

AGG ZOLTÁN

A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban

Mottó:

„A földrajz legnehezebb ága a politikai földrajz. Azért a legnehezebb, mert ebben igen nehéz elfogulatlan, konkrét megállapításokat levezetni. Ezt a tudományágat rendszeren csak akkor szokták elővenni, amikor valami politikai törekvést tudományos érvekkel akarnak alátámasztani. Igen nehéz, majdnem lehetetlen ezen a téren teljesen tárgyilagosnak lenni, mert minden igazi művelt ember szereti hazáját, vagy népét, vagy fáját s nem tud megszabadulni a részrehajlástól s nem tud leírni olyan tényeket vagy megállapításokat, amelyek saját nemzetének vagy nemzetiségének kárára, veszedelmére vagy lealacsonyítására szolgálnának. A tárgyilagosság hiánya és a célzatosság jellemzők a legtöbb politikai földrajzi munkát, nem is beszélve azokról a megvetésre méltó írásokról, amelyek tudva, valótlán állításokkal igyekeznek céljuk elérését elősegíteni.”
Cholnoky Jenő

Bevezetés

A megyék politikai földrajzi arculata és közigazgatási szerepe

Napjainkban nemcsak az államigazgatást, de a politika 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 tizenöt 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. 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 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 1992-2006. között, a megyei önkormányzatiság, a középszintű közigazgatás és a regionalizmus kérdéskörében. Arra keres választ, hogy *van-e társadalmi támogatottsága a mai megyerendszer gyökeres átalakításának?* További kérdések is felmerülnek: *Hány régióra tagolható Magyarország? Mi legyen a régióbeosztás?* Ezekre is megpróbálunk választ adni.

A magyarországi önkormányzati-közigazgatási 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 megcélozza az intézményi továbbfejlesztés útját is.

I. RÉSZ

A politikai és közigazgatási térfelosztásokról általában

Az országon belüli terület egységek kialakításakor, még a belső határ kérdésénél is fontosabb kérdés a központi és a helyi (térégi) hatalmi, *döntési kompetenciák* aránya.¹ E relációk mögött egy még általánosabb, erősen értéktartalmú összefüggés áll: *vajon hatékonyabb, emberibb, demokratikusabb-e egy decentralizált rendszer a központosítottnál, vagy sem?* Minden helyi vagy megyei vezető vélhetően gondolkodás nélkül igennel válaszol a kérdésre. (Nem beszélve most a diktatúrákról, s különösen az úgynevezett proletárdiktatúra demokratikus centralizmusáról – de erről részletesebben majd később, a megyei tanácsok elemzésénél.) Távrolról 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-térégi 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 terület egységeket. 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*

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

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 szétválak.)

E követelményből természetesen 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 szembefeszülő, 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) 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 *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 gyűrni 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 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) régióknak, 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 torzíja* (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 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,

² A megyét angol nyelvterületen shire-nek mondják – pl. Oxfordshire –, s nyelvi szerepét az is 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.

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 rendszerek szerepe, 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 hármass 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 alapidilemmája 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 immár két évszázada működik.

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.

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

Választási rendszerek és térfelosztások

Európában és az Egyesült Államokban 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 összeszámlálása 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 többletképviselők számával megemelkedett a Parlament létszáma. Így eléggé arányos választási szisztéma alakult ki, amit a

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.

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 a megyékre alapozott listás választási rendszert ajánlották.⁷ Végül kompromisszumos megoldásként a megyékben és a fővárosban egyéni választókerületekben, és ennél valamivel 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

Önkormányzati választási rendszerek

A helyi önkormányzati választási rendszerek sok országban követik az országgyűlési választási szisztémát, máshol 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.

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 pártlistákon 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 megmérettetésen részt

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

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 képviselőtestületbe.

A legdemokratikusabb, mert a legközvetlenebb választási rendszer a tízezer lakosnál kisebb települések úgynevezett kislistás rendszere, amikor magára a jelöltre 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. Itt a legnagyobb a politikai pártok szerepe, s itt a legszorosabb az összefüggés a parlamenti és az önkormányzati választások között. (Sajnos a megyei jogú városokban 1994-től kezdve nincs mód pártlistás szavazásra, ezért a parlamenti választások és a megyei önkormányzati választások összehasonlítása érdekében korrigálni kellett az országgyűlési választások adatait.)

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.

A politikai tér fontos részét képezik a megyék és a nagyobb (megyei jogú) városok. Ma azonban a megyék politikai testületei nem rendelkeznek valóságos 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

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.

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 tűntek, mint amit valójában betöltöttek”. Megfelelő szervezeti-jogi garanciák hiányában ugyanis nem érvényesülhetett a tanácstestület elsődleges szerepe. A hivatali

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.

(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.

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.
- 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 tanács törvényt (1954).

A második tanács törvény érvényesíteni kívánta a tanács testület 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 tanács törvény 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 szervezet különböző 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

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

¹³ Vass György: Id. mű.

¹⁴ Vass György: Id. mű.

állását mindig az mutatta, hogy milyen a két oldal (a demokratizmus és a centralizmus) egymáshoz viszonyított aránya. A második tanács törvény 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 szerv által alkotott jogszabály nem lehet ellentétes a felsőbb szerv által alkotottal,
- a felsőbb szerv – jogszabályba ütközés esetén – megsemmisítheti, megváltoztathatja az alsóbb szerv döntéseit (a szakigazgatás 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 kísérhetik,
- a felsőbb szervnek jóvá kell hagynia az államigazgatási szervek vezetőinek kinevezését.

Továbbra is érvényesült tehát a tanácsok alá-, fölérendeltségének 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.

Az első két tanács törvény 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 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 találtak. 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:

- 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.

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 tanács törvényre van szükség.

A reformista szakmai elképzeléseket a politika (a párt) is támogatta, azzal az intelmmel, 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 tanács törvény* már a tanácsok jellegének definiálásakor – a tanácsok népképviselői-, önkormányzati- és államigazgatási szervek – új és előremutató volt. A

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

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 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 *szervezetalkítási 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 osztálytársadalmi 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

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

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

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 funkción kívül konkrét irányítási feladatai is voltak. A központi célkitűzések közvetítését azonban nem a tanács testületeken, hanem a kettős alárendeltségben működő végrehajtó bizottságon, de még inkább 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 érdekképviselési funkció, vagy más néven területgazda-funkció a különböző megyei települések, városok és térségeik eltérő érdekeinek összehangolását, illetve a megfelelő koordinációt is jelentette a központi célkitűzések és a helyi területi érdekek között. Ennek a tevékenységnek egyik fontos kerete a különböző területi tervek meghatározása, ide értve a tanácsai és nem tanácsai 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 képviselése volt oly módon, hogy egyidejűleg érvényesüljenek a központi célkitűzések is. Végeredményben a megyei tanácsok jogosítványa volt a helyi tanácsai 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 egészét vagy nagy részét érintették, illetve valamiféle különleges igényt elégítettek ki. A tanács törvény 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 időskorúak pszichiátriai otthonai, egészségügyi gyermekotthonok, vagy a levéltár).

A megyei önkormányzatok a megyei tanácsok feladatköréből csupán *az ellátó szerepkört* „örökölték meg”, bár az eredeti törvénytervezetben az *érdekképviselés* lehetősége is szerepelt.¹⁸ A központi irányítás létrehozta a maga megyei szervezetrendszerét, így a hatósági irányító, ellenőrző

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

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

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 középfokú 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 tanácstörvény. 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.

Irányítási jogkörében a megyei végrehajtó bizottság:

- Határozataiban kötelezően vagy irányelveként 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 Tanácsi Hivatala elnökéhez – lehetett fordulni.

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

A harmadik tanácstörvény 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 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 bizonyossága 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 korábbinál nagyobb mozgásteret biztosított a megyei tanácsok számára. A tanácsokat illető bevételek megyei szintű szabályozásával, és az állami támogatás szétosztásának jogával élve a megyei tanácsok döntő befolyással bírtak a településfejlesztésre.²²

Az 1971–1975. közötti IV. ötéves tervidőszakban kezdődött a megyeszékhelyek erőltetett ütemű fejlesztése, ami különösen a százezer lakosnál kisebb népességű megyei központoknál volt szembetűnő. A városépítés jó példaként mutatták fel az átépített salgótarjáni városközpontot, 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 Konceptió 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

¹⁹ Vö. 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 redisztribúció típusai és az érdekvizonyok 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 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.

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 „kifelejtettek”, kiemelt alsó fokú központnak nyilvánították. (Ide többnyire olyan nagyközségek kerültek, amelyeknek jelentőségét külön ki akarták emelni. Például Balatonfűzfő, 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 megközelíthetetlenné 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 Tanácsai Hivatala kezdeményezésére megkísérelték a megyei tanácsokat rábírni 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 pénz szánunk egy lakosra. Két megyehatár mellett lévő kistépülés 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.)

²⁴ Vági Gábor már az 1970-es években megfogalmazta a megyei tanácsai elosztási szisztéma kritikáját. (Lásd: Közgazdasági Szemle, 1975. 7–8. szám, Valóság, 1979. 3. szám.) A tanácsai 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.

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

II. RÉSZ

A rendszerváltás hatása a megyerendszerre

1989-ben valóságos mozgalom indult a megyék megszüntetésére. Felhívások fogalmazódtak meg a sztálinista képződmény eltörlésére, úgyszólván 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* ötlete, párhuzamosan a megyék pénzügyi újraelosztó szerepkörének teljes megszüntetését célzó – egyébként teljesen jogosnak tűnő – követeléssel. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy a megyei tanácsok – 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 főbatalomnak volt engedelmes eszköze* a megyei tanácsnokság 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 működésének 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 négy évtizedben a közigazgatási működés, azaz *a hivatali jelleg volt túlsúlyban* a megyei „önkormányzatoknál”, s a nyolcvanas évek vége kivételével a megyei tanácsok csak formálisan gyakorolták hatáskörüket. De a megoldás nem a testületek feloszlatása, s kizárólag megyei hivatalok működtetése. Éppen ellenkezőleg. A megyei hivatalokat valóságosan is az önkormányzati testület *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.

²⁶ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, 1942.

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* működne, 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 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 megfélemlkezni a helyben működő intézmények – például iskolák – önállóságáról sem.

A megyei önkormányzat egyaránt elképzelhető a *helyi önkormányzatok szövetségéeként*, illetve saját területi feladatokkal rendelkező – a helyi önkormányzatok mellett működő közvetlenül *választott megyei képviselőtestületként*. (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, érdekképviseleti okokon kívül ez az intézményhálózat az az anyagi bázis, amelynek

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

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 volt akkor az önkormányzat. *A hatalommegosztás* (törvényhozás – igazságszolgáltatás – államigazgatás) hármasa mellé néhányan negyedikként a *helyi-területi önkormányzatot* sorolják, úgy is mint a demokrácia helyi megvalósulását. A megvalósulatlan demokrácia időszakában egyszer már a közvetlen hatalomgyakorlás eszközeként *az önkormányzatok helyett a tanácsrendszert állították*, hol mint népképviselőt és hol 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 szakracionalitások 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 legitimációját 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 szituáció 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 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 számlárlétrát, amíg a döntés megszületik, majd a

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

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 abhoz a legtöbb információ áll a rendelkezésre*. 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 – beállnak 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 társadalmasították*. 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 90-es években előtűnik álló önkormányzati törvénykezés között. Akkor a vármegyei törvényhatóságok megmaradó *alkotmányvédő feladataikkal* – leválasztva róluk a törvényhozási és a bírói jogosultságokat – egyfajta köztes *kiegyensúlyozó szerepet töltöttek be* az abszolutizmus veszélye ellen. Ugyanakkor nem rendelkezhetek teljes *autonómiával*, hiszen ez magát a kiegyezést veszélyeztette volna, ezért a magyar államigazgatás a főispánon keresztül jelentős befolyással bírt a vármegyei önkormányzatra.

A modern megyei önkormányzatnak is ellensúlyt kellene képeznie a központi államigazgatás többpártrendszerű uralmával szemben, s össze kellene fognia a helyi önkormányzatok ellenerőit is. Véleményem szerint az nem lehetett kérdés, hogy legyen-e megyei önkormányzat, hanem csak az, hogy ez a *helyi önkormányzatok szövetségéeként*, vagy pedig önállóan, a helyi önkormányzatoknak mellérendelten létesüljön.

Az új önkormányzati törvény

A rendszerváltoztatás átrendezte a hatalommegosztás rendszerét is. *Az önkormányzatokat szociológiai értelemben véve önálló hatalmi ágnak 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.*³¹

Az utóbbi években az ENSZ külön programot indított a decentralizáció, a helyi demokrácia fejlesztésére. 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 ajánlásai³² a következőképpen osztályozzák decentralizáció típusait:

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.

³¹ Litvacktól idézi Ruttkay Éva, Demokrácia – decentralizáció – fiskális decentralizáció c. cikkében. Comitatus 2004. október

³² UNDP: Decentralised Governance for Development; A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development, 2004, New York, 23. oldal.

- *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 nem-kormányzati, 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 *szétpontosítás*³³ a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának követelményei között is szerepel. Ugyanakkor az Antall-kormány idején meghirdetett elvekben még az szerepel, hogy egyik megoldási mód sem magasabb rendű a másiknál, mindegyiknek megvan a létjogosultsága. A *Verebélyi Imre* által jegyzett kormányzati anyag felveti a helyi autonómiák bizonyos túlzásait, hiszen több ezer önkormányzat működését kell koordinálni, 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 vesztesnek érezték magukat, ugyanakkor a minisztériumok egy része hajlamos volt eltúlozni az egyébként szükségszerű 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 miatt 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

³³ Szétpontosítás: Bende-Szabó Gábor kifejezése a központosítás ellentétéként.

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:

- 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).

Felvetődött a *megyei jogú városok* szerepének erősítése is. Az egyik ilyen lehetőség az úgynevezett *városközség* 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 városközségi önkormányzat, vagy ha erre nincs mód, akkor egyfajta *kötelező társulás* lenne alakítható, amelyben a megyei jogú város és az érintett községek képviseltetik 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 választassanak 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 integrálódna 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 –, Verebélyi 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 tární (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 opponáltak 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.”³⁴ A liberális változatot Wiener a törvénykonceptió egy radikálisabb változatának

³⁴ Ágh Attila (szerk.): Magyar közigazgatás a reformok útján, 2003. IDEA 10. oldal

nevezi, s ebben a választott megyei testületeket *Vági Gábor*³⁵ teljesen meg kívánta szüntetni azzal, hogy a fennmaradó feladatokat úgynevezett intézményfenntartó társulások lássák el. Miután a korábbi modellváltás folyamata rendszerváltásba torkollott, így az új tanáctörvény 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. Az „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 érdekképviselői és területfejlesztési jogkörökkel is rendelkeztek volna,³⁶ 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 megfeledezett 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 létrehozásához van szükség kétharmados többségre*, ennél azonban a kormánypárti alkotmányjogászok felkészültebbek voltak, s nem ijedtek meg ettől az állásponttól. A parlamenti vitában olyan jogi szaktekintélyre is hivatkozhattak, mint például *Ficzigere Lajos*.³⁷

³⁵ Vö. Vági Gábor: *Magunk, uraim*; Gondolat, 1991.

³⁶ Kara Pál i.m.

³⁷ Részletesebben erről lásd COMITATUS, 2000. szeptemberi számát, illetve a *Miért lenne alkotmányellenes a megyék megszüntetése?* című cikkemet.

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 rendelkeznék.”* 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 költségvetését, 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.

(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.

Megeyi 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.§ Megeyi 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 közzetileg 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 Közzetűlés. A Közzetűlésen minden tagönkormányzat állandó, választott képviselővel képviselteti magát.

(2) Az önkormányzatokat a közzetűlésben 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 közzetűlésének 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 céltámogatásának 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 lejárta 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 székhelyeül 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

Megeyi 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 hivatal (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 hivatal 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 megyét 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.

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 végyszavazása 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 markánsabban fogalmazva: „*kiberélték*” a középszintű önkormányzatot.³⁸ 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 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. Érdemes idézni, hogy az 1993-as törvénymódosítás hogyan részletezte volna a megyék feladatait.

„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 rehabilitálást 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

³⁸ Zongor Gábor: A lebegő megye, Társadalmi Szemle, 1990. 6. szám.

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.”

Az önkormányzati törvény módosítására – a kétharmados szabály miatt – 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 *érdekképviseleti* 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 elektorok 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.³⁹

³⁹ Mivel az 1990-es népszámlálás kapcsán kiderült, hogy az előzetes többszámítás ellenére sem éri el Sopron népessége ezt a bűvös 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.

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 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.⁴⁰ 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.⁴¹

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.⁴² 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.⁴³

A megyei igazgatás egészen az 1980-as évek végéig érzékeny témának számított, de létét kevésbé nyilvános fórumokon évtizedekig vitatták.⁴⁴

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

⁴⁰ Agg Zoltán: Legyen-e Veszprém megyei jogú város?, Napló 1990. október 29.

⁴¹ Zongor Gábor: i.m.

⁴² Először Orosz Éva 1988. júniusában egy Hazafias Népfront-vita kapcsán írta le a szakmai közvéleményben akkor többségének mondható véleményét: a megyei keretek változtatásra szorulnak.

⁴³ 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 visszaköszönnek.

⁴⁴ A megyei szakigazgatási szervezethez 1988 előtt nem lehetett „hozzányúlni”. Amikor e kötet szerzője a szerinte szükséges funkcionális átszervezési elképzelései indoklásához anyagot gyűjtött, akkor csak Kilenyi Géza és Szamel Katalin írásaira, valamint Szabó Lajos kéziratosa 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.

megyék területi beosztását már a kiegyezést követő megyerendezés óta megkérdőjelezzik. Ennek történetét most nem elemezzük,⁴⁵ csupán a megyei önkormányzatok szükségességét megkérdőjelező érvrendszerre mutatunk rá.⁴⁶ Ezek szerint *a megyék helyébe lépő, fölérendelt régiók (tartományok) csupán az állami hivatalok szerveződésének szintjét jelentenék, önkormányzati testületre 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 feladatokat⁴⁷.

A másik támadási irány a megyehatárok kérdését mellékesen kezelve *a megyei tanácsok túlbatalma, funkcióhalmozása* ellen lépett fel.

Melyek voltak ezek a funkciók?

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 képviselőit 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) funkcióhalmozók voltak.

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

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.

⁴⁵ Ld. Hencz Aurél 1973-ban megjelent könyvét!

⁴⁶ A megyehatár-változtatási szándékokról ld. Bibó István, Békesi László, Erdei Ferenc, Tóth József tanulmányait. Vö. Tematikus irodalomjegyzékkel!

⁴⁷ 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.

7. Tervezési funkció: pénzügyi újraelosztással és koordinációval együtt.

Egy másik – általánosabb – felosztás szerint a megyei tanácsi 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.⁴⁸

Az *ellátásszervezés* funkciójának teljesítése érdekében például a megyei tanácsok a tervezés és az intézményirányítás mellett a nem tanácsi szervekkel való koordinálás révén (ez a részletesebb felsorolásban már a 8. funkció is lehetne) pótlólagos erőforrásokat is bevontak a pénz elosztásába.⁴⁹ Hatósági eszközökkel az 1980-as években még a Munkásörsg 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) 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.⁵⁰

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”.⁵¹ „A megyei szint működését a központ ítéli meg, amely megméretésnek 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.”⁵²

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

⁴⁸ A funkciók egymással szorosan összefüggenek és kiegészítik egymást. Lásd még Madarász Tibor: Városigazgatás és urbanizáció, KJK 1971.

⁴⁹ Agg Zoltán: Mi lesz veled, vármegye? Vármegyei önkormányzat, tulajdon, államigazgatás 1991.

⁵⁰ Horváth M. Tamás Fölszállott a páva... című cikkében használja ezt a kifejezést.

⁵¹ Az ÁSZI kutatóiként Horváth M. Tamás és Vági Gábor a gyakorló jogászok többségével együtt az úgynevezett közigazgatási megye mellett állt ki.

⁵² Kara Pál i.m.

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 érdekképviseletével, 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 érdekképviseletet az utolsó években mind nyíltabban felvállaló helyi tanácselnököket.⁵³ 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 igazságszító fórum, továbbá saját önkormányzati minőségben jogszabályalkotó”.⁵⁴

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.

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 népképviselet létrehozása. Ez az országgyűlési választással egyidejű, vagy azt akár megelőző tanácsválasztást jelentett volna, ami azonban szóba sem került.⁵⁵

A *képviselési megye* gondolata az új önkormányzati törvénykezési folyamat (korábban tanácsi 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 tanácsi 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

⁵³ Figyelő, 1989. október 19.

⁵⁴ A rendszerváltás kezdetén a pártoknak nem volt elég kádere a helyhatósági választások előrehozására, az egyeztető tárgyalásokon – MSZMP-Ellenzéki Kerekasztal – e kérdésben nem született megállapodás.

⁵⁵ Volt S. Hegedűs Lászlónak – Magyar Néppárt – egy „D” változata is, mely a megyében lévő polgármesterek konzultatív tanácsára szorítókozó önkormányzatot hagyta volna meg. Ezt a javaslatot tette a megyegyűlésre Magyar Bálint is.

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 megyekonceptiók

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.⁵⁶

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 tette szükségessé a megyei önkormányzat fennmaradását? Semmiképpen sem a megye politikai szerepének értékelése.⁵⁷ Ettől főleg a liberális pártok féltek. A megye mellett szóló szakmai érvek között viszont a *körzeti középfokú feladatok ellátása feltétlenül indokolta a megyei kereteket*.⁵⁸

„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 tanácstestületre célszerű bízni.”⁵⁹

„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

⁵⁶ A megyében a konzervatívok és a „kommunista hatalomátmentők” bázisát látták a liberális pártok.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Állam és Igazgatás, 1988/11. szám.

⁵⁹ Pénzügyi Szemle 1988/7. szám.

fejlesztésében. (...) Tekintettel arra, hogy a közép fokú intézmények hatóköre több városkörnyékre, sokszor az egész megyére, sőt a megyén túl is kiterjed, így fejlesztésük nem bízható a városi önkormányzatokra.⁶⁰

Az önkormányzati törvény parlamenti vitájában is ehhez hasonló érvek hangzottak el, *Schmidt Péter és Ficzere 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.”

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.

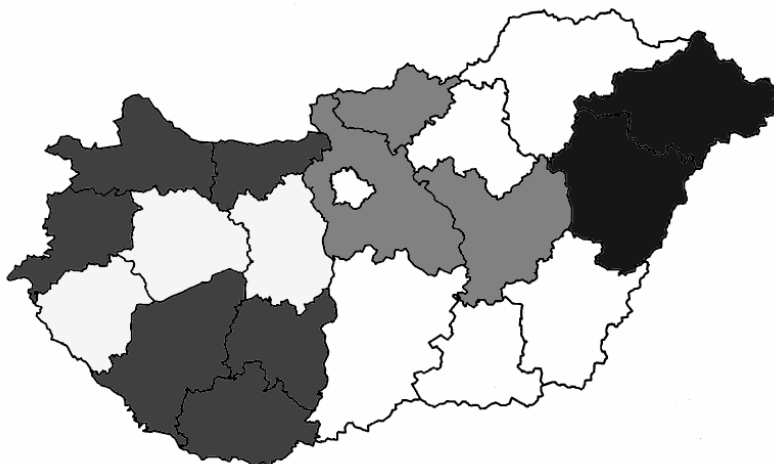
Politikai kompromisszum az önkormányzati törvény parlamenti vitája során

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 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.)

⁶⁰ Országgyűlési Napló, 1990. VII. 16. Józsa Fábán felszólalása, 1697. hasáb. Az említett két professzor véleménye a törvénykoncepcióról egyébként általában véve negatív volt. Lásd az SZDSZ-es hozzászólásokat.

A köztársasági megbízottak működési területe



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 régióbeosztás⁶¹ már nem törvénnyel, csak országgyűlési határozattal történt, tehát a teljesen újszerű megye-összekapcsolásért 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 Belügyminisztérium *általános hatáskörű dekoncentrált szerveként* a köztársasági megbízotti hivatalt. (Például a helyi adórendelet törvényességi felülvizsgálatát a másodfokú ügyeket intéző adócsoporthoz végzi.)

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

⁶¹ Az általános hatáskörű dekoncentrált szerv Bende-Szabó Gábor meghatározása.

a törvényességi ellenőrzés ürügyén próbálja a törvények központi (államigazgatási érdekű) értelmezését kikényszeríteni.⁶²

A funkcióknak ez a megyei tanácsnál is joggal bíralt összekeveredése és koncentrációja még a korábbinál is nagyobb összetűzésekhez vezetett. A *kibehelyezett kormányhivatal* ugyanis egyáltalán *nem kívánt az önkormányzati érdekeknek megfelelni*, sőt az önkormányzatoktól független, elidegenedett volta miatt a tanácsai 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 végig viteléhez, 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 „pártkatona” 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, érdekképviseleti, külkapcsolati, gazdaság szervezési funkcióhoz ugyanakkor nem rendelkezett megfelelő képviseleti 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.⁶³

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 tanácsai 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 tanácsai 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.

⁶² A sok jogalkotási hiba lehetőséget ad az önkormányzatok jogainak korlátozására. Lásd például Vagyontörvény az Ötv. hibáira építve.

⁶³ 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.

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

Két megoldásra volt lehetőség: az állam magára vállalja ezeket a feladatokat, és a végrehajtás koordinálását a köztársasági megbízottra bízta. A másik alternatíva az önkormányzatok összefogása lett volna: *a megyei önkormányzat és a települési önkormányzatok társulása* e 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 volt 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”.⁶⁴

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.⁶⁵

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 képviselőknek csak alig több mint egynegyede volt tagja valamilyen pártnak. A legtöbb párttag-képviselő

⁶⁴ Zongor Gábor: Adalékok ... Veszprém, 1991.

⁶⁵ 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.

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.

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.⁶⁶ 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.⁶⁷

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.

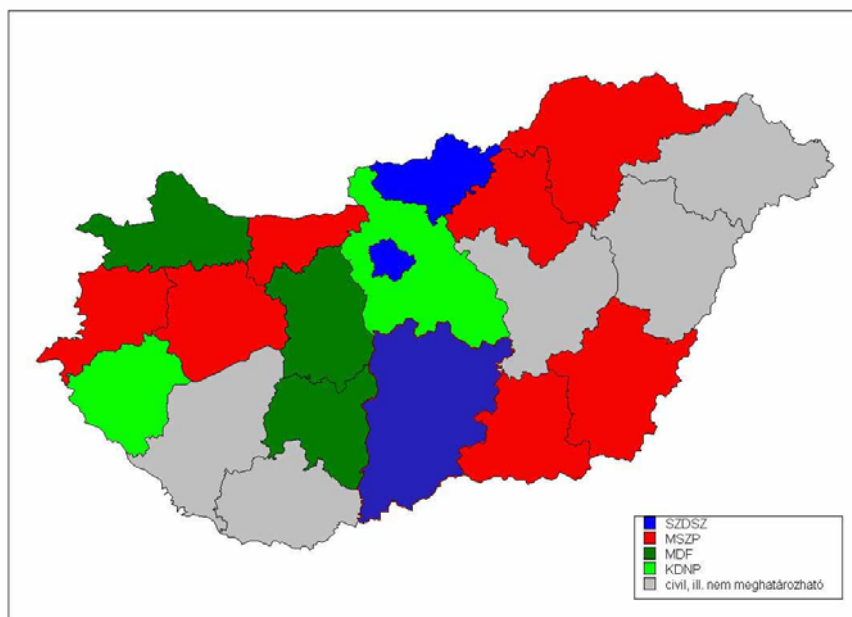
Ehhez képest az MDF-kormány számára is feltűnő volt, hogy a megyei közgyűlési elnökök többsége mégis inkább a szocialista párthoz állt közel, így például a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei közgyűlés elnöke még megyei tanácselnökként az MSZP listás képviselője volt, s pártszínekben választották meg a Békés megyei elnököt is, ahol a megyék közül egyedül vállalták fel azt, hogy a tisztségviselők a parlamenti pártokat képviselik.⁶⁸

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Az 1994-es megyegyűlési választásokon már színt kellett vallani a régi elnököknek, így a korábban függetlenként megválasztott volt tanácsí tisztségviselők 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.

Az 1990-1994. között tisztséget viselő megyei elnökök pártalkötelezettsége



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 képviseletől (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 akaratukat 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 volt olyan megye, ahol tucatnyi 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 elnököket 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 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.⁶⁹

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, színvállásra 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.

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.

⁶⁹ 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.

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;

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 települési 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 megghiúsult az Alkotmány, illetve az Ötv. módosítása), hiszen az adókimetítés 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 képzeltek, hogy az országos egyéni választókerületek szerint kialakított kislistás (illetve más megközelítéssel úgynevezett többmandátumos egyéni) választási rendszert alkalmazzák.

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 számára⁷⁰. 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.⁷¹ 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).⁷²

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 hárommegyes 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 legerősebb frakció lett a megyében.⁷³

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

⁷⁰ Ez a két választókerület állítólag a FIDESZ ötlete volt.

⁷¹ Az 1994. évi LXII. tv. 4. számú melléklete.

⁷² Kivétel Tolna megye, ahol 41 fős a testület.

⁷³ Az előző ciklus közgyűlési elnöke, dr. Gyenesi 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.

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.⁷⁴

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

⁷⁴ Ennek egyik oka, hogy a megyei jogú városok szavazói, ahol a balközép szavazók relatív súlya nagyobb volt, nem voksolhattak a megyei listákra.

ők alkották a közgyűlésekben a legnagyobb létszámú frakciót. A megyeszékhelyet leszámítva, a hagyományosan jobbra szavazó Győr-Moson-Sopron megyében kapták a legkevesebb szavazatot, ahol még a mandátumok egynegyedét sem tudták megszerezni, míg a legjobb eredményt Fejér, Hajdú-Bihar és Heves megyében érték el (37,5 %).

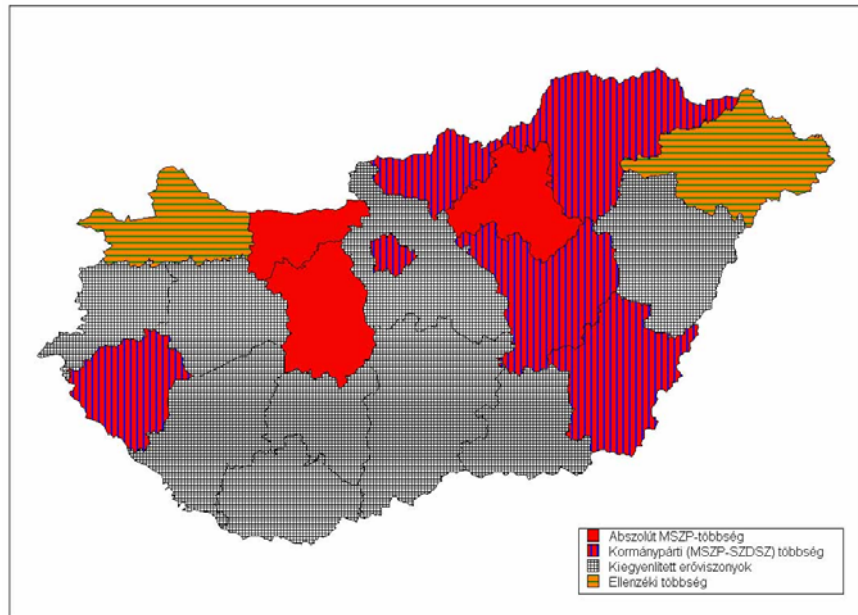
Bár az ellenzéki pártok koalíciója (FIDESZ–FKgP–KDNP–MDF) Zala megyében érte el a legjobb eredményt, 37,5 %-kal, de az MSZP és az SZDSZ összefogásának köszönhetően a közgyűlés mégis szocialista elnököt választott.

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 Baranyáért 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 e 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.

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 pártszimpátiáikat 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.

Észrevehető választási kampány a megyei önkormányzatok érdekében nem volt, ami abból is adódik, hogy a pártok jól megfogalmazott és egymástól is megkülönböztethető területpolitikával

nem rendelkeztek.⁷⁵ (Ma sincs ilyen programjuk!) Ettől függetlenül a megyegyűlési választások mégis nagyon izgalmasak és tanulságosak voltak, főleg a politikusok számára.

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.

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.⁷⁶

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 listákra kapta a viszonylag nagyobb támogatást az MSZP, a FIDESZ-MPP, az MDF és – a kistélepuslési 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 elsödlegesen a kistélepuslési listákra 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.

⁷⁵ Zongor Gábor: Megyeegyűlési választások 1998-ban, in: COMITATUS, 1999. december.

⁷⁶ Az MSZP ugyanis valamennyi választókerületben önállóan indított listát, míg a Fidesz-MPP csak kilenc megyében.

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 ezer 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 önállóan megszerzett 142 mandátumon túlmenően a 172 közös listás képviselői hely túlnyomó többségét is magáénak tudhatta a párt, vagyis biztos 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 Kiszgazdáké 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 Kiszgazdák 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 Kiszgazda Szövetséggel (Hajdú-Bihar), illetve a KDNP, METÉSZ, Kiszgazda Szövetség (Pest) alkotta közös listán szerezte.

A parlamenti pártok közül a tavasszal önállóan listán 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 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.

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 tekintetben 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 Keszthelyi 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.

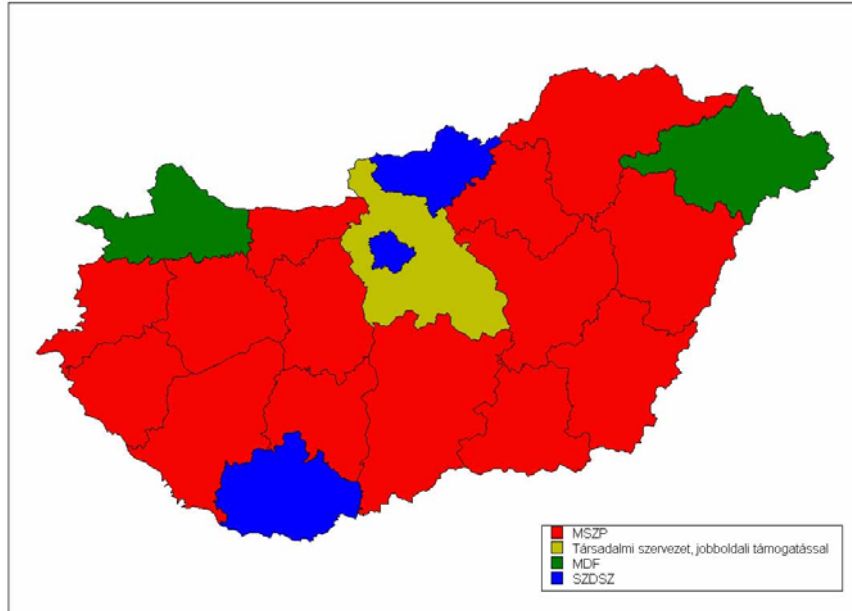
Megállapítható: *a társadalmi szervezetek 1998-ban megkerülhetetlen tényezőivé váltak az egyes megyei közgyűléseknek.* A legnagyobb arányt a már említett Zala megyében (32,5 %) érték el, de jelentős súllyal voltak jelen Csongrád (30 %), Somogy (27,5 %), Hajdú-Bihar (17,5 %), Heves (15 %) és Vas (15 %) 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.

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

közügyülés elnökévé. A kisebbik koalíciós párt (SZDSZ) 1994-ben, Baranyában átmenetileg, míg Nógrádban tartósan tudta birtokolni az elnöki széket.⁷⁷

Megyei közgyűlési elnökök pártovatartozása 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.⁷⁸ 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 Komárom-Esztergom megyében.⁷⁹ 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.

⁷⁷ Az 1990-ben, Nógrádban SZDSZ tagként megválasztott megyei elnök 1994-ben már az MSZP megyei listáján indult.

⁷⁸ Azóta is „verheti a fejét a falba”. 2002-ben ugyanazt az elnököt immár az MSZP és az SZDSZ támogatásával választották újra.

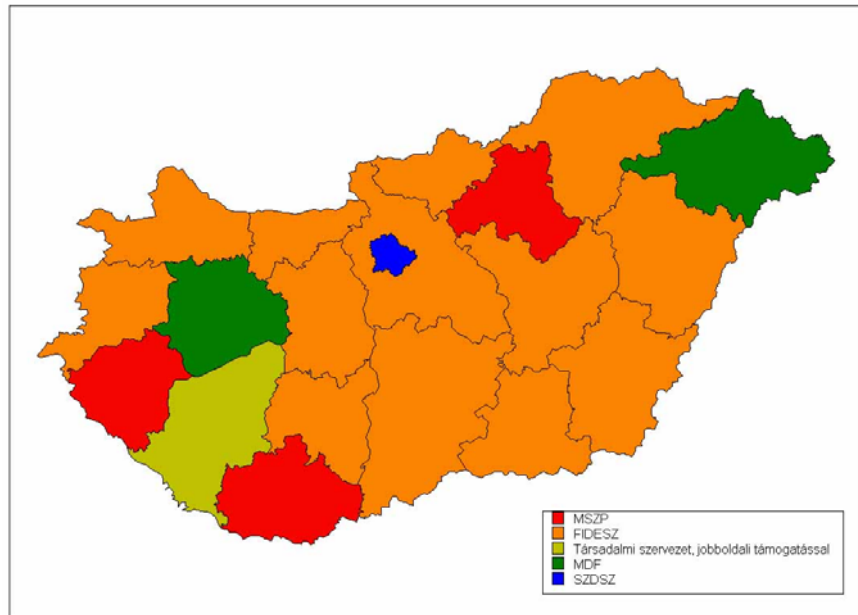
⁷⁹ Pest megyében, mivel nem sikerült megállapodni a korábbi elnököt adó civil szervezettel, 1998-ban a fideszes elnök megválasztásához az SZDSZ szavazataira is szükség volt.

Az 1998-ban megválasztott megyei közgyűlési elnökök közül 10-en a kistelepülési, 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. helyen, míg Komárom-Esztergom megyében a 4-ik helyen állt a közgyűlés leendő első embere.⁸⁰ Kilenc 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 (Zilahy József) lett megyei közgyűlési elnök.

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. Hat megyében a kormánypárti és az ellenzéki tisztségviselők együttesen megtalálhatók voltak, így eredetileg nem is volt kormánypárti tisztségviselő társa a Csongrád megyei kispazda 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.

⁸⁰ Hajdú-Bihar megyében a közgyűlés új elnöke a kistelepülési lista 25. helyéről szerezte meg a jogot a testületbe kerüléshez. Közgyűlési taggá is csak úgy válhatott, hogy egy jelölt lemondott a mandátumáról.

Megyei közgyűlési elnökök pártovatartozása 1998-ban



A megyegyűlési választások eredménye 2002-ben

A legutóbbi megyegyűlési választásokon az MSZP visszabódította 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 elvesztették viszont a Zala megyei választásokat.⁸¹

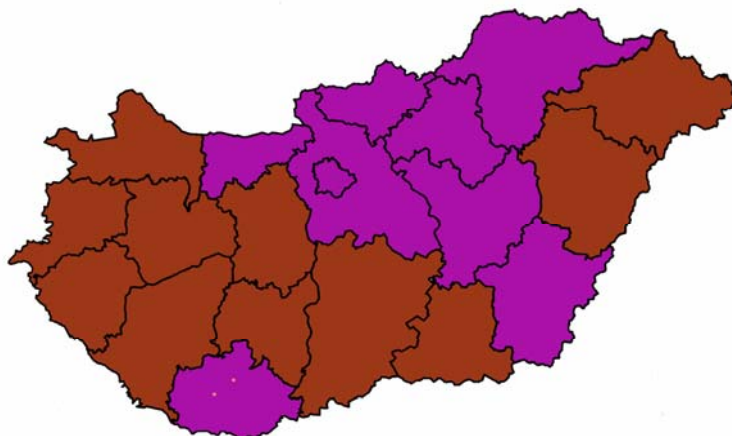
1990 óta – immár hagyományosan – a parlamenti választáshoz képest (ráadásul 2002-ben az eddig legmagasabb mértékű volt a választói aktivitás: több mint 70 %-os) a helyi önkormányzati választásokon a részvétel alacsonyabb (51,1 %) volt, viszont a négy évvel korábbi részvételi arányt (45,7 %) így is jelentősen meghaladta.⁸²

Mint tudjuk, 1994 óta a megyegyűlési választás gyakorlatilag pártelvű, így – a társadalmi szerek 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, könnyítésül bemutatjuk a parlamenti választási térképet e városok nélkül.

⁸¹ 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.

⁸² Zongor Gábor tanulmányát ld. In.: Agg Z. – Oláh M. (szerk.): Új szereposztás, 2003.

A 2002. évi parlamenti választások listás eredménye megyei jogú városok nélkül



A lilával jelzett kormánypártok az ország középső és északi részén valamint Baranyában és Békésben kerültek többségbe, míg az ellenzéki pártszövetség (barnával) a nyugati és déli megyékben valamint Északkelet-Alföldön győzött.

Az összehasonlítást a pártszövetségek és a társadalmi szervezetek fellépése is nehezíti, lássuk hogyan alakult az önkormányzati választás 2002-ben.

A pártok és szatelit-szervezeteik 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.

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 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.⁸³ A civil szerveződések eredményei azonban nem összevonnak, hiszen markánsan elkülönülnek a FIDESZ vezette jobboldalt támogató szervezetek a hagyományos harmadikutas egyesületektől (ezúttal a baloldali szervezetek több megyében kiszorultak, lásd pl. 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 kistéleplésire (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 kistéleplési listákon, mint a tízezer lakosnál népesebb városokban (9,2 %).⁸⁴

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 választásokon, viszont hét megyében nem jutott mandátumhoz, így további teret vesztettek, 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.⁸⁵ A párt a legeredményesebb Jász-Nagykun-Szolnok (10 %), Bács-Kiskun, Hajdú-Bihar és Pest (7,5 %-7,5 %)

⁸³ Zongor Gábor, i.m.

⁸⁴ A pártok és a társadalmi szervezetek kistéleplési, illetve városi listáira adott szavazatok számáról és megoszlásáról lásd a táblázatokat a tanulmány végén.

⁸⁵ Ez az arány 1994-ben 14,7 %-os, és még 1998-ban is 5,6 %-os volt.

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.⁸⁶ 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 kistélepülési 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 szerezték meg.

⁸⁶ A pontosság kedvéért megjegyzendő, hogy a megszerzett 6 mandátumból 1-et a városi listán az MDF és az MKDSZ közös listája szerzett.

3. táblázat

Kormánypárti és ellenzéki mandátumok csoportosítása 2002-ben

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.

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 kisgazdáké volt, 15 megyében begyűjtött 83 mandátummal. Most meg sem közelítették a bekerülési küszöböt, bár lehet, hogy vigaszt nyújt a kisgazda szavazók számára az, hogy hét megyében a Kisgazda Polgári Egyesület a fiatal demokraták szövetségeseként 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. Egynél 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 ismételtlen 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 Megyénként 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.⁸⁷ 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 kisgazdapárti tárca nélküli miniszter. Az egyetlen regionális önkormányzati szerveződés, a Balatoni Szövetség a korábbi választásoktól eltérően 2002-ben immár nem jutott mandátumhoz.⁸⁸

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.

⁸⁷ 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.

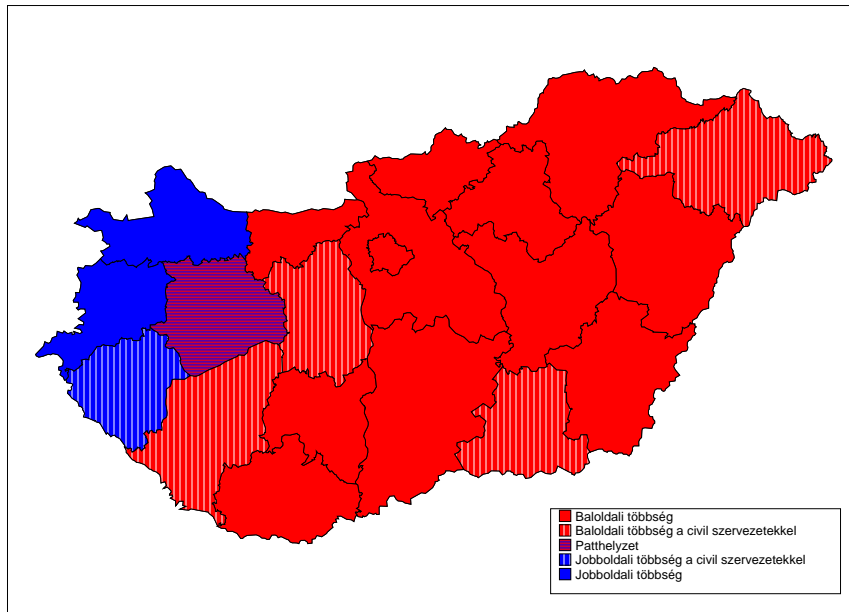
⁸⁸ Ennek egyik oka, hogy a régebbi képviselők a Centrum színeiben indultak, az újaknak pedig egyértelmű volt a fideszes, illetve MDF-es orientációja, így megoszlottak a neki szánt támogató szavazatok.

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

Megyei közgyűlések pártösszetétele



Továbbszolgálok 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.)

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.

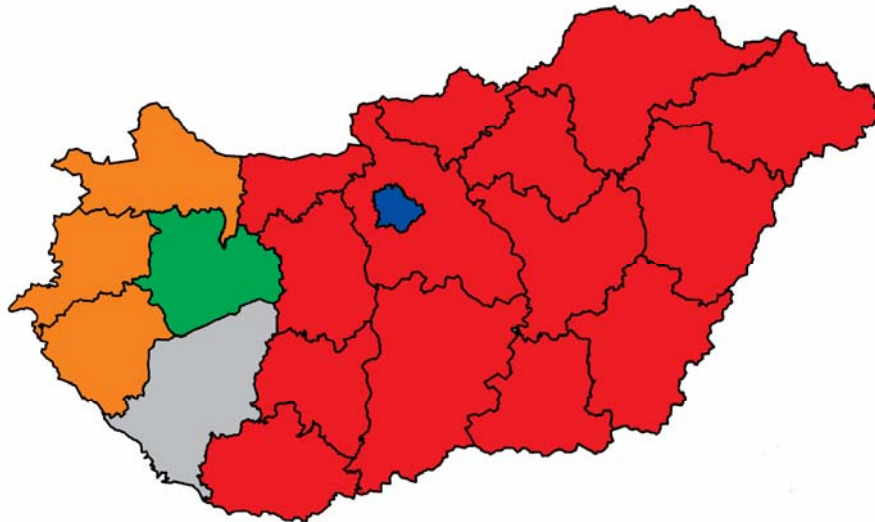
A megyegyűlési elnökök közül csupán négyen (2 MSZP, 1 MDF és 1 Somogyért Egyesület) voltak tagjai már az első megyei önkormányzati közgyűlésnek is – ketten alelnökként, egy elnökként és egy pedig tanácsnokként –, öt jelenlegi elnök 1994-től, míg hat 1998-tól politizál a megyegyűlésben. Nem volt – kifejezetten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

Települési önkormányzati tapasztalatot korábbi községi 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 megyék zömében kizárólag kormánypárti vezetés alakult ki. 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 pártovatartozása 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

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,⁸⁹ 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 helyet szerző 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

⁸⁹ Zongor Gábor és Agg Zoltán tanulmányát ld. In. Új szereposztás., illetve COMITATUS, 2004. 1-2. szám.

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 (Győrrre, 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-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.⁹⁰

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 szerezhetett volna.

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

⁹⁰ Ha a Fidesz meg tudta volna tartani a Dunántúlon elvesztett választókerületeit, akkor az alföldi előretöréssel akár meg is fordíthatta volna a választási eredményt.

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 Zalaiban.

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 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).

A 2006. évi parlamenti választások területi sajátosságai

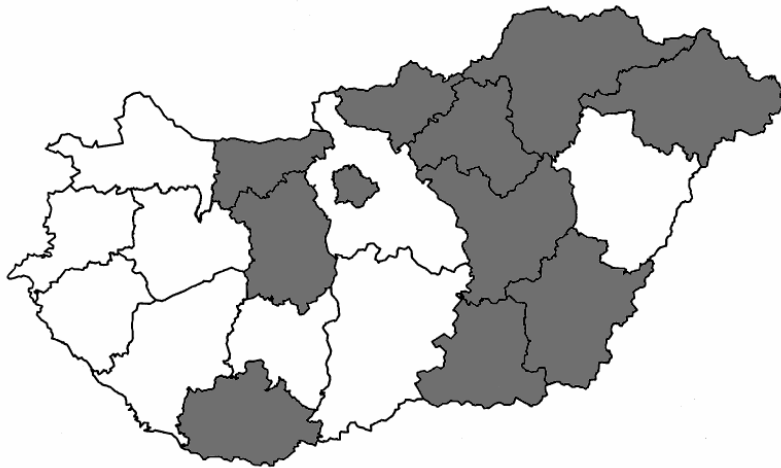
Az ez évi országgyűlési választásokat kis különbséggel az MSZP-SZDSZ koalíció pártjai nyerték. Országosan az MSZP 43,21 %-ot ért el, míg ellenfele, a Fidesz-KDNP pártszövetség 42,05 %-ot. Mindkét nagy párt erősödött kb. 1 %-ponttal. Hasonlóképpen előretört az SZDSZ, amelyik most országosan 6,5 %-ot ért el, míg az önállóan induló MDF 5,04 %-kal, meglepetésre, bejutott a parlamentbe.

Az MSZP a korábbi munkáspárti szavazatokat, míg az MDF a Centrum szavazatait „szívta fel”, az SZDSZ erősödése részben a szocialista szimpatizánsok taktikai szavazatának köszönhető.

A Fidesz erősödése a MIÉP kárára történt. Összességében tehát *nem változtak lényegesen a pártpreferenciák*, de a területi listákon bizonyos fajta átrendeződés figyelhető meg a két nagy politikai erő között.

A baloldal elsősorban Kelet-Magyarországon és Budapesten erős, de a Dunántúlon a két szocialista megye (Baranya és Komárom-Esztergom) mellett ezúttal Fejérben is többségbe kerültek. (Ráadásul a jobboldali megyék közül Vasban és Veszprémben is növekedett a baloldal támogatottsága.) Az Alföldön Bács-Kiskun, Pest és a szigetként fennmaradó Hajdú-Bihar kivételével mindenhol az MSZP nyert, 2002-höz képest fordítani tudott Csongrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben. Az észak-magyarországi régió továbbra is vörös maradt. Bizonyos mértékben az 1998-as tendenciák érvényesültek, a szegényebb kelet-magyarországi megyék akkor is balra szavaztak, s ez 2002-ben csak azért fordult meg, mivel a választók a jobboldal győzelmére számítottak. Kelet-Magyarországon sokkal jobban érvényesül az a tendencia, hogy a szavazók a győztest szeretik választani, mint a nyugati végeken. Nem teljesen igaz az a feltételezés, hogy a nagyvárosok baloldalra, a falvak népe pedig jobbra szavaz, hiszen mindenhol vannak kivételek, így a Fidesz bázisa Debrecen és Zalaegerszeg, míg az MSZP komoly pozíciókat szerzett falusi-mezővárosi területeken Csongrádban és Szabolcsban.

Az MSZP-SZDSZ koalíció többségére szavazó megyék (szürkével)



A 2006-os választás végső soron az egyéni választókerületekben dől el, s itt bizony nagy szerepe van a fővárosi, valamint a *megyei jogú városi* kerületeknek. 2002-ben a baloldal győzelmét nagyban segítette, hogy a dunántúli városi kerületekben sikerült több végvárat visszahódítani, a Fidesz-KDNP most ezeket ostromolja. A választás tehát ismét Győrben, Szombathelyen, Veszprémben dőlhet el. A másik oldalon viszont az alföldi mezővárosi kerületek is éles küzdelmet hozhatnak, hiszen itt kompenzálhat a baloldal az esetleges dunántúli veszteségeikért. (Számos

forгатókönyv készült az első választási forduló után, s ezek mindegyike a baloldali-liberális koalíció győzelmét prognosztizálja. A különbség csak abban mutatkozik meg, hogy mekkora lesz ez a győzelem.)

Mivel dolgozatunkban a megyei szinten vizsgáljuk a politikai földrajz jellegzetességeit, ezért nem várjuk ki a parlamenti választások második fordulójának kimenetelét.

Annyi megállapítható, hogy kirajzolódtak azok a régiók, amelyben a jobboldal, és azok, ahol a baloldal szerzett stabil többséget. Így a három nyugat-dunántúli megye mellett a két balatoni (Somogy és Veszprém), valamint Tolna sorolható a jobboldalhoz, míg az alföldi megyék, Bács-Kiskun, Hajdú-Bihar és Pest kivételével, valamint az egész Észak-magyarországi régió a baloldalt erősíti. Érdekes módon *nem található összefüggés a gazdasági erő és a pártpreferencia között*, hiszen a leggazdagabb térség, a főváros, összességében baloldali (igaz, hogy az elit budai városrészek viszont hagyományosan a jobboldalra szavaznak), de a legszegényebb északkelet-magyarországi és délkelet-alföldi régiók is a baloldalhoz sorolandók. A párthovatartozást sokkal inkább a történelmi múlt, a kulturális tényezők és a társadalmi munkamegosztásban elfoglalt hely határozza meg. Ennek elemzése már a kultúrantropológia területéhez tartozik, s ez szép feladat lenne egy e kérdéskörrel foglalkozó kutató számára.

Minden bizonnyal befolyásolná a választás eredményeit *a választási sziszтéma* is. Listás választás esetén sem mindegy, hogy régióként egy-egy listát indíthatnak a pártok, vagy a régiókat megyénként, 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 *kompенzációs 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 képviselőkhöz 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 kispártoknak, 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 más pártnak 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.⁹¹

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.⁹²

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.

⁹¹ Mivel a kistérségeknek nemcsak a területe, hanem a lakosságszáma is igen eltérő, ez csak többmandátumos választókerületi rendszerrel oldható meg, de félő, hogy így is csorbulna az arányosság elve.

⁹² 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 középsszintek* 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 átvétítik 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.⁹³

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.⁹⁴

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)

⁹³ 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.

⁹⁴ Agg Zoltán-Nemes Nagy József i.m. 2002.

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.

A közigazgatási reform kormánybiztosa, majd a *Magyar Közigazgatási Intézet* főigazgatója, *Verebélyi 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.

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*) 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, *Lampert Mónika*.⁹⁵

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 átsatolása*, 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 vállalással 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 után 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 közép szintű 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: Portugáliában népszavazás utasította el, míg Lengyelországban masszívan hozzájárult a kormány bukásához.

Megyei tradíciók

A régió vagy megye vitában a *megyék mellett 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?

⁹⁵ Az akkor MSZP-s alelnök asszony egy 2000. évi konferencián felajánlotta a FIDESZ-nek, hogy közösen dolgozzák ki Magyarország regionális önkormányzati rendszerét.

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 szerviensek 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 775 éves múltra tekintenek vissza 2007-ben. 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 Habsburg-dinasztia 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 privilegizált 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, *tiszván 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 állampárti diktatúra bevezetését követően először az 1949-es országgyűlési választások során vált teljesen formálissá a demokrácia intézményrendszere, amit a sztálinista alkotmány kihirdetését követően a tanácsrendszer 1950. évi bevezetése követett. Mint azt korábban 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 betagolódott 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 (liberális) 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 legyűrni a nemzet ellenállását.

A megyerendszer szétverésére Rákosi Mátyás 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.)

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.⁹⁶

Nemcsak politikusok, hanem európai szinten elismert szakértő is fogalmazott úgy, hogy *ha a megyék valóban nagyobb jogköröket kívánnának, akkor a mai megyebeosztás alkalmatlan erre.*⁹⁷ Ilyen kis országnak sok a 19 megye. Közigazgatási racionalitási szempontból külön problémát jelentenek az átlagosnál jóval kisebb lélekszámú 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.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ Verebélyi Imre 2002.

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. Valószínűleg komoly ellenállást váltana ki, hiszen egy két-hárommilliós lakosságú régió konkurenciát jelentene éppen a főváros számára. Magyarországon szerencsére nincsenek belső nemzetiségi problémák, és történelmileg sincs létalapja a tartományi rendszernek. Hazánk „szétdarabolása” viszont könnyen felerősíthet olyan ellentéteket (Dunántúl–Alföld, főváros-vidék), amelyek nem lennének kívánatosak az ország politikai-társadalmi közérzete számára.

Magyarországon 1984-ig működtek a járások, ám ezek székhelye és területe nem volt annyira „szent tehén”, 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 (önkormányzati) 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 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

A Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Iroda⁹⁸ 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 végzett az önkormányzati vezetők körében, az önkormányzatok érdekérvényesítése 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 képzele 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

⁹⁸ A Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Iroda leendő vezető munkatársai már 1989-1990-ben, megyei tanácsai 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.

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 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 tudom”-ot válaszolók és a nem válaszolók lényegében a hatalmon lévő, illetve hatalomra kerülő pártok vezérkaraira bízák 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 tudom”-mal 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 képzelte 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 ráruházhatnak, úgy, hogy döntései csak települési önkormányzati megerősítéssel legyenek érvényesek.⁹⁹

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?

A korábbi kérdések ellenpróbájaként megkérdeztük: ha nem a megyei önkormányzat lenne a közigazgatási középszint, 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 középszintet 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

⁹⁹ Érdekes, hogy a megyeszékhelyen élők közül 22 % képzelte el hasonló hatáskörökkel a megyei önkormányzatokat, mint ami a megyei tanácsoké volt.

megyepárti veszprémiek 4 %-a is lát erre lehetőséget. A községek közül mindössze egy százalék jelölte meg ezt a választ.) A megyénél kisebb egységet (járást 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 1990-ben 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”, „különben 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.

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 reprezentálták azt aktív véleménycsoportok között meglévő véleményeltéréseket. A kérdéseinkre kapott válaszokat a középszintű közigazgatás, és ezen belül is a megyei önkormányzatok szempontjából vizsgáljuk.¹⁰⁰

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

¹⁰⁰ In. Pálné Kovács Ilona-Agg Zoltán (szerk): A rendszerváltás és a megyék, 1994.

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 aránya 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 legitimen 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 képviselő megyei szinten”). Ha kevesebben is, mint ahányan a megyei közreműködést igénylőknél bírálták a központi szerveket, de a mintán belül értékelhető számban pozitívan nyilatkoznak a központi elosztási rendszerről, a BM-ről és a TÁKISZ-ról.¹⁰¹ 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 gazdálkodhatnak a megyei önkormányzatok.

¹⁰¹ Később Területi Államháztartási Hivatal, most Magyar Államkincstár néven működik a korábbi TÁKISZ – Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat.

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 illetékbevétel (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.

Az önkormányzati törvény nem szabta 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.

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 középfokú 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 értékítélettel: 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 korábbról ismert érvekkel találkoztunk: „a megye egyrészt túl nagy, másrészt túl kicsi”, „testületekre nincs szükség”, „intézményirányításra a hivatal elegendő”.

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 nincsen 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.

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 (a mai Államkincstár), 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).

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 árvászek (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 %.

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 küzdőtérenek 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 megfosztotta a megyét 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 érdekképviselési, 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 igenlése 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 megerendszert?”*

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.

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 legtöbbször 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.

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.¹⁰² 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 jóval gyengébb, bár a dekóknál kevéssel jobb minősítést kapott a Belügyminisztériummal való kapcsolat.¹⁰³

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

¹⁰² Az 1992. évi polgármester-vizsgálathoz hasonlóan, a legkevésbé ezekkel a dekoncentrált szervekkel kapcsolatosan voltak elégedettek a jegyzők.

¹⁰³ A Belügyminisztériumot közel 37 % nem kívánta értékelni.

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 úgynevezett 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, képviselését 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 igénybevételű 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. 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 leghatékosabbnak?”*

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, 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.

A polgármesterek és jegyzők véleménye, bizonyos szempontból egy szűkebb szakmai kört reprezentál, ezért joggal voltunk kíváncsiak arra, hogy hogyan vélekedik erről a lakosság.

Lakossági vélemények, 1995–1996-ból

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.¹⁰⁴

A vizsgálatban több kérdés vonatkozott a középszintű közigazgatás és a középszintű önkormányzatok létre, alternatív variációira.¹⁰⁵

7. táblázat

Szükség van-e megyei önkormányzatokra?

Válasz	A válaszolók lakóhelye szerint						Átlag
	Várostól távoli falu	Város közeli falu	Vidéki kisváros	Megye-székhely	Nagyváros	Nincs megnevezve	
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>

¹⁰⁴ Oláh Miklós in Agg Zoltán (szerk.) 1996., illetve 2003.

¹⁰⁵ Agg Zoltán: Átéptetés, 1996.

A megyei önkormányzatok lakossági megítélése, egy országos közvélemény-kutatás eredményei

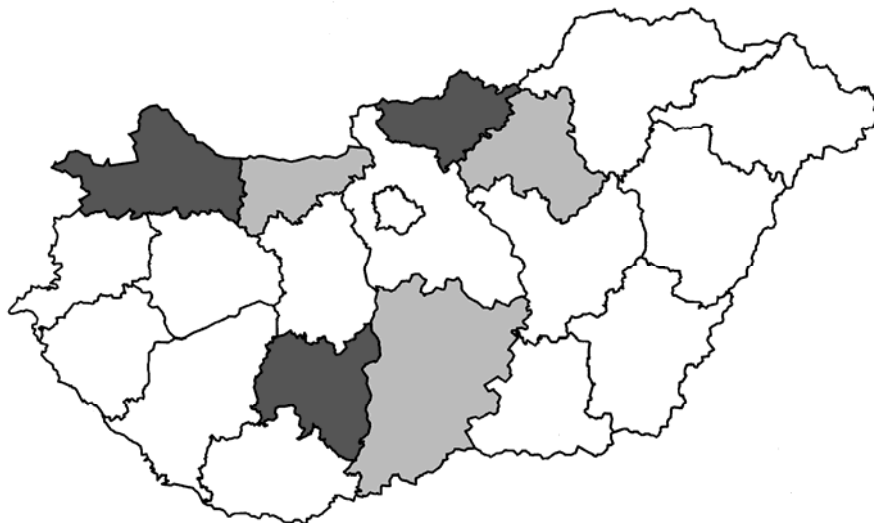
„Mint bizonyára hallotta, az utóbbi években is sok vita folyt arról, hogy szükség van-e megyei önkormányzatokra. Mi erről a véleménye?” – tettük fel e kérdést az országos reprezentatív lakossági megkérdezés során. Három válaszkategóriára adtunk lehetőséget: 1. szükség van rá, 2. nincs szükség rá, 3. 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?



Igen (fehérrel) megyepárti többség

Nem (feketével) megyeellenes többség

Igen/nem (szürkével) 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 természetesnek tekintettük, hogy a közismerten nagy megyei patriótának 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 képest¹⁰⁶ 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

¹⁰⁶ Agg Zoltán (szerk.): Lebegő megye, 1994.

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 tömondatban 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.”

Ezen vélemények szerint azért fölösleges pénzkidobás a megyei önkormányzat, mert nincs is rá szükség. Ugyanis: „Helyben kell a feladatokat ellátni!” Ezért a megye „fölszemes lépcső”, hiszen „kisebb egységek hatékonyabban tudnak dolgozni”. Lássuk melyek ezek a kisebb egységek!

„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 a választ. 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.” Ezen belül azok aránya nagyobb (7,8 %), akik semmilyen középszintű közigazgatási egységet sem akarnak, szemben azokkal,

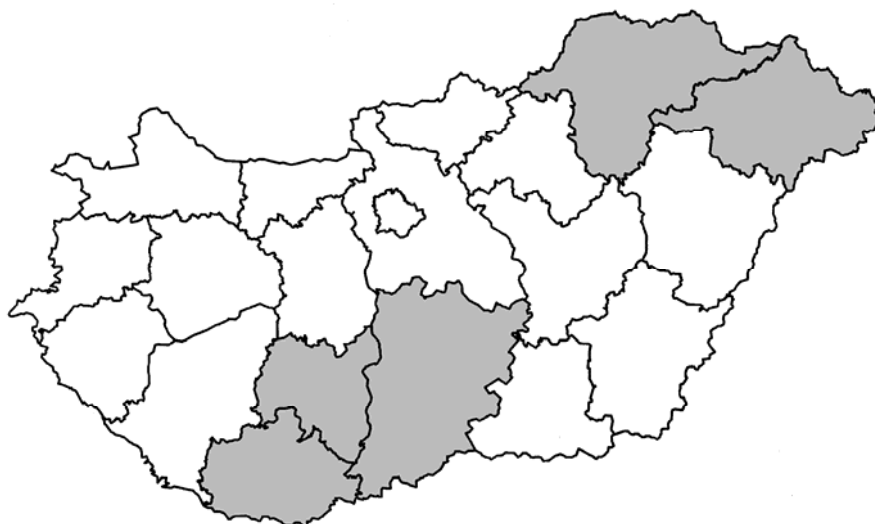
- akik a megyénél nagyobb egységet, például tartományt vagy régiót (3,5 %);
- akik a megyénél kisebb egységet, például járást vagy városkörnyéket (2,4 %);
- akik a településeket összefogó járásokat és a járásokat összefogó tartományokat, régiókat (1,8 %) képzelnek el.

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.

A régiót teljesen elutasító megyék (sötéttel)



Bács-Kiskun, Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, 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 „használó hatáskörökkel képzelel 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 ráruházhatnak. 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 *érdekképviselés* (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

Települési és területi önkormányzati vezetők véleménye 1998-ból¹⁰⁷

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. 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 lakosság számát) vettük figyelembe.

Az eredeti elképzelésekhez képest a településstruktúrán belül ténylegesen egyharmados arányt képviselő 500 főnél kisebb népességű települések a felvett anyagban 23 %-ban vannak jelen. Munkatársaink elmondása szerint ennek 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 ellenérdekeltek 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–érdekképviseleti 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 önkormányzatiság középszinten történő fenntartásával a közvetlenül érintetteken túl – a megyeszékhelyeket leszámítva – még a fővárosi kerületek is egyetértettek.

5. táblázat

Kell-e önkormányzati középszint?

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
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁰⁷ Forrás: Oláh Miklós: Önkormányzatok–érdekérvényesítés, Comitatus, 1998. október.

A középszintű 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.

A megyei önkormányzatok létét a liberális és a konzervatív politikai beállítottságú többséggel rendelkező önkormányzati testületek, illetve vezetőik támogatják kevésbé. A függetlenek, a szocialista többségűek és a kiegyenlített erőviszonyúak (táblázatban egyéb kategória) inkább támogatják a megyei önkormányzatok létét.

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 egészen véve 38 %-uk a *laisser-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.

Szükség van-e a megyei önkormányzatokra? – egy megye lakossága szerint

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.

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 középszintű 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 megyéknél 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. évvel. 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 könnyvelhetnek 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. 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 %).¹⁰⁸

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.

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.

¹⁰⁸ A kérdőívek „lekérdezése” 2002. június 17-ig befejeződött, tehát a pártpreferenciák még a „Medgyessy–D209-es ügy” kirobbanása előtti állapotot tükrözik.

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
<i>Megyei átlag</i>	<i>55,9</i>	<i>4,6</i>	<i>30,9</i>	<i>8,6</i>

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 (járast 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.

9. táblázat

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
<i>Megyei átlag</i>	<i>26,6</i>	<i>9,3</i>	<i>48,5</i>	<i>0,6</i>	<i>14,9</i>

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. Elsőpró 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.

2006. januárjában ismételt megkérdezték Veszprém megye lakosságát a megyék szükségességéről. Az ezer fős mintán belül 52,7 % tudott válaszolni erre a kérdésre, és ebből 42,1 % szerint szükség van a megyei önkormányzatra, míg 10,6 % szerint nincs. Érdekes a megyén belüli megoszlás is, hiszen Pápa térségében 73 % kötelezte el magát a megye mellett, míg Ajka térségében mindössze 59 %, Veszprém város és környékén ez az arány 80,2 %.

Magas a Balaton parti, a tapolcai és a sümegi kistérségekben is a megyei önkormányzat elfogadottsága (83-84 %), de a legmagasabb Várpalota és Zirc térségét magában foglaló választókerületben (92 %). Érdekes a településkategóriák szerinti megoszlás is. A megyeszékhelyen 79 % tart igényt a megyei önkormányzatra, a két

középvárosban (Ajkán és Pápán) átlagosan 68,5 %, a 10000 lakosnál népesebb többi kisvárosban 83,8 %, a 2000-nél nagyobb, de 10000-nél kisebb településeken 81,6 %, de a legmagasabb arányban az 1000-2000 közötti településeken álltak a megyék mellé, ahol a válaszadók 93,7 % igényt tart a megyei önkormányzatokra. A legrosszabb a helyzet az 500 lakos alatti falvakban, ahol mindössze 20-an tudtak e kérdésre pozitív vagy negatív választ adni és közülük 50-50 %-ban fogadták, illetve utasították el a megyei önkormányzatot. Ez azt mutatja, hogy a legkisebb településekhez már nem nagyon ér el a megye híre, illetve ha el is jut, de nem nagyon érzik a megyei segítséget.

Vizsgáltuk a megyével való elégedettség fokát is, s szomorúan kellett megállapítani, hogy erre a kérdésre mindössze 41,3 %-nyian tudtak érdemben válaszolni. Közülük mindössze 5-en voltak nagyon elégedettek, miközben 12-en elégedetlenségüket fejtették ki. Nagyon magas volt azok aránya (53,7 %), akik nem követték figyelemmel a megyei önkormányzat tevékenységét, közöttük azonban nagy többségbe kerültek azok, akik szerint szükség van megyei önkormányzatra (75,5 %), miközben 24,5 % vonta meg a bizalmat. De még azok között is, akik többnyire elégedetlenek voltak 85,4 % igényt tart a megyei önkormányzatokra, miközben természetesen a többnyire elégedettek még ennél is nagyobb mértékben (87,3 %) támogatják a megyei önkormányzatiságot.

Vizsgáljuk meg a pártpreferenciák szerinti válaszokat. Megállapítható, hogy valamennyi párt híve úgy ítéli meg, hogy szükség van megyei önkormányzatra, így a megyék megszüntetését programjába emelő SZDSZ-re szavazni kívánók 78,6 %-a is a megyei önkormányzatok mellett szavaz, miközben a Fidesz-KDNP és az MSZP listáját választók között nem mutatható ki szignifikáns eltérés 77,8-78,5 %-uk szükségesnek tartja a megyei önkormányzatot. Azok közül, akik nem vesznek részt a választásokon 73,9 %-os a megyék támogatottsága, s ez a legalacsonyabb mérték.

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 paragrafusaiban található. A törvény 12 térség-, illetve régióútpust 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 régión 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.¹⁰⁹ 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

¹⁰⁹ Nemes Nagy József: Javaslat a hazai nagytérségi térfelosztásra: Nyugat – Központ – Kelet, in COMITATUS, 1997. 1. szám, 42-47.

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.¹¹⁰

¹¹⁰ Az Erdei-Bibó-féle vármegyei beosztást viszont ma már nem tartom aktuálisnak.

CITÁTUM

A közigazgatás szervezésének elvei¹¹¹

„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 tárgyalta 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 átszatelni, 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 dolgainak 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, és pedig lehetőleg a legközelebbi központba járjon ügyes-bajos dolgait intézni, itt pedig az, hogy egyugyanazon szervezet jogorvoslati és felügyeleti ügyei tartozzanak egyugyanazon felsőbb központhoz.

¹¹¹ Bibó István tanulmánya 1975-ben készült. Megjelent 1987-ben a Válogatott tanulmányok III. kötetében.

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 szolgálati 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.”

A se túl nagy, se túl kicsi területi egységek problematikája ismét felveti – a megyerendszer politikai okokból lehetetlennek bizonyuló átszervezésén túl – a kistérségi szerveződés kérdését. A települési önkormányzatok városok köré szervezését elméletileg a Központi 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.¹¹²

¹¹² Tóth József tanulmánya a Comitatus folyóirat 1993. 7-8. számában is megjelent.

A régió lehetséges jövőbeni szerepéről

A több megyéből álló régiók (illetve regionális testületek) legfontosabb feladataul 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 tehát 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 az új területi (regionális, tartományi, vagy nagymegyei) önkormányzatok vállalnák át. (A ma létező egyetlen regionális önkormányzat a megyei önkormányzat, mely a NUTS III. szintű régiók területére terjed ki, a megyei jogú városok kivételével. A NUTS II. szintre épülő regionális önkormányzatot inkább tartományi vagy nagymegyei önkormányzatnak javasolom elnevezni.)

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 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.¹¹³ 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 tekinti, 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.¹¹⁴

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 elégedetlenségét¹¹⁵ 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

¹¹³ Pálné Kovács Ilona és Horváth Gyula által vezetett kutatás alapján.

¹¹⁴ i.m.: Agg Zoltán. Az ötrégiós változatot Baráth Etele fogalmazta meg.

¹¹⁵ Zilahi József.

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 Bakonygyirótról, 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.¹¹⁶

Az 1990-es Önkormányzati törvény lehetőséget adott arra, hogy megyehatár-menti települések alapos indokkal kezdeményezhessék másik megyéhez csatlakozásukat. Ez idáig (1999. szeptemberéig) ilyesmire 14 esetben került sor, ebből 11 kezdeményezés (79 %) Veszprém megyét érintette, kimondva-kimondatlanul elmarasztalólag.

Az 1991-es kezdeményezés eredményeképpen 1992-től Győr-Moson-Sopron megyéhez csatlakozó Csikvánd, Gyarmat, Szerecseny esetében emocionális okokkal magyarázható döntésekről volt szó. E községeket – egykor Győr-Sopron megyéhez tartozó településekről van szó – meglévő területi identitásuk kormányozta vissza eredeti megyéjükbe. Érzelmi aspektusú döntésről lévén szó, ebben az esetben fel sem merült a kérdés racionális indokok révén történő megvitatása.

A Baranyából Bács-Kiskun megyébe „átkerítőző” Dunafalva esetében nyilvánvaló természet-földrajzi tényezők játszottak közre, a Duna valóban az utóbbi területi önkormányzathoz öleli e községet.

A közelmúltban Fejér megyéből Komárom-Esztergom megyébe csendben távozó Szárliget döntése település-földrajzi evidenciákat takar: a község valóban csaknem kertvárosa Tatabányának, új megyéje "fővárosának".

Az előzőekhez képest viszont már rendhagyónak tűnik Tiszaug, s (immár Veszprém megyéhez visszakanyarodva) Bakonypéterd és Lázi esete. A Parlament által 1999. évben jóváhagyott megyeváltásuk racionális megokolású érvkészlete minden község esetében csaknem teljes mértékben valótlán állításokon alapul. A kedvezőtlen demográfiai helyzetre, foglalkoztatási, utazási és iskolázási lehetőségekre, rossz tárgyi és intézményi infrastrukturális körülményeikre stb. történő hivatkozás valóságos okokon nyugszik, viszont egyikük megoldását sem remélhetik e települések a megyeváltástól. Pusztán attól, hogy e községek egy szép napon esetleg más megyéhez tartoznak majd, nem születik ott több gyermek, nem lesz kedvezőbb a község fekvése, nem lesz több munkahely, nem lesz gazdaságosabb oda tömegközlekedési eszközöket irányítani, nem fognak emelkedni az ingatlanárak, nem lesz jobb az egészségügyi ellátás sem, és semmi garancia nincs arra, hogy számottevően megnövekszenek az oda juttatandó fejlesztési források.

A parlamenti többség – úgy tűnik – mára belátta, hogy fontosabb a közigazgatás stabilitása, mint teret engedni néhány település megalapozatlan, végig sem gondolt akciójának, a példa azonban követőkre talált. Bakonypéterd és Lázi sikerein felbuzdulva újabb 6 Veszprém megyei község jelezte már hasonló irányú megyeváltási szándékát, közülük 3 megyehatár-menti. Elhatározásuk az előbbi példákhoz hasonlóan nehezen igazolható szakszerű érvekkel.

Az indokolatlan megyeváltási aspirációk beteljesülésétől várható esetleges előnyök megjósolhatóan messze elmaradnak a szintén prognosztizálható adminisztrációs költségektől. Ezen költségeknek ráadásul csupán kisebbik

¹¹⁶ Oláh Miklós–Agg Zoltán cikkét ld. COMITATUS, 1997. 2. szám.

részt nyelik el az önkormányzati és államigazgatási bürokrácia egyébként is hasonló célokra rendszeresített csatornáit, a lakossági költségek nagyságrendje szinte kiszámíthatatlan. Az elszakadás mellett érvelők sajnos egyetlen esetben sem hívták fel saját településük polgárainak figyelmét arra, hogy a sikeres megyeváltás következtében – egyes számítások szerint – több mint 30 esetben kell egyenként eljárniuk saját költségeikre, hivatalos ügyirataik e változásból következő korrigálása céljából.

A közvetlen megyehatárral nem rendelkező Bakonyszentlászló, Bakonygyirót és Fenyőfő jelentkezése óta a nyugati megyehatár-szélről is hallani olyan hangokat, hogy ha valami nem így vagy úgy történik Veszprém megyében, akkor nyitva áll az út Zalába. Az egyelőre talán megmosolyogtató hangüteseket illik komolyan venni: Veszprém megye 48 szárazföldi határral rendelkező településéből 17 eredetileg Zala megye része volt, s mögöttük ott sorakoznak az egykor szintén Zalához tartozó sümegi, tapolcai és balatonfüredi járás települései is. Az imént említett 47 községből és Sümeg városából álló településkörből 11 település sorsa ma már ugyancsak kétséges. Gecse, Hetyefő, Hosztót, Kemeneshőgyész, Kemenesszentpéter, Külsővat, Malomsok, Nagypirit, Tés, Várkesző, Zalaerdőd települések népességének úgynevezett öregedési indexe 2,00 érték körüli, illetve ezt meghaladó mértékű (a megye községeinek megegyező összevont indexe 1,17). Ez nem jelent mást, minthogy e községek helyi társadalmában kétszer, illetve ennél is többször annyian vannak ma már a 60 év felettiek, mint a 15 éven aluliak.

A megye településeinek $\frac{1}{5}$ -e számára tehát a precedens-jogra hivatkozva tulajdonképpen nyitva az út. Csaknem $\frac{1}{4}$ -ük számára elmaradottságukra való hivatkozással talán úgymond valós okuk is lenne minderre, minden harmadikuk esetében pedig a mindmáig kimutatható zalai identitás képezheti ugyanennek az esetleges lépésnek az érzelmi alapjait. Ha mindehhez még hozzá vesszük, hogy Veszprém megye esetében az önkormányzati és a területszervezési törvény elvileg újabb 22 Balaton-parti település számára is lehetővé teszi a Somogyhoz történő csatlakozást, így akár minden harmadik településétől is megválhat Veszprém megye.

Mindez jó okkal szolgálhat arra, hogy a választott önkormányzati és parlamenti tisztviselők, a közigazgatás egyéb pontjain dolgozók, az intézmények, a civil szervezetek szervezett körülmények között és átgondoltan, tervszerűen nézzenek szembe a valóban halmozottan hátrányos helyzetű települések problémáival. E községek, az ott élő polgárok problémáit ugyanis – tartozzanak éppen bármely megyéhez – előbb-utóbb úgy is orvosolni illik. Egy instabil megye ugyanakkor meglehetősen hátrányos helyzetből indul a közeljövő regionalizációja irányába.

Veszprém megye legfőbb politikai testülete, a megyei önkormányzat vezetői, szakbizottságai és képviselő-testülete. A helyzet kezelésére alkalmas politikai döntés és cselekvési program megalapozását, a rendelkezésre álló intézményi háttér által garantált szakértői kör is elősegítheti.

A fentiek alapján megfontolandónak tartom, hogy a probléma nyilvánvaló politikai mederben történő kezelése mellett, ugyanezen kérdések megvitatására megfelelő szakmai fórumok összehívását kezdeményezze az önkormányzat. E fórumok feladata lehet a meglévő intézményes lehetőségekben rejlő tartalékok feltárása. Ezek hiányában, illetve elégtelensége esetén hivatali reformokat is érintő változásoktól sem szabad visszariadni. Több megye példáján megfontolandó mondjuk egy, a megye érdekérvényesítésre önerőből képtelen települési önkormányzatai számára is segítséget nyújtó területfejlesztési ügynökség felállítása.

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?

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.¹¹⁷

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

¹¹⁷ Oláh Miklós tanulmánya 2003.

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
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.¹¹⁸ 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).¹¹⁹

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 államocskák 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, Szlovákia) közigazgatási beosztását szintén erősen meghatározzák az államalkotó nemzet szempontjai.¹²⁰

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

¹¹⁸ Tatham előadása, közli Agg Zoltán 2000.

¹¹⁹ Hajdú Zoltán vitacikke COMITATUS, 1997.

¹²⁰ Vö. Navracsics Tibor Comitatusban megjelent cikkeivel.

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.

11. táblázat

A középszintű közigazgatási egységek mérete Nyugat-Európában

Megnevezés	A középszintű közigazgatási egységek			A speciális funkciójú régiók		
	száma	átlagos területe km ²	átlagos népességszáma ezer fő	száma	átlagos területe km ²	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 Írországból 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.¹²¹

¹²¹ A táblázatokat Kiss Marietta: Régióbeosztás Európában című cikkéből kölcsönöztük. COMITATUS, 2002. 1-2. szám.

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 8	Megyék + Budapest 20	Statisztikai kistérségek 150	3130
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.¹²² 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.

¹²² Agg Zoltán i.m. 2000.

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)¹²³ 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,¹²⁴ de a megyei közigazgatásra alapozva is különböző tartományi beosztások születtek.

Az egyik ilyen publikált változat szerzőjének 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.”¹²⁵

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.

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.¹²⁶ A társuláson belül a nagyobb megyék

¹²³ Oláh Miklós tanulmány in. Agg Zoltán (szerk.): Átépítés, 1996.

¹²⁴ Vö. a Tóth József által írt tankönyv fejezettel in. Perczel György (szerk.): Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza 1997.

¹²⁵ Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás, 1999..

¹²⁶ Verebélyi Imre cikkeiben korábban másfajta megyetársulást is felvetett, így például Pest és Nógrád megye, Heves és Borsod-Abaúj-Zemplén megye társulását.

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 működnének 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 egység székhelyeként létező Miskolccal. (Ebből is látható, hogy 6 tervezési-gazdasági körzettel számoltunk a NUTS 2 szinten.)

Választási rendszerről még egyszer

A megyegyűlési és a megyei jogú városi választásokon mutatkozott meg legjobban a pártok erősorrendje. 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 döntenek el. (A nagyobb pártok esetében még az összes jelöltről sem lehet

biztos tudása a választónak, hiszen a szavazólapra csak a listaelsők 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.

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 kerületbe osztjuk be a megyei jogú városokat, akkor a képviselet aránya eltolódik a városok javára, míg az önálló választókerülettel a megyei közgyűlések létszáma növekedne.¹²⁷ 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

¹²⁷ A képviselők számát a közvélemény inkább csökkentené. Erre érzett rá Demszky Gábor, amikor az önkormányzati képviselők számának 50 %-os csökkentését javasolta.

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.

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 regionalista politikai mozgalmak.

Nem véletlen, hogy a régiók képviselete 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 képviselettel bírnának a régiók (a második kamarát természetesen nemcsak területi alapon, hanem a nemzeti kisebbségek, a civil szervezetek, az egyházak, a munkáltatók és a munkavállalók képviseletének 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.
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 döntéselőkészítésben. 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 szűkült 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 nevezünk 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? 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.¹²⁸

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 adnánk a szocialistáknak. A regionális gyűlések összetétele – a szocialisták számára kedvezőbb rendszerben – pártlistás rendszerben alakulhatna 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.

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.

Azt az elképzelést viszont, hogy a megyei intézményfenntartó funkciókat a kistérségi társulások delegáltjaiból álló megyei társulás, illetve társulások vegyék át, végképp el kell felejteni. Egy ilyen többszörösen közvetetten választott testület legitimitása erősen kétségbe vonható, s mivel a kistérségek mérete és lakosságszáma igen eltérő, ezért az arányos képviselet sem lenne biztosítható.

Az MSZP regionális választási programjának kidolgozásakor, 2001-ben felmerült, hogy a régiógyűlések tagjait esetleg megyei listákon válasszák meg. Az így, megyénként megválasztott képviselők egyben az intézményfenntartási feladatok felett felügyeletet ellátó korlátozott hatalmú

¹²⁸ 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.

közügyülés szerepét is betölthetnék. Ezt a gondolatot akkor elvetették, hiszen a programalkotók többsége a javaslatban a megyerendszer visszacsempészését látta, márpedig a regionalisták a mai történelmi megyék önkormányzatainak még az emlékét is el kívánnák törölni.

Az SZDSZ álláspontjáról sem szabad megfeledkeznünk, hiszen szoros választási eredmény esetén blokkolhatja a 2/3-os döntést igénylő törvénymódosításokat. A párt elnöke szerint ¹²⁹ 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 ¹³⁰ a megyei önkormányzatok megszüntetését, s helyettük a regionális önkormányzatok bevezetését szorgalmazta ¹³¹. Fontossági sorrendben a kistérségi önkormányzatiság megteremtése az első, ami kimondatlanul is a kistelepülések feladatkörének átvételét jelentené.

A 2002-ben kormányt alakító MSZP–SZDSZ koalíció sem merte megfogalmazni, hogy a kistelepülések feladatköre sok esetben jóval nagyobb, mint ami a valóságos társadalmi-gazdasági erejükből 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 iskolakörzetesítés három évtizeddel ezelőtti negatív tapasztalataira való hivatkozással nagy ellenállást vált ki, és falurombolással, a kistelepülések elszorvasztásával vádolják a kormányt. 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. ¹³²

A kistérségi társulások, kistérségi önkormányzatok, járások problémaköre, ezek területi beosztása már egy újabb dolgozat témaköre. Most csak visszaautalunk a közvélemény-kutatási eredményeinkre, amelyek nem támogatják a járások, illetve a járásokból összeállított régiók létrehozását. Elképzelhető, hogy a közvélemény meggyőződhet arról, hogy ez a helyes út, de ez évek munkája.

¹²⁹ Kuncze Gábor: Napkelte–Keresztútban, 2004. augusztus végén.

¹³⁰ Interjú Kuncze Gábor belügyminiszterrel (riporter Agg Zoltán és Zongor Gábor), COMITATUS, 1995. 2. szám. In Agg Zoltán (szerk.): Átéptetés, 1996.

¹³¹ Ezt tartalmazta egyébként a Medgyessy-kormány programja, de mint 2004 nyarán kezdeményezett kormányátalakítási kísérlete kapcsán megjegyezték, a kormányprogram sok olyan ígéretet tartalmaz, amelyek nem megvalósíthatók.

¹³² A megélhetési politikusok tábora egyre 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.

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 kibővíti, s így a megyei jogú város is a megyéhez tartozik, a településekkel együttműködve minden olyan feladatot el tud látni, amit a kistérségi önkormányzatoknak szánunk. 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 három régió, az ország területi fejlesztése e három (Nyugat-, Kelet- és Közép-Magyarország) irányító hatósággal is megoldható!

Összefoglalás – még egyszer a területlehatárolási kérdésekről

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 dolgozatban megpróbáltam 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 elemzem, s kitérek a régióbeosztás vitatott kérdéseire.

A *régiók és a megyerendszer* kapcsolatát, a továbbfejlődés lehetőségeit és az ország térszerkezetének más elemeit is érdemes megvizsgálni a *közigazgatás-korszerűsítési elképzelések* tükrében.

A régiók és a megyék kapcsolatára tekintünk vissza ötven évet. A vármegyerendszer felszámolását és a *városmegyerendszert* – a mai kistérségeknél némiképp nagyobb, illetve a járást és a székhelyét egy közigazgatási egységbe foglaló területet – a Nemzeti Parasztpárt nevében *Erdei Ferenc és Bibó István* 1946-ban hirdette meg. A megyerendszer teljes szétverését követően a *vármegyéket* 7 tartományba kívánták szervezni.

A következő reformterv, mely a megvalósulás előtti fázisig eljutott az 1956. évi megyereform, ahol 10 úgynevezett *nagymegyébe* kívánták összevonni a 19 megyét. Természetesen ez a változat is hozzányúlt a megyehatárokhoz, melyek az *1950-es megyerendezéskor* alakultak ki, és kisebb változásokat leszámítva a mai napig érvényben vannak. (Bibó István 1975-ben számtalan variációban kidolgozta a közigazgatás átszervezését, melyet a gyakorlatban azóta sem hasznosítottak.)

1989-90-ben ismét felvetődött a tartományi rendszer kialakítása, de előkerültek a *történelmi vármegyéket* (pl. Sopron vagy Abaúj), illetve a történelmi megyeszékhelyeket (Balassagyarmat, Szentes) visszaállítani kívánó elképzelések.

A közigazgatási szemléletű megyerendezés mellett tervezési körzeteket is kialakítottak, így az 1960-as években kidolgozott *országos településfejlesztési terv* (könyv alakban publikálta *Perczel Károly és Gerle György*) sajátos regionális beosztást tartalmazott. (A Dunántúlon az egyik régiószékhely például Nagykanizsa lett volna.)

Az Országos Tervhivatal által kidolgozott *tervezési-gazdasági körzet beosztások* egyre inkább a meglévő megyehatárokhoz idomultak. Az első variáción még a Budapest központú régióhoz rajzolták például az esztergomi és a dunaújvárosi járást is. De később ezt az elképzelést megváltoztatták, így 1970-re 6 tervezési-gazdasági körzetet alakítottak ki. Ezek a Budapest székhelyű központi régió, a Győr székhelyű Észak-Dunántúl, a Pécs székhelyű Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország Miskolc székhellyel, Észak-Alföld Debrecen központtal, míg Dél-Alföld Szeged köré szervezve.

Ezek a *tervezési-gazdasági körzetek* azonban elsősorban statisztikai megfigyelési egységek voltak, s legfeljebb a távlatos gazdaságfejlesztés színteréül szolgáltak.

A következő komolyan vehető változás az 1991. és 1994. között létező *köztársasági megbízotti régiók rendszere* volt, ez a következőképpen nézett ki:

1. számú régió: Győr székhellyel Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom és Vas megye;
2. számú régió Budapest székhellyel (Budapest nélkül): Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád és Pest megye;
3. számú régió Miskolc székhellyel: Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megye;
4. számú régió Debrecen székhellyel: Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye;
5. számú régió Szeged székhellyel: Bács-Kiskun, Békés és Csongrád megye;
6. számú régió Pécs székhellyel Baranya, Somogy és Tolna megye;
7. számú régió maga Budapest főváros;
8. számú régió Veszprém székhellyel Fejér, Veszprém és Zala megye.

Nem véletlen, hogy nem alkalmaztuk a tájegységekre utaló régió elnevezéseket, hiszen a hivatalos elnevezése a köztársasági megbízottaknak valamennyi megyét tartalmazta. Így például Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád és Pest megye köztársasági megbízottjaként dolgozott a pesti vármegye házában székelő címzetes államtitkár.

1994. nyarán a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium az EUROSTAT felhívására ideiglenes jelleggel kialakította a NUTS 2. szintnek megfelelő *tervezési-statisztikai régiókat*.

Ebben a *közép-magyarországi régió minden korábbinál nagyobb kiterjedésű volt*, hiszen a főváros mellett Fejér, Komárom-Esztergom, Nógrád és Pest megyét tartalmazta. A Dunántúlon egy északnyugati régió Győr-Moson-Sopron, Vas, Veszprém és Zala megyékből, és egy déli Baranya, Somogy, Tolna megyékből állt. Az Alföldön a déli régió a régi tervezési-gazdasági körzetnek megfelelően Bács-Kiskun, Békés és Csongrád megyékből, az északi pedig Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékből állt, míg a köztársasági megbízotti régió területének felelt meg az észak-magyarországi területi egység Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megyékkel.

Az 1996. évi területfejlesztési törvény nem határozta meg a régiók területét, s főként székhelyét, hanem a megyei területfejlesztési tanácsok önszerveződésére bízta. Így volt olyan megye, amelyik két regionális fejlesztési tanácshoz, s volt, amelyik egyhez sem tartozott.

Az elsőként megalakult *regionális fejlesztési tanácsot* 5 megye alkotta, és a Tisza volt a szervező erő, így Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékből állt, melyekhez később Nógrád is Magyarországon a korábbi északnyugati dunántúli tervezési-statisztikai egység bázisán alakult meg, azzal a különbséggel, hogy ebből kihagyták Veszprém csatlakozott. Ez volt az úgynevezett északkelet-magyarországi régió. Nyugat-megyét, mely így kénytelen volt Fejér és Komárom-Esztergom megyével összefogni. (Fejér megye ugyanis nem kívánt a központi régióhoz csatlakozni, Budapest túlsúlyától tartva. Komárom-Esztergom megye egy ideig Nógrád és Pest megyével közös régiót is el tudott volna képzelni, de

mint láttuk, Nógrád az „ötök”-höz csatlakozott, míg Pest megye magában maradt, hiszen méreténél és lakosságszámánál fogva egyedül is megfelelt a régió követelményeinek.)

1998. tavaszára a KSH kialakította a ma is érvényben lévő *tervezési-statisztikai körzeteket*. Ezt az Országgyűlés határozatban rögzítette, azzal a kitételrel, hogy 2000-ben felül kell vizsgálni a régióbeosztást. *Baráth Etele*, a Budapesti Agglomerációs Tanács elnöke, s egyben az 1994-98. között a területfejlesztési kérdésekben illetékes országgyűlési bizottság elnöke, az 1994-ben kialakított közép-magyarországi régió területét szorgalmazta két okból is: az egyik, hogy Budapest vonzereje valóban túlterjed Pest megye határain, a másik az Európai Unió Kohéziós Alapjaihoz való jobb hozzáférés biztosítása. Budapest gazdasági ereje miatt ugyanis az egy főre jutó GDP – a kisebb regionális egység (a főváros és Pest megye) esetében – a kedvezményezett mértéknél (az EU átlag 75 %-a) magasabban alakult, s ezt már akkor is látni lehetett. 2001-2002-re fel is erősödött Pest megyének az a törekvése, hogy kiváljon a közép-magyarországi régióból, nehogy a megye elessen a támogatásoktól.

A Budapest környéki régió mellett a másik probléma a *Balaton régió* kérdésköréhez kapcsolódik. A területfejlesztési törvényben a budapesti agglomeráció mellett egyedül a Balaton *fejlesztési régió* szerepel nevesítve, ez azonban a hét tervezési-statisztikai régióhoz viszonyítva csak egy *virtuális régió* abban a tekintetben, hogy *nem értelmezhető sem közigazgatási, sem önkormányzati egységként*. A Balaton régió területének behatárolása is problematikus, hiszen a Balatoni Üdülőkörzet csupán egyetlen – idegenforgalmi – szempontból határolta le a területet. Az alábbi esettanulmányban ezt a kérdéskört is megvizsgáljuk.

A Balaton régió körülhatárolása

Időről-időre felvetődik, hogy a hét tervezési-statisztikai régión kívül létezik egy nyolcadik is, a Balaton régió. A Balaton régió területét két dimenzióban is értelmezhetjük. Az egyik a Balatoni Regionális Idegenforgalmi Bizottság területe, a másik a Balatoni Fejlesztési Tanács területe. Mindegyik a balatoni üdülőkörzet településeit foglalja magába, és területileg egybe esik. Most nem foglalkozunk a Balatonnal, mint vízgyűjtő területtel, s mint természetföldrajzi területi egységgel, de megpróbáljuk közigazgatási és társadalmi-földrajzi szempontból lehatárolni a célterületet.

Amint azt a *Balaton Fejlesztési Tanács* mellett működő Balatoni Integrációs Fejlesztési Ügynökség Kht. *társadalomkutató csoportja* megállapította, a területi lehatárolás több sebtől vérzik. Nem illeszkedik a KSH kistérségi beosztásához sem, s önmagán belül is ellentmondásos. Teljesen *esetleges, hogy mely Balatontól távolabb eső település lett az üdülőkörzet része*, így hiányzik az üdülőkörzetet kiszolgáló legnagyobb háttértelepülés, Veszprém, miközben a jóval távolabb fekvő Marcali és Tab része annak. (A legenda szerint Tab csak véletlenül került be a felsorolásba, mivel a jogszabály-előkészítést végző minisztériumi munkatárs az eredeti felsorolásban szereplő Tagyont elírásnak vélte, s helyette az általa ismert Tabra javította. A térkép készítésekor derült ki, hogy egy enklávé maradt a térségen belül, ez volt az ismeretlen Tagyon területe, mely községet végül pótlólag kellett bevenni a felsorolásba. Ebből is látszik, hogy milyen problémák adódnak, ha a célterülethől távol, jelen esetben Budapesten történik a döntéshozatal.)

A Balatoni Fejlesztési Tanács és a területen működő legnagyobb társadalmi szervezet, a *Balatoni Szövetség* már több ízben javaslatot tett a Balaton régió önálló nyolcadik NUTS 2 szintű területi egységként való kezelésére. A *Balatoni Üdülőkörzet területénél és állandó népességénél fogva nem felel meg a NUTS 2 szint követelményeinek*, lényegében egy kisebb magyar megyényi, tehát a NUTS 3 szint paramétereit teljesíti. Természetesen a nyári üdülónépességgel együtt ez az adat már jóval kedvezőbb, ráadásul megfelelő regionális repülőtérrel (Sármellék) és egyetemmel is rendelkezik (Pannon Egyetem Georgikon Kara, Keszthely). Nyilvánvalóan *erősödhet a pozíciója egy kibővített területű Balaton régiónak*, hiszen a Pannon Egyetem székhelye négy további karral Veszprémben található, mely város *a közigazgatási székhely funkciójának is megfelel*, hiszen a mai közép-dunántúli régión belül több regionális intézmény itt székel.

Van olyan elképzelés is, mely szerint *a Balaton régiót ki kell bővíteni az idegenforgalmi szempontból kapcsolódó háttér kistérségekkel*, így a Bakony, a Somló és Sümeg térsége is hozzácsatolható. Ezzel lényegében egy Bakony-Balaton régió jönne létre, az alábbi kistérségekkel:

Megnevezés	Lakosságszám (2005. 01. 01.)	Területnagyság (km ²)
Enyingi	21 739	433
Ajkai	58 148	743
Balatonalmádi	27 679	299
Balatonfüredi	21 997	318
Sümegi	16 224	306
Tapolcai	36 892	540
Várpalotai	37 662	270
Veszprémi	83 380	644
Zirci	21 767	350
Balatonföldvári	11 710	255
Fonyódi	27 236	418
Lengyeltóti	11 402	273
Marcali	31 872	825
Siófoki	37 814	373
Tabi	15 907	480
Keszthely-Hévízi	47 635	505
Összesen:	509 064	7 032

Felvetődhet a kérdés, hogy Zalaszentgrót és Zalaegerszeg térségét miért nem soroltuk ide, ha már Várpalota és környéke idetartozik. Várpalota esetében a Bakony (különösen Tés) szerepe indokolja a besorolást, s bár a sümegi és keszthely-hévízi térséghez kapcsolódó zalaszentgróti kistérség idesorolása 18 557 lakossal, 327 km² területtel esetleg még indokolható, addig Zalaegerszeg és környéke a maga 79 településével, 106 099 lakosával és 993 km²-ével indokolatlanul növelné a Bakony-Balaton régió területét. (Nem beszélve arról, hogy akkor ismét vitatkozhatnánk azon, mely város legyen a régió székhelye. Most ugyanis egyértelmű, hogy ez csak Veszprém lehet.)

Az említett kutatócsoport vizsgálatai alapján az is egyértelmű, hogy bár *nagyon erős a balatoni identitás az üdülőkörzet településein*, s különösen a települési vezetők körében, de ez nem jelenti azt, hogy nem kötődnek a saját megyéjükhöz és kistérségükhöz is. Nem volt véletlen a 70-es években Keszthely elszakadási küzdelme, mely az évtized végére eredményre is vezetett, s így a város és környéke visszatért Zala megyéhez. Hasonlóképpen erős a déli parti

települések és különösen a háttértelepülések somogyi identitása (Somogyországban amúgy is erős a megyei összetartozás, ennek feltehetően történelmi okai vannak, de az elmúlt évtized politikatörténetében is megmutatkozik a Somogyért Egyesület sikerei révén.)

Veszprém egyidőben lehetne a Bakony és a Balaton fővárosa, bár az egyik címre Zircet, a másikkra Keszthelyt jegyezték be. Ráadásul a Balaton fővárosának címéért Siófok és Balatonfüred is harcba száll. Közigazgatási szempontból a közlekedés-földrajzi helyzet miatt – hiányzik a Tihany-Szántód híd, bár ezt az őrült elképzelést is megfogalmazták az elmúlt másfél évtizedben – egyik város sem jó megoldás. Nem véletlen, hogy a korábbi regionális beosztások során a Bakony-Balaton régiót a Székesfehérvár központú Közép-Dunántúlhoz sorolták be, lévén, hogy a királyok városa vasúti és közúti csomópont is egyben. A régióközpont fogalmának Székesfehérvár csupán az egyetem hiányában nem felel meg, hiszen a másik feltétellel (regionális repülőtér) rendelkezik, a város közelében lévő börgöndi repülőtérnek köszönhetően. (Igaz, hogy a Veszprém melletti szentkirályszabadjai volt katonai repülőtér is megfelelő lenne e célra.)

Az alapproblémát, a *megfelelő gazdasági erőt és lakosság számot* e két város csak együttesen tudja teljesíteni.

A Balaton parti településeken élők véleménye szerint *a Balaton fővárosa csak Balaton parti település lehet*. Erre két megoldás lehetséges. Az egyik leszűkíteni a Balaton régiót a közvetlen Balaton parti településekre, illetve az azokhoz csatolt közvetlen háttértelepülésekre (pl. Balatonarács, Balatonkiliti, Vörösberény) leszűkítve, s ez nyilván egy szűk idegenforgalmi célterületet eredményezne. A másik ötlet már a 70-es évek elején felvetődött, Balatonfűzfő és Litér Veszprém városhoz csatolásával. Egyik terv sem felel meg a realitásoknak.

Bár ez a dolgozat Veszprémben készül, de joggal felvethetjük, hogy ennyi erővel a déli partiak is kitalálhatnának egy területi egységet, mondjuk a Somogyi-dombság, mint háttérterület megnevezésével, Kaposvár és térségének hozzákanyarításával. (A Kaposvári kistérségben található a legtöbb település, 77, s a lakónépesség 2005. elején 123 322 főt számlált.) Ami a Bakony-Balaton térség lehatárolásának hosszas taglalását indokolja, az nem más, mint a mai (2006. áprilisi) *politikai realitás*. A két nagy politikai párt közül az egyik nyíltan meghirdette *a Veszprém székhelyű Bakony-Balaton régió* létrehozását, s ezzel e térség leválasztását a Székesfehérvár központú Közép-Dunántúli régióról. A Fidesz Magyar Polgári Szövetség politikai koncepciója abban különbözik a Magyar Szocialista Párt és a szabaddemokraták elképzelésétől, hogy *nem ragaszkodik a megyehatárokhoz*, hanem *az új régiókat* ettől függetlenül, *a kistérségekből kívánja összerakni*, sőt szükség esetén a kistérségek határán is enged változtatni. Ez *a megyék teljes felszámolását* jelentené, hiszen a határok is oly mértékben változnának, hogy szinte rájuk sem lehetne ismerni.

Térjünk hát vissza az elképzelt Bakony-Balaton régióhoz. *Mi lesz a sorsa a „maradék” kistérségeknek?* Fennmaradhat-e például a Közép-Dunántúli régió, avagy Közép-Magyarországhoz csatlakozna, mely térségből egy másik követelés szerint kivennék Budapest főváros területét. Ebben az esetben Pápa térsége a Nyugat-Dunántúli régióhoz kerülhetne, míg Zala megye egyik fele Dél-Dunántúlhoz, a másik szintén Nyugat-Dunántúlhoz. Felvetődik az adott térség lakosságának az akarata is, hiszen az említett párt meghirdette, hogy *mindezek a változások az adott megyében kell, hogy eldőljenek*, „a régiók kialakításának ugyanis nem az a jó módszere, hogy Budapestről megmondják, hol legyenek a határok. Ezt rá kell bízni az emberekre.”

Dolgozatunkban többször utaltunk a lakossági véleményekre, ezek egyértelműen *a mai közigazgatási keretek, vagyis a megyék fennmaradása mellett állnak ki*. Természetesen felvethető, hogy a lakossági véleményekkel szemben a gazdasági racionalitás és a közigazgatási ésszerűsítés nagyobb hangsúlyt kell, hogy kapjon, ilyen szegény ország ugyanis nem működtethet egy ilyen pazarló, ötszintű (település, kistérség, megye, régió, központ) közigazgatási rendszert. A *Bibó István* által

megfogalmazott *súlypontok váltakozásának elmélete* szerint a központi erőforrások decentralizálásának az *erős régió, gyenge megye és erős kistérség* felelne meg. Radikális megoldási javaslat szerint a megyék teljes megszüntetésével viszont a *gyenge súlypont immár a kistérség* lenne, s így maradhatna az erős települési szint. (Ehhez azonban a ma még gyenge kistélepedések közigazgatási összevonása lenne szükséges, s ez már a 70-es években sem vált be.)

A területfejlesztési törvény sem tisztázta, hogy mely városok a régiók székhelyei, bár az 1999-es módosításnál volt egy ilyen elképzelés is. Végül nem a régióközpontok, hanem a regionális fejlesztési tanács munkaszervezetének székhelyét határozták meg, s így például a nyugat-magyarországi régióban ez a város Sopron, a dél-dunántúliban pedig Kaposvár lett.

Az Európai Unióba való felvételünket követően a régióközpontokat a Nemzeti Fejlesztési Tervben, mint fejlesztési pólusokat határozták meg. Ebbe a kategóriába került Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged mellett Székesfehérvár és Veszprém is, hiszen a közép-dunántúli régióban egyedülálló módon e két utóbbi város alkotja a fejlesztési pólust. (A megfelelő gazdasági erő mellett ugyanis követelmény az egyetem megléte is.)

A gazdasági fejlesztés számára az így kialakított régiók teljesen alkalmasnak tűnnek, mint ahogy megfelelő volt erre az 1994-es beosztás is. Nagyobb problémát jelent, hogy ez a régió a közigazgatás színtere legyen, hiszen a megyehatárokhöz való ragaszkodás miatt több olyan kistérség is van, amelyik *szorosabb társadalmi-gazdasági kapcsolatban van a szomszédos régió központjával*, mint a sajátjával. Tipikusan ilyen térség Esztergom, Balassagyarmat környéke, vagy a függetlenségi törekvését 1990. óta már többször kinyilvánító Jászság. A közép-dunántúli régió belül problematikus a kistársadalmi tájegységhez tartozó pápai kistérség helyzete, mely nyilvánvalóan ésszerűbben igazgatható Győrből, mint Székesfehérvárról. (Amennyiben viszont Veszprém lenne a régió központja, akkor egész Komárom-Esztergom megye, valamint Fejér megyének az északkeleti része is problematikus igazgatás-szervezési szempontból.)

A megyék helyébe lépő régiók közigazgatási problémáit illetően az állatorvosi ló a Nyugat-Dunántúl, hiszen egész Zala megye és Vas megye délnyugati része közlekedési szempontból nagyon távol esik a győri régióközponttól. A sajátos közlekedés-földrajzi helyzet miatt igazi megoldást Szombathely sem jelent. A Dunántúl regionalizációjában ismét felvetődik Zala megye hovatartozásának kérdése. Ez a megye egészében véve sem a nyugati, sem a déli, sem a közép-dunántúli régióba nem sorolható.

A megyerendszer határait illetően egy megfelelő méretet jelent a mai közlekedési feltételek mellett. Ugyancsak egy ésszerű méret a mai megye, ha a megyei önkormányzatok által ellátott feladatokat, a *megyei intézményrendszer* elemeit (középiskolák, szociális intézmények stb.) vizsgáljuk. A településsűrűség függvényében az önkormányzaton túli igazgatási feladatok is sokkal inkább a

mai megyék keretei között elláthatók, hiszen például a Dél-Dunántúlon több mint hatszáz településsel kellene kapcsolatot tartania a régióközpontnak.

Felvetődik a közigazgatás költségeinek kérdése is, így az önkormányzati testületek, illetve a hivatalok létszáma, gyakran elhangzik az a vád, hogy ha megmarad a megyei és a megyékből összeálló regionális (magyarul tartományi) szint, akkor a pozíciók megkettőződnek. Ez csupán egy elméleti feltételezés, hiszen a képviseleti demokráciát lehet jóval kevesebb politikussal (megyegyűlési, illetve tartományi gyűlési taggal) is üzemeltetni. Annak sincs akadálya, hogy a mostanihoz képest mintegy ötven százalékkal csökkentett létszámú megyegyűlések és megyei jogú városi közgyűlések saját soraikból delegálják a regionális tanácsok tagjait, s így akár jelentős mértékben csökkenhet a képviselők száma, annak ellenére, hogy hét új regionális testület jön létre. A hivatali létszámot pedig a mindenkori feladathoz kell igazítani, s igazi tartalékok nem a megyei önkormányzati hivatalokon belül, hanem a megyei szerveződésű dekoncentrált szerveknél lelhetők fel, legalábbis ami a vezetői, illetve a funkcionális és törzskari szervezeteket illeti.

Feltehetően a területi-igazgatási szervezeteknél dolgozó hivatalnokok számának növekednie kell, miközben a központi, elsősorban a minisztériumi, illetve az ahhoz kapcsolódó budapesti székhelyű hivatalok létszámát pedig csökkenteni kell.

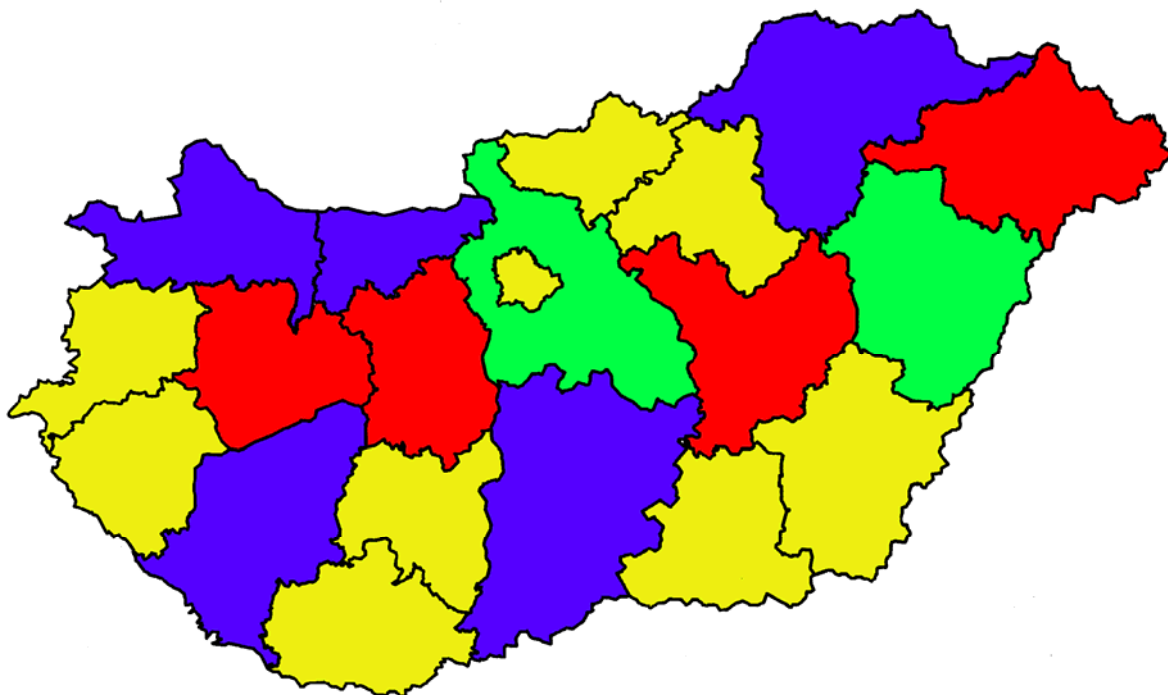
Véleményem szerint *a mai megyerendszer megfelelően szolgálja a térségi feladatok ellátását*, s a regionális szintre a speciális gazdasági és területfejlesztési, illetve a felsőbb szintű központok köré szervezhető egészségügyi (kórházi), idegenforgalmi és kulturális intézményrendszert kell telepíteni.

Mindenképpen figyelembe kell venni a lakosság véleményét is a közigazgatás átszervezésénél. A mai politikai helyzetben kockázatosnak tűnik egy olyan elképzelés erőltetése, mely hat jelenlegi megyeszékhelyet kiemel, miközben 12 másik elveszíti igazgatási szerepkörét.

Nem véletlen, hogy *Verebélyi Imre* a hét régióval szemben a nagy területű és lakosságszámú megyék önállóságának megtartása mellett érvelve, a kisebb megyék szabad társulását szorgalmazza.¹³³

¹³³ A részletekről majd később bő. következő fejezettel – A. Z.

A társult megyék elképzelése Verebélyi Imre szerint



Hosszabb távon ezzel egy megfelelő átmenetet biztosítva csökkenteni lehetne a közigazgatási egységek számát, miközben a megyék neve és identitása fennmaradhatna.

* * *

Véleményem szerint, az Európai Unióhoz való csatlakozás érdekében *nincs szükség a területi közigazgatási rendszer teljes felforgatására*. A magyar megyerendszer megfelelő alapja lehet 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 járások és a városkörnyékek történetének, a különféle kistérségi (körzeti) beosztások elemzése már szétfeszítené ezen amúgy is hosszú tanulmány kereteit.

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 Verebéli 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.

Van-e megoldás a területi átszervezésre?

Az eddigi fejtegetések mind azt támasztják alá, hogy a magyar közigazgatás jelenlegi területi beosztása nehezen változtatható meg oly módon, hogy az minden területi egység számára megfelelő legyen. Mégis van-e valamilyen megoldás arra, hogy a középszintű területi egységek ne a NUTS 3, hanem a NUTS 2 szinthez igazodjanak?

A kézenfekvő válasz erre az, hogy hagyjuk a mostani NUTS 2 tervezési-statisztikai körzetbeosztást – legfeljebb emeljük ki a közép-magyarországi régióból Budapestet –, s így hét, illetve nyolc régió lefedi az ország területét. E megoldás problémáiról már szoltunk, elsősorban a *régióközpont területi elhelyezkedése* okozhat gondot, s esetenként *szétfeszítheti a megyehatárokat*. Egy másik – ma már feledésbe merült – megoldás a régióbeosztás felülvizsgálata, melyet 2000-ben kellett volna elvégezni az eredeti elképzelés szerint. Ez elsősorban a közép-magyarországi régió határait érintené, s az 1994-es változathoz térne vissza. E szerint Budapestet önálló régiónak tekintenénk, s a központi, vagy Duna régió Komárom-Esztergom, Fejér és Pest megyékből állna. Létrejönne egy északnyugat-dunántúli területi egység, mondjuk Rába régió néven a mai Nyugat-Dunántúlból és Veszprém megyéből. A többi régió nem változna a mai beosztáshoz képest.

A Balaton régió kapcsán felvetődik a három balatoni megye, Somogy, Veszprém, Zala egyesítése. Nehézség a maradék dunántúli megyékkel lenne, hiszen Baranya, Tolna együtt túl kicsi egy NUTS 2 régióhoz, s Fejér megye racionálisan nem illeszthető ehhez a maradék dél-dunántúli régióhoz. (Akkor inkább legyen Fejér is a Balaton régió része, rögtön nagyobb lenne a harc a régiószékhely pozíciójáért.)

A legproblematisabb az a megoldás, ha *a megyehatárokat is érintené a régióhatárok újrarajzolása*, hiszen így Pápa térsége inkább Nyugat-Dunántúlhoz, Dorog és Esztergom, Bicske és Ercsi, illetve a Duna másik oldalán Hatvan és Jászberény, Balassagyarmat és Rétság kistérségei inkább Közép-Magyarországhoz kellene, hogy tartozzanak. Ezen túl további ötletek is felvetődhetnek, hiszen például Nagykovács és Bács-Kiskun megye kapcsolata már többször felvetődött, és hasonló ötletek az Alföldön még több helyen felvetődhetnek az észak- és dél-alföldi régió határán.

Mindenképpen számolni kell azzal, hogy *ha lehetővé tesszük egész kistérségek átcsatolását szomszéd megyékhez, akkor ez akár mozgalmat is eredményezne*, s felborítaná a magyar közigazgatási rendszer

amúgy is kényes óraszerkezetének működését. Már utaltunk arra, hogy a megyehatáron lévő települések átcsatolásával is homokszem került a gépezetbe, s azóta bizony csikorogva működnek a fogaskerekek. Természetesen ezt a változatot sem lehet elvetni, de *számlolni kell az átállás miatti jelentős többletköltségekkel, illetve ma még beláthatatlan veszteségekkel*. Ezek nemcsak adatvesztéssel függnének össze, hanem a megyei keretek között létrehozott szervezetrendszer felszámolása miatti értékvesztéssel is.

Nem célszerű a megyéket végképp eltörölni, még akkor sem, ha ez látszólag bonyolítja a magyar közigazgatás rendszerét. Nem véletlen, hogy 1000 éve létezik a megyei keret, s az sem véletlen, hogy a megyéken belül kisebb területi egységet, járások is hosszú évszázadokon keresztül szolgálták a közigazgatást. Ami idegen a magyar közigazgatás történetétől az éppen a megyénél nagyobb területi egység, a tartomány, kivéve a társországokat, Erdélyt és Horvátország-Szlavóniát. Természetesen létezhet egy *olyan politikai koncepció, amelyik a központi hatalmat megyénél nagyobb területi egységekbe kívánja koncentrálni*, ezek lehetnek országrészek, például a mai NUTS 1 szintnek megfelelő *Pannónia, Hunnia és Budapest nagyrégiók*, s lehetnek az említett 7-8 egységből álló közepes régiók, vagy nagymegyes beosztás.

Érdemes részletesebben is foglalkozni *Verebélyi Imre* elképzeléseivel is, aki a megyerendszert a kismegyék társulása révén kívánta fenntartani abból a hipotézisből kiindulva, hogy a 800 ezres lakosságszám nem a NUTS 2 régió alsó határa, hanem mint átlagos régióméret is elfogadhatóvá tehető az Európai Unió bürokratái számára. Ily módon akár 12-13 NUTS 2 egység is kialakítható. Elképzelése szerint az amúgy is nagy megyék önállósága fennmaradna, s a kisebb megyék (pl. Vas és Zala, Baranya és Tolna, Fejér és Veszprém, Heves és Nógrád, Békés és Csongrád, Győr-Moson-Sopron és Komárom-Esztergom) társulnának, esetleg hosszabb távon egyesülnének. Ez kétségtávol kevesebb politikai feszültséget okozna, hiszen azokban a megyékben, amelyeket nem érintene, könnyen támogatókat lehetne szerezni arra, hogy a közigazgatási racionalitást a szomszéd megyék egyesítése révén oldják meg. Némiképp igazságtalannak tűnik, hogy a kis lélekszámú megyék közül Somogyország önállósága megmaradna, s *a Balaton régió problémája sem oldódna meg*. Feszültség csak azokban a városokban lenne, amelyek elveszítenék megyeszékhelyi rangjukat, így Tatabányán, Salgótarjánban, Szekszárdon, Veszprémben, Zalaegerszegen, Békéscsabán veszítene szavazatokat a megyeegyesítést bevezető (mindenkori) kormány. (Ha ugyanis a jelenlegi NUTS 2 régiókhoz igazodna a megyerendezés, akkor az említett hat várossal szemben immár 12 megyeszékhely veszítené el közigazgatási rangját, s így több ezer munkahelyet.)

Ami még a megyetársulás, s így a 13-megyes modell mellett szól az az, hogy ily módon *megmaradhatna a megyei jogú városi cím*. Más kérdés, hogy e városoknak közigazgatásilag és

politikailag, tehát az önkormányzati testületek szintjén is be kellene épülnie a megyékbe. E megoldás mellett szól még az is, hogy nem lenne szükség alkotmánymódosításra, hiszen a mai alkotmány nem ismer megyénél nagyobb területi egységet – bár 1996-ban az új Alkotmány koncepciójának kidolgozásánál megkísérelték a régió fogalmát is beiktatni a Magyar Köztársaság Alkotmányába.

Összefoglalva megállapítható, hogy nincsen egyedül üdvözítő megoldás a közigazgatás középszintjének átszervezésére. Érdekes tanulnunk az európai országok példájából, hiszen mind Franciaország, mind Olaszország esetében évtizedekig tartott, amíg a regionális szint megerősödött. Valószínűleg nálunk sem lehet kihagyni ezeket az évtizedeket, hiszen minden ilyen közigazgatási átszervezésnek komoly gazdasági és társadalmi feltételei és következményei vannak. Első a megfelelő infrastrukturális háttér, főképp a közlekedés (közút, vasút) megfelelő színvonala, hiszen az e-közigazgatás nem pótolja a valóságos teret. Virtuálisan létre lehet hozni a mainál nagyobb középszintű területi egységeket, de akkor számolni kell azzal, hogy ezek a virtuális régiók a virtuális térben jönnek létre, s nem valóságosan.

Véleményem szerint a társadalomkutatások eredményei azt támasztják alá, hogy a *mai megyerendszer valóságosan létezik, s bár a történelem folyamán többször erőszakkal avatkozott közbe az állami hatalom, a megyerendszer mindig túlélte a változásokat, s képes volt működni akkor is, ha a törvényhozás és a kormány mindent megtett annak érdekében, hogy ezt lehetetlenné tegye.* Ezért álságosak azok az érvek, melyek szerint a mai megyerendszer nem alkalmas valóságos önkormányzati működésre, ha egyszer a megyeellenes erők a törvényhozásban mindent megtettek azért, hogy ne kapjon a megyei önkormányzat megfelelő feladatokat és hatásköröket, ne legyen megfelelő saját forrása, ne legyen jogköre saját bevételekhez. Első lépésben ezeket az anomáliákat kellene megszüntetni, s nem a több száz éves megyei kereteket.

Ezek a tények nyilvánvalónak tűnnek a megyerendszer ellenfelei mégsem kívánják elfogadni. Úgy gondolják, hogy Budapestről, íróasztal mellől, ma már modern térképrajzoló programokkal át lehet szabni a magyar területi közigazgatást, lévén, hogy a megyehatárok amúgy is mesterséges képződmények, a megyei önkormányzatok pedig valamiféle ósdi, feudális csökevények. Ismerve az önkormányzati testületek működését, hogy egy megyei közgyűlés semmivel nem provinciálisabb egy megyei jogú város, vagy egy fővárosi kerület, sőt akár a nagy főváros közgyűlésének működéséhez képest. Csupán a pénzük és a vagyonuk kevesebb. Nem lehet megkerülni azt a kérdést sem, hogy milyen *társadalmi többletköltségeket* okoz egy meglévő és működő rendszer szétverése, hiszen nagyon szűklátókörű költségvetési szemlélet az, amelyik úgy gondolja, hogy három megye összevonása révén a három hivattal szemben egy hivatal harmadannyi költséggel el tudja látni a feladatokat. Ez annál inkább sem elképzelhető, mivel az új

regionális közigazgatási egységeknek a decentralizáció révén a minisztériumoktól is át kell venni a feladatokat, különben semmi értelme nincs az egésznek. *A jövő útja ugyanis nem a központosítás, hanem a „szétpontosítás”, nem a centralizáció, hanem a decentralizáció.*

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 (tartományi) tanácsok egy elképzelt összetétele a megyék és a megyei jogú városok delegálási rendszerében

1.) Közép-Magyarország régió (27):

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 képviselőket, vagy a fővárosi, megyei közgyűlésben jelenlévő pártok képviselőjét, illetve a kettő kombinált formáját helyezik előtérbe. Előírás, hogy csak választott testületi tag, vagy a megyében illetve a kerületekben polgármester lehet jelölt.)

2.) Nyugat-Dunántúl régió (13):

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 (15):

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 (12):

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.

Szekszárd polgármestere, továbbá Tolna megye képviselőjében az elnök és még 1 tag.

5.) Észak-Magyarország régió (16):

Miskolc polgármestere és még 1 tag, továbbá Borsod-Abaúj-Zemplén megye képviselőjében az elnök és még további 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 (17):

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 (17):

Kecskemét polgármestere, továbbá Bács-Kiskun megye képviselőjében az elnök és még 4 tag.

Hódmezővásárhely és Szeged polgármestere, továbbá Szegedről 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 mellékletéhez:

Minden régióbeosztás „rákfénije” 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 munkaszervezetének központja 1999-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 Pápa is régiószékhely lehet.

(Gondolatban tovább folytatva a „székhely-optimalizálást”: ha a Dunántúlt egyetlen egységes régiónak tekintenénk, a földrajzi középponthoz legközelebb eső város Siófok.) Ennél nehezebb a kérdés Északkelet-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 jászági 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 hasonlót 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*

Megnevezés	MSZP	Fidesz +társai	SZDSZ	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- Abaúj- 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
<i>Összesen</i>	<i>359 306</i>	<i>233 585</i>	<i>47 826</i>	<i>25 341</i>	<i>7 212</i>	<i>21 918</i>	<i>8 822</i>	<i>9973</i>	<i>5748</i>	<i>24 010</i>	<i>48 951</i>	<i>792 692</i>
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 45,3 3%-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 a küszöböt (5,17 %), és szerzett (2)mandátumot.

Összesített szavazatok a 10 000 lakos alatti választókerületekben

Megnevezés	MSZP	Fidesz +társai	SZDSZ	MDF	FKgP	MIÉP	Mun- kás- párt	Cent- rum	Egyéb párt	Társas- dalmi 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

- Cseh Tamás*: A megyei közigazgatás szervezete és hatásköre a tanácsrendszert megelőző időszakban (1870–1949). In COMITATUS, 1992. 1-2. szám, 100-103.
- Hajdú Zoltán*: Magyarország közigazgatási földrajza, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2001.
- Hencz Aurél*: Területrendezési törekvések Magyarországon, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1973.
- Magyar 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 középszint szerepe Magyarországon. In COMITATUS, 2000. 1-2. szám, 29-40.
- Vass György*: A megye közjogi helyzetének alakulása a királyi vármegyétől a modern területi önkormányzatig I-II. COMITATUS 2004.július-augusztus, ill. október.

2. Tanácsrendszer

- Ágg Zoltán*: Mi lesz veled vármegye? Hogyan tovább városfejlesztés? (cikkek és tanulmányok), KISZI, Veszprém, 1991.
- Békési 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 Tinádor* (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.
- Berneke Ágnes* (szerk.): A globális világ politikai földrajza. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2002., 2003.
- 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.;
- Hudí 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.
- Nemes Nagy József*: Javaslat a hazai nagytérégi 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. Közelítési módok a regionális identitás térbeliségének megközelítéséhez. In COMITATUS, 1998. 2. szám, 6-33.; Önkormányzatok – érdekérvényesítés. In COMITATUS, 1998. 10. szám, 37-50.;
- Oláh Miklós – Ágg Zoltán*: Önkormányzatok „peremhelyzetben”. In COMITATUS, 1997. 3-4. szám, 48-54.
- Oláh Miklós – Ágg 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 Éva*: Demokrácia – decentralizáció – fiskális decentralizáció, in: COMITATUS, 2004. 10. szám, 4-12.
- 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 közgyűlés 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

- 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 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, Dávid*: 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.
- Szűlgyi 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.

Tartalomjegyzék

Bevezetés

A megyék politikai földrajzi arculata és közigazgatási szerepe	1
Célok és módszerek	2

I. rész

<i>A politikai és közigazgatási térfelosztásokról általában</i>	3
A közigazgatási térfelosztás	5
A területi közigazgatás nemzetközi modelljei	6
Választási rendszerek és térfelosztások	7
Önkormányzati választási rendszerek	8
A megyék szerepe a tanácsrendszerben, 1950–1990.	10

II. rész

<i>A rendszerváltás hatása a megyerendszerre</i>	19
A centralizációtól a decentralizációig	21
Az új önkormányzati törvény	23
A megye az önkormányzati törvénytervezetekben	28
A megyei tanácsoktól a köztársasági megbízottig	35
A megyei tanácsi túlhatalom természetrajza	37
Alternatív megyekonceptiók	39
Politikai kompromisszum az önkormányzati törvény parlamenti vitája során	40

III. rész

<i>A megye, mint politikai tér</i>	
Megyei önkormányzati választások – 1990	44
Párterőviszonyok 1994-ben	48
Megyegyűlési választások 1998-ban	52
Megyei elnökválasztások	55
Váltás 1998-ban	56
A megyegyűlési választások eredménye 2002-ben	58
A választási térkép területi sajátosságai Magyarországon	67
A 2006. évi parlamenti választások területi sajátosságai	69

*IV. rész**Megyék és/vagy régiók Magyarországon*

Források és álláspontok	73
Megyei tradíciók	75
Megyék vagy régiók – a közvélemény-kutatások tükrében	78
Szükség van-e a megyei önkormányzatokra? – egy megye lakossága szerint	101

*V. rész**Regionális választási rendszer Magyarországon?*

A régió fogalma	106
Hány régióra tagolható Magyarország?	107
A régió lehetséges jövőbeni szerepéről	111
A régiók beosztásáról, tagozódásáról – több vagy kevesebb régió legyen?	112
Szükség van-e regionális önkormányzatra?	115
Regionális beosztás a megyékre alapozva	117
Választási rendszerről még egyszer	122
Megfontolások a megyegyűlés képviselőjének megreformálására	123
Elképzelések a régiókérdés megoldására	124
Javaslatok a regionális önkormányzatok választási rendszerére	125
Összefoglalás – még egyszer a területlehatárolási kérdésekről	128
Van-e megoldás a területi átszervezésre?	137

Mellékletek

1. számú melléklet	
A regionális (tartományi) tanácsok egy elképzelt összetétele a megyék és a megyei jogú városok delegálási rendszerében	141
2. számú melléklet	
A 2002. évi megyei önkormányzati választások eredménye	143
Tematikus irodalomjegyzék	145