fordulóban működjön. Ha a Fidesz következetes, akkor itt is ragaszkodik a két fordulóhoz.

Más tanácsokat adnának a szocialistáknak, akik 1997-ben – legutóbb amikor az SZDSZ-szel együtt 2/3-os többségük volt – elmulasztották megreformálni a választási rendszert. (Hogy mi lett volna az érdekük, abból is kiderül, hogy a Fidesz vezérképviselői kétségbeesetten tiltakoztak a nyilvánosságra nem is került terv ellen – barátságtalan lépésnek tekintve a választások előtti évben a szabályok változtatását.) Ennek nyilvánvalóan az volt az oka, hogy egész más érdekei voltak a koalíciós partnernek, mint a nagyobbik kormánypártnak. A legnagyobb hibát az MSZP és az SZDSZ akkor követte el, amikor a parlamenti választási rendszerben nem vezette be az egyfordulós szavazást, nyilvánvalóan meg lehetett volna egyezni az SZDSZ-szel, hogy mely választókerületeket engedi át az MSZP számára, igaz, hogy ezzel gyakorlatilag szövetségben kellett volna indulni, amitől mind a szocialisták, mind a liberálisok valószínűleg irtóztak.

A másik – azóta többször felmelegített javaslat – a tisztán listás választási rendszer bevezetése, s a parlament létszámának ily módon 200 főben való korlátozása. Így az 5%-os bekerülési küszöb fenntartásával a legkisebb parlamenti párt is legalább 10 mandátummal rendelkezne az országgyűlésben.

A regionális gyűlések összetétele – a szocialisták számára kedvezőbb rendszerben – hasonlóképpen egy pártlistás rendszerben alakulna ki, például minden régióban 50 000 lakosonként választanának egy-egy tartományi képviselőt, így a legkisebb régiógyűlés is 20 főből állna. Mivel a régiógyűlések önkormányzati testületek lennének, ezért ésszerű, hogy nemcsak pártok, hanem társadalmi szervezetek is indíthatnának listákat. A bekerülési küszöb lehet még kérdéses: igazodhat a parlamenti választások 5%-ához, de maradhat a megyegyűlési választásoknál használatos 4% is.

Elvileg elképzelhető kompromisszumos megoldás is, bár ehhez talán meg kell várni a két nagy párton belüli teljes nemzedékváltást. Legyünk azonban optimisták, meg lehet egyezni elvileg az érdekek egyesítésével is, ily módon például a tartományi gyűléseken belül az egyéni választási rendszer és a kompenzációs lista kombinálása is elképzelhető.

Amennyiben a választókerületi beosztás körüli vitákat el kívánják kerülni, a parlamenti területbeosztásra lehet alapozni. Elképzelhető egy, az 1990-es önkormányzati választási rendszerhez hasonló szisztéma is. Így a listás mandátumokat nem a töredékszavazatok alapján osztanák szét az úgynevezett kompenzációs listákra, hanem külön lehetne szavazni a pártok és a társadalmi szervezetek listáira is (kétszavazatos rendszer). Ez utóbbi esetben az egyéni választókerületekben lehetne alkalmazni a kétfordulós rendszert. Az egyéni választókerületi és a listás rendszer kombinálása azzal a hátránnyal jár, hogy a testület létszáma nagyobb, mint a két tiszta szisztémában. Talán még ezt is el lehet fogadtatni a közvéleménnyel, amennyiben a megyegyűlések és a fővárosi közgyűlés megszűnnének. A regionalisták el szoktak felejtetni, hogy nemcsak a megyegyűlést, hanem a fővárosi közgyűlést is meg kell szüntetni, ha következetesek vagyunk!

Azt az elképzelést viszont, hogy a megyei intézményfenntartó funkciókat a kistérségi társulások delegáltjaiból álló megyei társulás, illetve társulások vegyék át, végképp el kell felejtetni. (Ez az MSZP Baloldali Önkormányzati Közösségének volt az ötlete.) Egy ilyen többszörösen

²⁶⁸ Például a Közép-Dunántúl Regionális Gyűlése a 7 Fejér megyei, az 5 Komárom-Esztergom megyei és a 7 Veszprém megyei választókerület képviselője a közvetlenül választott tartományfőnökkel együtt 20 tagú lenne. Amennyiben a pápai választókerületet Nyugat-Magyarországhoz, a bicskei Közép-Magyarországhoz csatoljuk, akkor felvetődik, hogy a balatoni kerületeket – Siófokot, Balatonboglárt, Keszthelyt – viszont a Közép-Dunántúlhoz célszerű csatolni.

közvetetten választott testület legitimitása erősen kétségbe vonható, s mivel a kistérségek mérete és lakosság száma igen eltérő, ezért az arányos képviselőt sem lenne biztosítható.

Az MSZP regionális választási programjának kidolgozásakor, 2001-ben felmerült, hogy a régiógyűlések tagjait esetleg megyei listákön válasszák meg. Az így, megyénként megválasztott képviselők egyben az intézményfenntartási feladatok felett felügyeletet ellátó korlátozott hatalmú közgyűlés szerepét is betölthetnék. Ezt a gondolatot akkor elvetették, hiszen a programalkotók többsége a javaslatban a megyerendszer visszacsempésését látta, márpedig a regionalisták a mai történelmi megyék önkormányzatainak még az emlékét is el kívánnák törölni. A múltat azonban nem lehet végképp eltörölni...

Az SZDSZ álláspontjáról sem szabad megfeledkeznünk, hiszen szoros választási eredmény esetén blokkolhatja a 2/3-os döntést igénylő törvénymódosításokat. A párt elnöke szerint ²⁶⁹ az európai kihívásokhoz való alkalmazkodás érdekében szükség van a magyar közigazgatás korszerűsítésére, s ezen belül a régiók kialakítására. Sajnálatát fejezte ki, hogy a pártpolitikai érdekek miatt emellett a megyéket is fent kívánják tartani, s mivel a kistérségeket is meg kell szervezni, így már 5 igazgatási szint (település, kistérség, megye, régió, ország) lenne. Ilyen kis országban nem szükséges ennyire tagolt közigazgatás, és főleg nincs szükség ennyi önkormányzati testületre. Ezért korábbi álláspontjával szemben ²⁷⁰ a megyei önkormányzatok megszüntetését, s helyettük a regionális önkormányzatok bevezetését szorgalmazta ²⁷¹. Fontossági sorrendben a kistérségi önkormányzatiság megteremtése az első, ami kimondatlanul is a kistélepek feladatkörének átvételét jelentené.

A 2004-ben kormányt alakító MSZP–SZDSZ koalíció sem merte megfogalmazni, hogy a kistélepek feladatköre sok esetben jóval nagyobb, mint ami a valóságos társadalmi-gazdasági erejüköl adódóan rájuk ruházható. Az európai mintákat követve e feladatok nagy része – beleértve az egészségügyi alapellátást és a közoktatás is – a járási kistérségi közigazgatási szinten ellátható. Ez azonban az iskolakörzetítés három évtizeddel ezelőtti negatív tapasztalataira való hivatkozással nagy ellenállást vált ki, és falurombolással, a kistélepek elsorvasztásával vádolják a kormányt. (Ez utóbbi álláspontot 2002–2003-ban elsősorban az MDF fogalmazta meg. Minden ilyen fajta gazdasági racionalizálás a kormánypártok számára a korábbinál is súlyosabb választási vereséget jelentene a falvakban. Amennyiben azonban olyan kistérségi önkormányzatok jönnek létre, amelyek nem kapnák meg ezeket a körzeti feladatokat, csak feladat nélküli politikai testületet, politikai vadászterületet jelentene a pártok számára. ²⁷²

A kistérségi társulások, kistérségi önkormányzatok, járáások problémaköre, ezek területi beosztása már egy újabb dolgozat témaköre. Most csak visszautalunk a közvélemény-kutatási eredményeinkre, amelyek nem támogatják a járáások, illetve a járáásokból összeállított régiók létrehozását. Elképzelhető, hogy a közvélemény meggyőződhet arról, hogy ez a helyes út, de ez évek munkája.

Véleményemet csak ismételni tudom: nincs szükség megyénél kisebb regionális önkormányzatra, s nincs szükség 2–3 megyéből összerakott regionális önkormányzatra sem. A megyei önkormányzat, ha területét és feladatkörét kibővítik, s így a megyei jogú város is a megyéhez tartozik, a településekkel együttműködve minden olyan feladatot el tud látni, amit a kistérségi önkormányzatoknak szánnak. Az EU-hoz történt csatlakozás miatt a strukturális alapokhoz való hozzáférés érdekében a NUTS 2 szinten a megyék – és ameddig léteznek a megyei jogú városok – közgyűlései által közvetetten választott testületek is elegendők, de a jövő nem is a NUTS 2, hanem a NUTS 1 szinten létrehozott társulásoké. Ilyen kis országban elegendő

²⁶⁹ Kuncze Gábor: Napkelte–Keresztútban, 2004. augusztus ??.

²⁷⁰ Kuncze Gábor: CÍM, COMITATUS, 1995. ? szám. Vagy beírni a szerzőt és az interjú címét!

²⁷¹ Ezt tartalmazta egyébként a Medgyessy-kormány programja, de mint a legutóbbi kormányátalakítási kísérlet kapcsán megjegyezték, a kormányprogram sok olyan ígéretet tartalmaz, amelyek nem megvalósíthatók.

²⁷² A megélhetési politikusok táborá egyre növekszik/népesebb – bár erről még nem rendelkezünk pontos kutatási eredménnyel, ez csak hipotézis –, így ilyen új pozíciókra természetesen minden pártnak szüksége van. A közvéleményben viszont a képviselőtestületek létszámát csökkentő javaslatok a népszerűbbek.

három régió, az ország területi fejlesztése e három (Nyugat-, Kelet- és Közép-Magyarország) irányító hatósággal is megoldható!

Összegzés

A megyerendszer nemcsak a közigazgatási földrajznak, hanem a magyar politikai életnek is fontos alappillére. A megyei önkormányzati választások eredményeit elemezve megállapítható: 1994-től mindig a parlamenti választásokon győztes pártok vették át a hatalmat a megyei önkormányzatok többségében, csakúgy mint a megyei jogú városoknál. Az eddigi eredmények alapján bár néhány megyét egyértelműen jobboldalinak (Győr-Moson-Sopron, Vas), néhányat pedig baloldalinak (Baranya, Heves) minősíthetünk, a megyék többségében az említett „a győztes mindent visz” elv érvényesült. Igaz ez annak ellenére, hogy a megyei önkormányzatoknál jóval arányosabb a választási rendszer, mint az országgyűlésnél.

Nézzük, mi a helyzet a megyei önkormányzatiság lakossági megítélésével!

Valamennyi kutatási eredmény azt támasztja alá, hogy mind a lakosság, mind a helyi politikai és szakmai vezetők szerint szükség van a megyei önkormányzatokra. Kisebbségben maradt az a vélemény, hogy a mai megyéknél nagyobb, regionális önkormányzatok kialakítása indokolt. Ez utóbbit – a legutolsó véleménykutatás szerint is – csak abban az esetben tudják elfogadni, ha emellett megmaradnak a megyei közigazgatási szervek is. A lakossági véleményekből egyértelműen kiderül, hogy a megye az a legnagyobb politikai-közigazgatási tér, amit el tudnak fogadni, és különösen nagy ellenállásba ütközik az az elképzelés, hogy a „szakszerűbb és jobb közigazgatás érdekében” a mai megyeszékhelynél messzebbre, a leendő régióközpontba kerüljenek az igazgatási feladatokat ellátó hivatalok.

Mivel a politikai pártokat nem minden esetben érdeklik a lakosság szempontjai, ezért természetesen azzal a kormányprogrammá vált elképzeléssel is foglalkozni kellett, hogy mi történik akkor, ha a megyék helyett regionális közigazgatási rendszert alakítanak ki. A dolgozat megpróbálta kidolgozni azt a megoldást, ami a legkisebb kárt okozná a mai területi igazgatási rendszeren belül. Ezért a tanulmány utolsó részében a regionális választási rendszer lehetőségeit elemzi, s kitér a régióbeosztás vitatott kérdéseire.

Véleményem szerint, az Európai Unióhoz való csatlakozás érdekében nincs szükség a területi közigazgatási rendszer teljes felforgatására. A magyar megyerendszer megfelelő alapot szolgáltat a regionális fejlesztési tanácsok működtetéséhez. Ezekhez a megyék, illetve a megyei jogú városok közgyűlései által a törvényesen megválasztott képviselők és polgármesterek közül közvetetten választott tagokból álló regionális gyűlés megfelelő testületet képezhet. A dolgozat nem tér ki a kistérségek problematikájára, hiszen a járásek és a városkörnyékek történetének, a különféle kistérségi (körzeti) beosztások elemzése már szétfeszítené ezen amúgy is hosszú tanulmány kereteit.

A regionális tanácsok összetételét a megyék és a megyei jogú városok delegálási rendszerében, valamint a régióbeosztás egyik legnagyobb problémáját, a székhely kérdését a mellékletben mutatjuk be. (Ugyancsak itt kapott helyet a 2002. évi megyei önkormányzati választások eredményét bemutató két táblázat.)

A továbbfejlesztés útja elképzelhető a regionális fejlesztési tanácsok megerősítésével, s évtizedes távlatban, regionális önkormányzatokká való fejlesztésével. Ehhez azonban a települési önkormányzati rendszeren belül (a kistépülések és a városok között) a feladatok és a hatáskörök differenciálására van szükség, a körzeti feladatok kistérségi társulásokba, később esetleg kistérségi önkormányzatokba való delegálásával. Ez utóbbira azonban még nem érett meg a politikai helyzet, hiszen csak hosszú, szívós munkával, a technikai és anyagi feltételek javításával lehet elérni, hogy a települési önkormányzatok is európai méreteket öltsenek. Ez lehet az alapja az európai méretű megyék (Bibó István és Verebélyi Imre kifejezésével élve: nagymegyék) a mai szóhasználatban megyékből felépített régiók kialakításának. Ez nyilván felveti a közigazgatási határok kérdését, ami egy újabb elágazási pont lehet a dolgozat továbbfejlesztésében.

Véleményem szerint, a közigazgatási reform regionális fejezete nem úszható meg költséghaszon-elemzés nélkül. Az átalakítás költségei között nemcsak a megyei apparátus leépítésével, hanem az igazgatási központok távolabbra kerülésével kapcsolatos költségekkel is

számolni kell, mint ahogy azt is figyelembe kell venni, hogy milyen zavart okozhat egy évtizedek, sőt évszázadok óta jól-rosszul, de működő rendszer megszüntetése. A célt, egy korszerű területi közigazgatási rendszer kiépítését csak apró lépésekkel lehet elérni, s ehhez figyelembe kell venni a politikai földrajz, a szociológia és a társadalom-lélektan eredményeit is.

1. számú melléklet

A regionális tanácsok összetétele a megyék és a megyei jogú városok delegálási rendszerében

1.) Közép-Magyarország régió:

Budapest főpolgármestere, plusz további 18 tag.

Pest megye képviselőjében a megyegyűlés elnöke, plusz további 9 tag

(A kiválasztás a fővárosi, illetve a megyei közgyűlés hatásköre, így rájuk van bízva, hogy a kerületi, illetve a kistérségi képviselőt, vagy a pártok képviselőt, illetve e kettő kombinált formáját helyezik előtérbe.)

2.) Nyugat-Dunántúl régió:

Sopron és Győr polgármestere, továbbá Győr város képviselőjében még 1 tag. Győr-Moson-Sopron megye képviselőjében a megyegyűlés elnöke és még 2 tag.

Szombathely polgármestere, továbbá Vas megye elnöke és még 1 tag.

Zalaegerszeg és Nagykanizsa polgármestere, továbbá Zala megye elnöke és még 1 tag.

3.) Közép-Dunántúl régió:

Dunaújváros és Székesfehérvár polgármestere, továbbá Fejér megye képviselőjében az elnök és még 3 tag.

Tatabánya polgármestere, továbbá Komárom-Esztergom megye elnöke és még 2 tag.

Veszprém polgármestere, továbbá Veszprém megye elnöke és még 3 tag.

4.) Dél-Dunántúl régió:

Pécs polgármestere és még 1 tag, továbbá Baranya megye képviselőjében az elnök és még 2 tag.

Kaposvár polgármestere, továbbá Somogy megye képviselőjében az elnök és még 2 tag.

Székesvárad polgármestere, továbbá Tolna megye képviselőjében az elnök és még 1 tag.

5.) Észak-Magyarország régió:

Miskolc polgármestere és még 1 tag, továbbá Borsod-Abaúj-Zemplén megye képviselőjében az elnök és még 5 tag.

Eger polgármestere, továbbá Heves megye képviselőjében az elnök és még 2 tag.

Salgótarján polgármestere, továbbá Nógrád megye képviselőjében az elnök és még 1 tag.

6.) Észak-Alföld régió:

Debrecen polgármestere, továbbá még 1 tag, Hajdú-Bihar megye képviselőjében az elnök és még 3 tag.

Szolnok polgármestere, továbbá Jász-Nagykun-Szolnok megye képviselőjében az elnök és még 3 tag.

Nyíregyháza polgármestere, továbbá Szabolcs-Szatmár-Bereg megye képviselőjében az elnök és még 4 tag.

7.) Dél-Alföld régió:

Kecskemét polgármestere, továbbá Bács-Kiskun megye képviselőjében az elnök és még 4 tag.

Hódmezővásárhely és Szeged polgármestere, továbbá még 1 tag, valamint Csongrád megye képviselőjében az elnök és még 2 tag.

Békéscsaba polgármestere, továbbá Békés megye képviselőjében az elnök és még 3 tag.

Megjegyzés az 1. számú melléklethez:

Minden régióbeosztás „rákfenéje” a székhely problémája. Magyarországon például a régióon belüli településhierarchia mentén gondolkodva talán egyedül a dél-dunántúli régió székhelye lehetne stabil. Pécs pozíciója mégis megingott, amikor a területfejlesztési régió központja 1998-ban Kaposvárra került. Egy hipotetikus észak-dunántúli régió székhelye is aligha lehetne Sopron (ahol ma a Nyugat-Dunántúl régió adminisztratív központja van), amennyiben Veszprém megye is csatlakozik, s Szombathely pozícióját is gyengítené a terület súlypontjának keletre tolódása. Nyilvánvaló, hogy ebben az új régióban Győr legfejlettebb megyeszékhelyként válhat központtá, ha azonban más szempontok is szóba kerülhetnek, akkor akár Pécs is régiószékhely lehet. (Gondolatban tovább folytatva a „székhelyoptimalizálást”: ha a Dunántúlt egyetlen egységes régiónak tekintenénk, a földrajzi középponthoz legközelebb eső város Siófok.) Ennél nehezebb a kérdés Észak-Magyarországon, ahol talán Miskolc és Debrecen közül kellene dönteni. Nyíregyháza nyilván örömmel vállalná a kompromisszumos megoldást, csakúgy, mint Eger. Heves megye esetében azonban az is felvetődik, hogy egy távoli régióközpont-kijelölés esetén inkább ők is a Budapest központú közép-magyarországi régiót választanák. Hasonló a helyzet Jász-Nagykun-Szolnok megyében, ahol járszági kezdeményezésre egyesek már most is szívesebben kötnének partneri kapcsolatot Pest megyével, mint Hajdú-Biharral. Az erővonalak az ő esetükben is a főváros felé irányulnak.

A székhely-variációk világosan jelzik, hogy megyénél nagyobb területű egységek kialakításakor tartalmi viták helyett inkább a városok rivalizálásának lehetünk tanúi. Így volt ez már a köztársasági megbízotti régiók létrehozásakor, amikor Székesfehérvár és Veszprém, valamint Debrecen és Nyíregyháza vetődött fel alternatív régióközpontként.

A mai régióviták gyökerei között említhető az is, hogy a rendszerváltozás „demokratikus hevületében” a regionalizáció az 1990-es évek első felében teret engedett az alulról építkező régiórendszer kialakulásának. A területfejlesztés kapcsán sor került a megyék önkéntes társulására, így a Dunántúlon a három dél-dunántúli megye (Baranya, Somogy, Tolna), valamint a három nyugati határszéli terület (Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala) alkotott egy-egy fejlesztési régiót. Ez utóbbiból – mint már említettük – Veszprémet csupán azért zárták ki, mert nem határ menti megye. Jobb híján Fejér, Komárom-Esztergom és Veszprém megye „volt kénytelen” létrehozni a közép-dunántúli regionális együttműködést. Az alföldi megyék egy része viszont Észak-Magyarországgal kívánt összefogni, így Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar és Jász-Nagykun-Szolnok megye fogott össze regionális fejlesztési társulást alkotva. (Ehhez később Nógrád megye is csatlakozott.) A nyugat-magyarországi határ menti szövetkezéshez hasonlóan keleten is létre lehetett volna hozni Békés, Hajdú-Bihar, valamint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből (még ha a határon túli szomszédságtól várható előnyök nem is voltak összemérhetők az előbbivel). Ennek a folyamatnak – ami az új területfejlesztési intézményrendszer tanulási folyamatának értékes része volt – azonban véget vetett az a döntés, amely 1998-ban véglegesen kijelölte a 7 tervezési-statisztikai régiót.

2. számú melléklet

A 2002. évi megyei önkormányzati választások eredménye
Összesített szavazatok a 10 000 lakos feletti választókerületekben

Megnevezé s	MSZP	Fidesz +társai	SZDS Z	MDF	FKgP	MIÉP	Mun kás párt	Cent- rum	Egyéb párt	Társ.i Szerv.	4% alatti	Össz.
Baranya	13 032	5 428	1 021	731	169	270	374	195	0	0	3 629	24 849
Bács- Kiskun	23 952	20 185	5 733	2 796	1 033	1 139	666	654	550	0	4 118	60 826
Békés	22 669	14 612	2 178	3 781	575	1 174	678	647	265	2 295	2 337	51 211
Borsod- Abauj- Zemplén	32 693	18 785	2 369	0	410	1 436	1 356	1243	426	0	3 105	61 823
Csongrád	13 720	7 285	0	0	169	446	358	0	0	2 970	2 561	27 509
Fejér	6 150	5 376	541	0	118	264	137	0	0	0	879	13 465
Győr- Moson- Sopron	9 616	6 337	1 040	2 142	0	374	0	0	0	0	1 155	20 664
Hajdú- Bihar	17 016	10 820	5 186	0	1 168	1 017	442	732	269	5 440	4 235	46 325
Heves	11 155	5 350	1 690	0	136	860	378	0	0	0	3 151	22 720
Jász- Nagykun- Szolnok	21 014	13 972	3 630	0	883	877	981	1338	915	0	2 671	46 281
Komárom- Esztergom	17 369	12 244	2 900	0	0	767	666	528	0	2 571	1 624	38 669
Nógrád	8 066	4 454	766	1 313	78	298	571	290	103	0	82	16 021
Pest	91 987	60 628	16 275	11 809	1 771	10 857	1 882	2936	718	0	10 931	209 794
Somogy	11 146	7 234	675	0	0	301	145	0	0	3 777	299	23 577
Szabolcs- Szatmár- Bereg	15 251	6 055	1 391	1 116	194	336	188	209	1930	4 336	565	31 571
Tolna	10 510	8 587	1 495	0	167	434	0	0	0	0	3 238	24 431
Vas	8 687	9 152	680	0	92	387	0	306	103	0	1 371	20 778
Veszprém	22 788	17 081	0	1 653	249	681	0	571	469	0	1 292	44 784
Zala	2 485	0	256	0	0	0	0	324	0	2 621	1 708	7 394
Összesen	359 306	233 585	47 826	25 341	7 212	21 918	8 822	9973	5748	24 010	48 951	792 692
Százalék	45,3	29,5	6,0	3,2	0,9	2,8	1,1	1,3	0,7	3,0	6,2	100

Megjegyzés:
MSZP nyerte a szavazatok 45,33%-át
Fidesz nyerte a szavazatok 29,47%-át
SZDSZ nyerte a szavazatok 6,64%-át 17 megyében
MDF nyerte a szavazatok 5,51%-át 8 megyében
Társadalmi szervezetek nyerték a szavazatok 9,2%-át
MIÉP egyedül Pest megyében haladta meg (5,17%), és szerzett (2)mandátumot.

Összesített szavazatok a 10 000 lakos alatti választókerületekben

Megnevezés	MSZP	Fidesz +társai	SZDSZ	MDF	FKgP	MIÉP	Munkáspárt	Centrum	Egyéb párt	Társadalmi szerv	4% alatti	Összesen
Baranya	35 490	20 546	4 373	3 731	1 202	1 162	1 521	0	0	4 679	10 413	83 117
Bács-Kiskun	40 740	34 170	3 736	7 324	2 079	1 768	988	1 381	2 058	0	7 204	101 448
Békés	30 186	20 679	4 314	3 187	1 459	1 107	1 528	1 399	687	0	5 854	70 400
Borsod-Abaúj-Zemplén	81 440	52 217	3 152	0	1 737	3 871	3 973	2 179	1 930	0	17 900	168 399
Csongrád	20 405	17 818	0	0	1 199	1 165	0	863	0	8 250	4 223	53 923
Fejér	33 602	31 452	2 639	0	0	1 723	1 117	1 335	1 122	10 754	3 675	87 419
Győr-Moson-Sopron	27 817	31 131	2 449	12 231	0	1 336	0	0	553	3 792	8 165	87 474
Hajdú-Bihar	29 824	19 085	3 042	0	1 596	1 824	454	841	1 622	0	13 950	72 238
Heves	42 239	21 861	3 196	0	1 284	2 363	2 196	0	0	8 651	1 783	83 573
Jász-Nagykun-Szolnok	34 345	18 226	4 275	0	1 376	1 625	1 754	1 741	0	5 278	9 805	78 425
Komárom-Esztergom	20 092	13 557	1 565	0	933	1 306	879	0	0	13 235	1 241	52 808
Nógrád	25 492	19 633	1 749	2 023	497	941	1 504	767	717	0	4 865	58 188
Pest	78 578	63 191	9 979	9 299	0	7 119	1 684	3 050	932	10 309	6 356	190 497
Somogy	31 509	26 841	2 219	0	938	1 564	1 264	0	0	26 323	2 099	92 757
Szabolcs-Szabolcs-Bereg	52 371	37 773	5 788	2 545	1 490	1 912	1 287	1 157	6 798	41 223	8 715	161 059
Tolna	24 171	20 529	1 453	0	800	1 165	0	0	1 052	2 565	7 448	59 183
Vas	18 672	28 716	2 593	0	982	1 219	0	768	420	6 883	971	61 224
Veszprém	33 599	31 979	0	7 859	1 441	1 897	0	1 480	0	0	6 051	84 306
Zala	17 893	20 598	2 299	0	1 070	1 746	0	458	0	7 039	18 931	70 034
Összesen	678 465	530 002	58 821	48 199	20 083	36 813	20 149	17 419	17 891	148 981	139 649	1 716 472
Százalék	39,5	30,9	3,4	2,8	1,2	2,1	1,2	1,0	1,0	8,7	8,1	<100

Megjegyzés:
Az MSZP a szavazatok 39,53%-át, a Fidesz a szavazatok 30,88%-át nyerte átlagosan, míg az SZDSZ a szavazatok 3,7%-át kapta abban a 17 megyében, ahol külön listán indult.
MDF a szavazatok 5,76%-át kapta abban a 8 megyében, ahol külön listán indult.
Társadalmi szervezetek a szavazatok 16,82%-át kapták.

Tematikus irodalomjegyzék

1. Történeti kérdések

- Hajdú Zoltán*: Magyarország közigazgatási földrajza, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2001.
- Hencz Aurél*: Területrendezési törekvések Magyarországon, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1973.
- Magyary Zoltán*: Magyar Közigazgatás, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.; A vármegye – A vármegye szervezete, in: COMITATUS, 1998. 7–8. szám, 135–143.
- Miklóssy Endre*: Régiók Magyarországon, rövid történelmi áttekintés, in: COMITATUS, 1998. 11–12. szám, 64–75.
- Nagy Gábor*: Múlt, jelen, jövő – a területi közép-szint szerepe Magyarországon. In COMITATUS, 2000. 1–2. szám, 29–40.

2. Tanácsrendszer

- Beér János*: A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon, KJK, Budapest, 1962.
- Békesi László*: A tanácsi gazdaság, a tanácsok pénzügyei. MKKE, Egyetemi jegyzet, 1978.; A területi gazdaságtan, a területfejlesztési politika és a közigazgatás kapcsolata. In Pénzügyi Szemle, 1980. június, 403–414.
- Bernát Tivadar* (szerk.): Magyarország gazdaságföldrajza. Tankönyvkiadó, Budapest, 1972.
- Bibó István*: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció. In Válogatott tanulmányok, 1971-79. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986.
- Bihari Mihály*: Reform és demokrácia, in: Fordulat és reform, Medvetánc 1987/2. szám melléklete.
- Lakos Sándor*: A tanácsok helye és szerepe a szocialista építés jelenlegi szakaszában. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1969.
- Madarász Tibor*: Városigazgatás és urbanizáció. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1971.;
- Mandel Miklós – Gáspár Lujza*: A gazdasági folyamatok térben való szintetizálása. In Közgazdasági Szemle 1977. május, 524–534.
- Pálné Kovács Ilona*: Regionális politika és közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1999.
- Vági Gábor*: A tanácsi gazdálkodásról. ÁSZI, Budapest, 1986.; in: Fordulat és reform, Medvetánc 1987/2. szám melléklete; Magunk, Uraim. Gondolat, Budapest, 1991.
- Verebélyi Imre*: A tanácsi önkormányzat. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Zoltán Zoltán*: Településgazdaságtan. MKKE Egyetemi jegyzet, Budapest, 1978.;

3. Önkormányzat

- Ágh Attila* (szerk.): Magyar közigazgatás a reformok útján. BM IDEA PROGRAM, Teamp Kft., Budapest, 2003.
- Bernék Ágnes* (szerk.): A globális világ politikai földrajza. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2002., 2003.
- Csefkó Ferenc*: Az önkormányzatok és a középszint. In COMITATUS, 1998. 1. szám, 5–9.;
- Cseh Tamás*: A megyei közigazgatás szervezete és hatásköre a tanácsrendszert megelőző időszakban (1870–1949). In COMITATUS, 1992. 1–2. szám, 100–103.
- Fekete Mihály*: Hol legyen a megyék székhelye? In COMITATUS, 1993. 9. szám, 49–53.
- Hajdú Zoltán*: A tartományi közigazgatás kialakításának térproblémái Magyarországon. In COMITATUS, 1997. 1. szám, 37–41.
- Hajdúné Csabai Éva – Vasas Lászlóné*: A megyei önkormányzat választási-képviselési rendszerének ellentmondásai, a továbbfejlesztés alternatívái. In COMITATUS, 1993. 3. szám, 27–30.
- Horváth Gyula – Pálné Kovács Ilona* (szerk.): Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés. MTA, Magyarország az ezredfordulón, Budapest, 2000.
- Horváth M. Tamás*: A túlélés kockázata, In Tér és társadalom, 1989. 4. szám, 63–79.; Működnek-e tanács megyei szinten? Állam és Igazgatás, 1989. 4. szám, 319–329.; Mi minek a micsodája? Középszint és regionális politika. In COMITATUS, 1993. 7–8. szám, 71–77.;
- Hudi József*: Miért nem lett Szentes megyeszékhely? In COMITATUS, 1993. 6. szám, 68–74.
- Illés Iván*: Régiók és regionalizáció I-II. In COMITATUS, 2001. 6. szám, 5–13., és 2001. 7–8. szám, 20–28.
- Kovács Zoltán*: Egy felmérés tanulságai: megyei önkormányzatok véleménye a régiók szerepéről. In COMITATUS, 2000. 10. szám, 58–60.
- Mandel Miklós*: A térgazdálkodás kitüntetett szerepe a gazdaságpolitikában. In COMITATUS, 2000. 12. szám, 5–16.
- Nemes Nagy József*: Javaslat a hazai nagytér-ségi térfelosztásra: Nyugat – Központ – Kelet, in COMITATUS, 1997. 1. szám, 42–47.; A tér a társadalomkutatásban. Budapest, 1998.; Politikai terek, in COMITATUS, 2001. 10. szám, 22–27.
- Oláh Miklós*: A politikai térkép sajátosságai a választás tükrében. In COMITATUS, 1994. 10. szám, 32–42.; Ezüstvasárnap (szerk.). COMITATUS, Veszprém, 1995.; Közelítési módok a regionális identitás térbeliségének megjelöléséhez. In COMITATUS, 1998. 2. szám, 6–33.; Önkormányzatok – érdekérvényesítés. In COMITATUS, 1998. 10. szám, 37–50.;
- Oláh Miklós – Ággy Zoltán*: Önkormányzatok „peremhelyzetben”. In COMITATUS, 1997. 3–4. szám, 48–54.
- Oláh Miklós – Ággy Zoltán* (szerk.): Új szereposztás. COMITATUS, Veszprém, 2003.

Pálné Kovács Ilona: Kistérségek, megyék, régiók és a közeljövő közigazgatása. In COMITATUS, 1994. 12. szám, 30–43;
 Régiók Magyarországa – ultima ráció? In COMITATUS, 2001. 5. szám, 5–9.; A politikai regionalizáció esélyei Magyarországon. In COMITATUS, 2002. 1–2. szám, 6–19.;

Pálné Kovács Ilona – Horváth Gyula: A megyei önkormányzatok közigazgatási és területfejlesztési stratégiájának alapjai, in: COMITATUS, 1993. 1. szám, 14–19.

Pálné Kovács Ilona – Agg Zoltán (szerk.): A rendszerváltás és a megyék. COMITATUS, Veszprém, 1994.

Perczel György (szerk.): Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza. ELTE, Eötvös Kiadó, Budapest, 1996. Második, átdolgozott kiadás, 2003.

Rechnitzer János: Térszerkezeti változások a Felső-Dunántúlon. In COMITATUS, 1992. 6. szám, 3–6.; Területi stratégiák. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 1998.

Ruttkay Eva: Demokrácia – decentralizáció – fiskális decentralizáció, in: COMITATUS, 2004. 10. szám, 4–12.

Süli Zakar István: Régiók a földrajzi térben. In COMITATUS, 1997. 3–4. szám, 7–16.

Szabó György: A régiókról. In COMITATUS, 1999. 11. szám, 60–66.

Szegvári Péter: Féltsük-e a megyét a régiótól? In COMITATUS, 1998. 1. szám, 39–41

Szigeti Ernő (szerk.): Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2001.

Tóth Ákos: Összetoldozott régiók: együttműködésre ítélve. In COMITATUS, 1998. 5. szám, 89–90.

Tóth József: Nagyvárosok a magyar településrendszerben. In COMITATUS, 1993. 7–8. szám, 40–53.; A magyar közigazgatási területi rendszer átalakítására irányuló komplex kutatások kéziratai I-III. (szerk.). JPTE, Pécs, 1993.

Vági Gábor: Megye-reform – megyei tanács nélkül. In Tér és társadalom, 1989. 4. szám, 81–92

Verebélyi Imre (szerk.): A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja. ÁSZI, Budapest, 1988.; A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása (szerk.). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1996. ; Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai (szerk.). MKI–MTA PTI–MTA RKK, Budapest, 2000.; Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, különös tekintettel a magyar megyék megerősítésére. In COMITATUS, 2001. 10. szám, 53–55.; Régió és megye, vagy nagymegye? In COMITATUS, 2001. 11–12. szám, 106–109.

Zoltán Zoltán: Megye vagy tartomány? In COMITATUS, 1997. 1. szám, 21–36.

Zongor Gábor: Adalékok a megyei közgyűlések kialakításáról és összetételéről. In COMITATUS, 1991. 2–3. szám, 56–64.; A megyei közgyűlések választása és összetétele. In COMITATUS, 1996. 1. szám, 11–22.; Az európai regionalizmus és a magyar elképzelések. In COMITATUS, 1999. 7–8. szám, 17–24., Megyei választások 1998-ban. In COMITATUS, 1999. 12. szám, 29–38.

Zongor Gábor – Agg Zoltán (szerk.): Rendszerváltó önkormányzók 1990-2000. KISZI, Veszprém, 2001.

4. Nemzetközi kitekintés

Az Európai Unió régióbeosztásáról. In COMITATUS, 2001. 3. szám, 33–38.

Balázs István: A területi önkormányzatok feladat- és hatáskörének változásai Európában. In COMITATUS, 1995. 2. szám, 12–21.

Byrne, Tony: Local government in Britain. Penguin Books, London, 2000.

Dutkó András: A történelmi megyerendszer átszabása Szlovákiában és Romániában. In COMITATUS, 2000. 10. szám, 21–29.

Gaits, George Miklós: Helyi önkormányzatok Nagy-Britanniában. In COMITATUS, 1992. 5. szám, 54–61.

Halász Iván: A kerületi önkormányzatok a Cseh Köztársaságban. In COMITATUS, 2000. 10. szám, 5–20.

Kiss László: A megyei középszint feladatai a nyugat-európai polgári demokráciákban. In COMITATUS, 1997. 3-4. szám, 147–151.

Kiss Marietta: Régióbeosztás Európában. In COMITATUS, 2002. 1–2. szám, 53–61.

Navracsics Tibor: Az új horvát közigazgatási rendszer: Egy államszervezet kiépítésének nehézségei. In COMITATUS, 1993. 10. szám, 11–20.; A regionalizmus Franciaországban – A regionalizmus történelmi gyökerei. In COMITATUS, 1996. 6. szám, 39–46.

Próbáld Ferenc (szerk.): Európa regionális földrajza. ELTE, Eötvös Kiadó, Budapest, 2000.

Rusnák, Dárus: Szlovákia területi felosztásának fejlődéséről. In COMITATUS, 1991. 5–6. szám, 76-79.

Seele, Günter: Körzetek a Német Szövetségi Köztársaságban, in: COMITATUS, 1992. 7. szám, 19–23.

Szabó Lajos: A francia területi közigazgatásról. In COMITATUS, 1997. 11. szám, 21–27.

Szilágyi István: Közpolitika és regionalizáció Portugáliában I.. In COMITATUS, 2002. 4. szám, 6–11.; Közpolitika és regionalizáció Portugáliában II. Egy előre bejelentett vereség krónikája. In COMITATUS, 2002. 5. szám, 5–18.

Takács Ildikó – Agg Zoltán: Norvégiában jártunk. In COMITATUS, 1995. 12. szám, 74–76.

Agg Zoltán publikációs jegyzéke

1. Megyei tanácsok: csökkenthető-e a létszám?, in: Figyelő, 1987. október 8.
2. Önkormányzati és állami feladatok finanszírozása a helyi és a területi tanácsoknál, in: Pénzügyi Szemle, 1988. július
3. A tanácsigazgatás megyei szervezetének korszerűsítése vagy reformja, in: Állam és Igazgatás, 1988. november
4. És mi legyen a vármegyékkel?, in: Magyar Nemzet, 1989. október 31.

5. Megyék helyett tartományok?, in: Figyelő, 1990. január 4.
6. Megye-e a megye?, in: Népszabadság, 1990. január 8.
7. Önkormányzat és tulajdon: A bigámista megye, in: Figyelő, 1990. március 29.
8. Vármegyei önkormányzat – tulajdon – államigazgatás, in: Hitel, 1990. május 2.
9. Hogyan lesz az állami tulajdonból önkormányzati tulajdon?, in: Magyar Közigazgatás, 1990. május
10. Tanácsok helyett önkormányzatok, in: Napló, 1990. június 11.
11. Megyehatárok, városközösségek, önkormányzati jogok, in: Napló, 1990. július 3.
12. Vita az önkormányzatokról, in: Napló, 1990. július 30-31.
13. Legyen-e Veszprém megyei jogú város?, in: Napló, 1990. október 29.
14. Hány járás – hány tartomány – hány megye? A területi kérdés Magyarország határain belül és a megyerendszer, in: Magyar Közigazgatás, 1990. november
15. Pénzügyi konfliktusok, vagyoni jogi viták az új önkormányzati rendszerben, in: Napló, 1990. november 19–21.
16. Tájegységek, gazdasági körzetek, régiók, in: COMITATUS, 1991. 1. szám
17. Mi lesz veled vármegye? Hogyan tovább városfejlesztés? (cikkek és tanulmányok), KISZI, Veszprém, 1991.
18. Az önkormányzati gazdálkodás alapjai, (tanfolyami jegyzet), Veszprém, 1991.
19. Miért lenne alkotmányellenes a megyék megszüntetése?, in: COMITATUS, 1992. 3. szám
20. Lakossági vélemények a megye szükségességéről, in: COMITATUS, 1992. 7. szám
21. A megyei tanácsoktól a köztársasági megbízottig, in: COMITATUS, 1993. 1. szám
22. Adalékok a közigazgatási középszint vitatott kérdéseihez, in: COMITATUS, 1993. 4. szám
23. A megyei önkormányzatok és az adórendszer, in: Pénzügyi Szemle, 1993. 4. szám
24. Éljen a vármegye? Harcra készül az új megye!, in: COMITATUS, 1993. 3. szám
25. Működhetnek-e a megyei önkormányzatok saját bevételek nélkül?, in: COMITATUS, 1993. 9. szám
26. Jegyzők véleménye a középszintű igazgatás helyzetéről és a megyék jövőjéről, in: COMITATUS, 1993. 11–12. szám
27. Milyen funkciók és feladatok kerüljenek a megyei önkormányzatokhoz?, in: COMITATUS, 1994. 3. szám
28. Ki fizeti a révést? Finanszírozható-e normatívan a körzeti feladatokat ellátó intézményrendszer?, in: COMITATUS, 1994. 5. szám
29. Eötvös József és a megyerendszer, in: COMITATUS, 1994. 6. szám
30. Ki válassza a megyegyűlést?, in: COMITATUS, 1994. 8–9. szám
31. Pártosodó önkormányzatok, avagy kit képviseljenek a megyegyűlés tagjai?, in: COMITATUS, 1994. 10. szám
32. A lebegő megye (szerk.), COMITATUS, Veszprém, 1994.
33. A körzeti feladatokat ellátó intézmények finanszírozási problémái, in: COMITATUS, 1995. 1. szám
34. Átépités. (Közigazgatás – területfejlesztés – településmarketing) COMITATUS, Veszprém, 1996.
35. A megyei önkormányzatok lakossági megítélése, egy közvélemény-kutatás eredményei, in: COMITATUS, 1996. 11. szám
36. A hatékonyabb kormányzásért?, in: COMITATUS, 1997. 3–4. szám
37. A dunántúli nagyrégióról, in: COMITATUS, 1997. 3–4. szám
38. A közigazgatási térfelosztás néhány kérdése, in: COMITATUS, 1997. 5. szám
39. Közérdek és politika: kinek kell ennyi megye?, in: COMITATUS, 1997. 11. szám
40. Lehetséges-e hipotetikus közigazgatás-földrajz?, in: COMITATUS, 1998. 1. szám
41. A megyék helye a Régiók Magyarországon, in: COMITATUS, 1998. 5. szám
42. Megyék vagy régiók?, in: COMITATUS, 1999. 1–2. szám
43. Közigazgatási ismeretek geográfusoknak, ELTE Eötvös Kiadó, Egyetemi jegyzet, 1998.
44. Áldozatul esik-e a megyerendszer az EU régióknak?, in: COMITATUS, 1999. 1–2. szám
45. Megyei jogú városok: folytonosság és megújulás, in: COMITATUS, 1999. 12. szám
46. Néhány gondolat a régióalkotás problémáiról, in: COMITATUS, 2000. 9. szám
47. Az Európai Unióba a régiókon keresztül vezet az út?, in: COMITATUS, 2002. 5. szám
48. Megyék vagy régiók? – A közvélemény-kutatás tükrében, in: COMITATUS, 2002. 9. szám
49. Megyei helyett regionális választási rendszer Magyarországon?, in: COMITATUS, 2002. 11–12. szám
50. Megyék – régiók – Európai Unió, (szerk.), COMITATUS, Veszprém, 2003.
51. A politikai földrajz és a megyék, in: COMITATUS, 2004. 10. szám
52. A megyék védelmében, COMITATUS különszám, 2005.
53. *Agg Zoltán – Oláh Miklós*: A megye önkormányzatok a közvélemény tükrében, in: COMITATUS, 1996. 7-8. szám
54. *Agg Zoltán – Nemes Nagy József*: Politikai és közigazgatási térfelosztások, választási rendszerek, in: COMITATUS, 2001. 11–12. szám
55. *Agg Zoltán – Oláh Miklós*: A megyei közvélemény és az Európai Unió, in: COMITATUS, 2002. 10. szám
56. *Agg Zoltán – Nemes Nagy József*: A politika térségi és helyi szintjei, in: A globális világ politikai földrajza (szerk. Bernek Ágnes), Nemzeti Tankönyvkiadó, 2002.

