

Nemzeti minimum 2020-ban

TÓTH LÁSZLÓ¹



„A jó királyok királykodnak, a türelmetlenek pedig zsarnokoskodnak”
Szent István király intelmei, 1020.

„Mondd, te kit választanál?”
Szörényi Levente – Bródy János: István, a király

1. Bevezető

Az állami potestas és a helyi önkormányzatok viszonya mindig egy sajátos egységességre és egyben különbözőségekre való törekvést mutatott a központi és a helyi hatalomgyakorlás közvetlen vagy közvetettebb befolyásolhatósága érdekében.

Míg egy ország egységes közigazgatása a központi hatalom erejének függvénye, mindig jelen van az emberek (nemesség, majd polgárság) törekvése az állami hatalom közvetlen befolyásolására, illetve a tőle való lehetséges függetlenség elérésére.

Ezzel együtt az állami dominancia fő célpontjai a főváros után a területi szintű megyei önkormányzatok, a megyei jogú városok, majd 2006-tól – 2010 után a fővárosi és megyei kormányhivatalokon és a járási hivatalokon keresztül – elérte a települési (városi, községi és a fővárosi kerületi) önkormányzatokat is.

Jelen írásom célja áttekinteni, hogy hol tart 2020-ban, 30 évvel a demokratikus rendszerváltozás után az államhatalom és a helyi önkormányzatok kapcsolata Magyarországon több, és az e tárgykörben 1997 májusában megjelent írásom óta.²

2. Az önkormányzatiság alkotmányos szabályozása

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról:

„42. § A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.

43. § (1) A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlőek (...).”

A 2011. április 25. napján elfogadott, 2012. január 1-jén az Alkotmány helyébe lépő Magyarország Alaptörvénye az önkormányzatiságot lényegében azonosan fogalmazza meg:

„31. cikk (1) Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”

„34. cikk (1) A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzatok részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásában azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. (...) (4) A Kormány a fővárosi és a megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.”

3. A megye mint közigazgatási régió

Ezek után idézem az Európai Régiók Gyűlésén 1996. december 4-én Baselben – Magyarország által is – elfogadott nyilat-

¹ 1979-ben végzett az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, 1981-ben jogtanácsosi, 2001-ben társasági szakjogász képzettséget szerzett. 1987-ig a Heves Megyei Finommechanikai Vállalatnál, azóta 2019. június 10-én történt nyugdíjba vonulásáig a Heves megyei közigazgatásban dolgozott először megyei aljegyzőként és a Jogi Iroda vezetőjeként, majd 2004. áprilisától a Heves Megyei Illetékhatáiban a 2007-től az APEH-be, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal jogelődjébe történt integrációig. A Magyar Közigazgatási Kar alelnökévé (2003–2006) a Közigazgatási Kar elismerő oklevelét kapta.

² TÓTH László (1997): Államhatalom és önkormányzatiság. *Magyar Közigazgatás*, 1997/5. 299–304.

kozatot, amely alapján a Strasbourgban 1997-ben kiadott Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának tervezete készült.³

„Régió az a törvényes területi testület, amelyet az állami szint alatt közvetlenül hoztak létre, és politikai önkormányzattal van felruházva.”⁴

„A régiók és az állam közötti hatalom megosztását a nemzeti alkotmányban vagy a törvényhozásban kell meghatározni a politikai decentralizáció és a szubszidiaritás elveinek megfelelően. Ezen elvek szerint a funkciókat az állampolgárhoz lehet legközelebb eső szinten kell ellátni.”⁵

„Példák a régiók jelenlegi hatásköreire:

- regionális gazdaságpolitika,
- regionális területfejlesztés és lakáspolitikai,
- telekommunikáció és közlekedési infrastruktúra,
- energiapolitika és környezetvédelem,
- mezőgazdaság és halászat,
- oktatásügy minden szinten,
- kultúra és média,
- turizmus, szabadidő és sport,
- rendőrség, közrend.”⁶

4. Az önkormányzatiság az elmúlt 30 év gyakorlatában

Az 1950 óta működő tanácsrendszer jogutódjaként az 1990. szeptember 30-án megtartott választásokkal bevezetett két-szintű önkormányzati rendszer magában foglalja az angol decentralizációt és a francia centralizációt „ötöző” ún. porosz önkormányzati rendszert, amelyet egyrészt az erős szubszidiaritás, másrésztől a csaknem 3200 települési önkormányzat jellemez. Ezen alapvetően nem változtatott a napjainkban is zajló átfogó közigazgatási reform sem: a megyei önkormányzatok 2011-től egy korlátozott területfejlesztési jogkört kaptak (kormányhivatal, területfejlesztési kormánybiztos), de elvesztették intézményeiket, önkormányzati vagyonukat, és egy minimális szervezettel és költségvetéssel bíró közigazgatási szerepet kaptak a kormányhivatalok árnyékában.

A 2000 lakost el nem érő mintegy kétezer kistélepülés elvesztette a közös érdekek képviseletében és érvényesítésében fellépő megyét, és hivatalaik – az egyébként szakmailag indokolható észszerűsítés közben (közös önkormányzati hivatalok, az 1983-ban megszüntetett járási hivatalok újraindítása, kormányablakok, okmányirodák) – egy ma még meg nem ítélt közigazgatási funkcióval rendelkező kirendeltségekké váltak, a működéshez szükséges minimális létszámmal. Meghatározó feladatuk a képviselő-testület, bizottság, polgármester tevékenységének, döntéseinek előkészítése és végrehajtása

mellett segíteni a polgármestert a fejlesztési célú pályázatok előkészítésében és a közhasznú foglalkoztatás munkáltatói feladatainak ellátásában.

Bihari Mihály politológus, később az Alkotmánybíróság bírója és elnöke már 1993-ban így összegezte: „A rendszerváltást megelőző ellenzéki és nemzeti kerekasztal-tárgyalásokon egy viszonylag koherens önkormányzati koncepciót dolgoztak ki, melynek lényege, hogy nagyon erős önkormányzatok kellenek, a megyei szint minimalizálásával. Megyei szinten, ha lehet, ne is legyen képviselő-testület, csak egy igazgatási szervezet. A politikai indíttatásra létrehozott köztársasági megbízotti rendszernek sem jogi, sem igazgatási racionalitása nem volt, de nem felelt meg a háború előtti igazgatási rendszernek sem. A megye pedig gyakorlatilag regionális szervező, területirányító és igazgató funkció hiányában egy hivatali funkciót ellátó szervezet, melyhez jogilag még a legnagyobb települések, a megyei jogú városok sem tartoznak. Pedig a megyére, mint integrációs szintre feltétlenül szükség van.

A rövidtávú területi reformnak azért sem látja realitását, mert a parlamenti pártok képtelenek megegyezni alapvető és elvi jelentőségű kérdésekben, és hiányzik olyan civil társadalmi jelenlét, amely a racionális megoldások irányába kényszerítené a folyamatokat, akár kétkamarás törvényhozás keretében is.”⁷

A fentieket alátámasztja az első önkormányzati törvény megalkotása is, mely hét változat után egy nyolcadik formában került 1990. augusztus 2-án konszenzussal elfogadásra, amely mutatja az önkormányzatok helyéről és szerepéről azóta sem változott politikai hozzáállást.

Antall József miniszterelnök az Országgyűlés előtt 1990. május 22-én ismertette a nemzeti megújulás programját, amelyben „az önkormányzati típusú helyi reform épít a magyar önkormányzatok történelmi hagyományaira – az 1870. évi XLII. tcz. és a törvényt módosító, a helyhatóságokról szóló 1886. évi XXI. tcz., a törvényhatóságokról, a közigazgatási reformról szóló 1929. évi XXX. tcz., az 1989. október 23. napján kikiáltott Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényt alapjaiban módosító 1990. évi LXIII. törvény – és figyelembe veszi az Európai Tanács 1985-ben elfogadott Önkormányzati Chartájában megfogalmazott modern önkormányzati alapelveket.”⁸

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben Verebélyi Imre professzor, a rendszerváltás első kormánya Belügyminisztériumának közigazgatási államtitkára szavaival „a politikai kompromisszum eredményeként létrejött megyei önkormányzatok lényegében intézményfenntartó szerepkört kaptak a magyar közigazgatásban.”⁹

A mindig vitatott középszinten Horn Gyula kormányának programja 1994-ben még a megyei önkormányzatok dominanciáját tűzte ki célul, miközben a területfejlesztési felada-

³ VEREBÉLYI Imre (2001): *Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, különös tekintettel a magyar megyék megerősítésére*. Budapest, 2001. július, kézirat. 31.

⁴ Charta 1. cikkely (1) pont.

⁵ Charta 3. cikkely (1) pont.

⁶ Charta Melléklet a 3. cikkely (1) pontjához.

⁷ Hatalom, önkormányzat, autonómia: Beszélgetés dr. Bihari Mihály politológussal. *Comitatus*, 1993/5. 21.

⁸ Történelmi kormány – történelmi eséllyel, az Antall kormány programja. *Magyar Hírlap*, 1990. május 24.

⁹ VEREBÉLYI Imre (1992): A magyar közigazgatás modernizációja. *Magyar Közigazgatás*, 1992/11. 641–652.; VEREBÉLYI Imre (1995): A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai. *Magyar Közigazgatás*, 1995/2. 72.

tokra egy új szervezetet, a megyei és regionális (statisztikai fejlesztési régiók) fejlesztési tanácsokat hozta létre. Medgyessy Péter kormánya 2002-ben már a megyék megszüntetésével foglalkozott, helyükbe 2006-ig a régiókat állítva.

A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ) 2002 szeptemberében „Az Európába megy a megye” 10. országos konferenciáján elfogadott állásfoglalásában „sajnálattal állapította meg, hogy a területfejlesztés terén is csak korlátozottan érvényesülhettek a megyei, mint térségi szempontok, a megyei önkormányzatok nem kaptak lehetőséget arra, hogy ezen a közigazgatási szinten integrálják a területi önkormányzás, és a területfejlesztés feladatrendszerét.

*A megyei önkormányzatok messzemenően egyetértenek azzal, hogy az önkormányzatok működésének alapkérdése az önkormányzatok gazdasági autonómiájának megerősítése. Az erre való kormányzati törekvést valamennyi önkormányzat üdvözli, ugyanakkor meg kell állapítani, hogy az szja 5%-ról 10%-ra emelkedő helyben maradó mértéke csak látszólag eredményez többletforrásokat az önkormányzatoknál, mivel ezek a többletbevételek már korábbról keltezett feladatokkal terhelték.*¹⁰

A Heves Megyei Önkormányzat 2006-ban még 90 fős hivatallal és 20 milliárd forintos költségvetéssel működött. 41 intézmény – közöttük a Megyei Markhor Ferenc Kórház, a Heves Megyei Múzeumi Szervezet (Egri Dobó István Vármúzeum, Gyöngyösi, Hatvani, Hevesi múzeum), a Heves Megyei Levéltár, a Bródy Sándor Megyei és Városi Könyvtár, a Megyei Bartakovics Béla Művelődési Központ, a Gárdonyi Géza Színház, a Harlekin Bábszínház, a megyei oktatási (egri, gyöngyösi, hatvani, hevesi), gyermekvédelmi és szociális intézmények (összesen 4000 közalkalmazott) és a Heves Megyei Illetékhivatal (2007-ben integrálva az APEH-ba, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal jogelődjébe) – fenntartása tartozott a tevékenységi körébe.¹¹

Balázs István szerint: „A megye és a középszint között egy újabb általános hatáskörű szerv: a közvetlenül választott és közzogilag önálló szintet képező régió kiépítésére nincs szükség.”¹²

Pálné Kovács Ilona professzor, területfejlesztési szakember többször hangoztatta: „Ma már szakmailag nem vitatott, hogy megyei szinten nem lett volna szükség külön tanácsi szervezet kiépítésére. A megyei önkormányzatok újraelosztó és területi tervező hatásköre teljesen szalonképes megoldás lenne Európában. Bizonyíték erre az Önkormányzati Charta, mely szerint a regionális önkormányzatoknak (a kormányzat alatti első területi szinten megválasztott önkormányzatoknak) vállalniuk kell a területi kiegyenlítés feladatait, s ehhez forrásokkal kell rendelkezniük.”¹³ Ehhez képest gyakorlatilag napjainkban kezd ténylegesen funkcionálni a megyei önkormányzati területfejlesztési rendszer.

Stumpf István professzor, alkotmánybíró 2000. március 23–24-én, az első Orbán-kormány Miniszterelnöki Hivatalát vezető miniszterként a Magyar Tudományos Akadémián „Az önkormányzatiság egy évtizede és a jövő” címmel tartotta a konferencia nyitó előadását. Kiemelte a rendszerváltáskor történt decentralizáció jelentőségét a korábbi centralizált állammodell helyett. Megállapította, hogy „1990 óta egyetlen kormány sem tett maradéktalanul eleget az önkormányzati törvényből eredő azon kötelezettségének, hogy a kötelező önkormányzati feladatok előírásával egyidejűleg gondoskodni kell a feladatellátáshoz szükséges anyagi feltételekről. Emellett is a közjogi önállósághoz képest aránytalanul magas az önkormányzatok központi támogatásoktól való függősége.

Tekintettel kell lennünk történelmi hagyományainkhoz, identitástudatunk összetevőire ugyanúgy, mint a gazdasági, szociális és egyéb történések tényleges térségi összefüggéseire, a jelenlegi területi beosztás előnyre és hátrányaira, a nemzeti közti tapasztalatokra.

*Kívánatos lenne, ha az önkormányzati rendszer jövőbeni továbbfejlesztése is nemzeti konszenzus alapján történne.*¹⁴

Az Európai Unióba 2004-ben történt csatlakozásunk és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában jelzett irányok (az állami és a helyi önkormányzati szervek együttműködése, szubszidiaritás a közfeladatok ellátásában) ellenére a megyei önkormányzatok mint területi önkormányzatok területfejlesztési feladat- és hatáskört csak Orbán Viktor második kormánya által előterjesztett, az Alkotmány helyébe lépő Alaptörvényben és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben kaptak. Nem véletlen azonban, hogy az Alkotmánybíróság előtt kellett vizsgálni ezeknek az elveknek a törvényben foglalt garantálását, pl. az önkormányzatok közös hivatalának a létrehozásakor vagy a közfeladatokat ellátó oktatási,¹⁵ egészségügyi intézmények állami tulajdonba vételkor.¹⁶

Jelenleg a megyei önkormányzatok kiüresített feladat- és hatáskörét a kormányhivatalok, 2013-tól járási hivatalok bevonásával vették át, a községházak 90%-ában pedig csak kirendeltséget találunk.

Ezzel a Kormány az Alaptörvényben előírt törvényességi felügyeleti jogkörét túllépi a helyi önkormányzatok vonatkozásában.

Egyébként az Alkotmányban, az Alaptörvényben és az önkormányzati törvényben foglaltak alapján – ha olykor-olykor alkotmányos aggályokkal is – megfelelően szabályozottnak tűnik az állami szervek és a megyei, települési önkormányzatok kapcsolatrendszere, együttműködése. A gyakorlati tapasztalatok azonban visszaigazolják a jogtudós Takács Imre rendszerváltás utáni években megfogalmazott szavait és aggályait: „A központi hatalom képes törvényhozó és végrehajtó,

¹⁰ A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének állásfoglalása. *Comitatus*, 2003/1–2. 153.

¹¹ A Heves Megyei Önkormányzat 2002–2006. Eger, Csathó Nyomda Kft.

¹² VEREBÉLYI Imre: Összefoglaló a Közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és a soron következő feladatokról II. *Magyar Közigazgatás*, 1998/7. 414.

¹³ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 231.

¹⁴ STUMPF István (2000): Az önkormányzatiság egy évtizede és a jövő. *Magyar Közigazgatás*, 2000/5. 257–259.

¹⁵ 22/2015. (VI. 18.) AB határozat.

¹⁶ 23/2015. VII. 7.) AB határozat.

*finanszírozó jogköre alapján a helyi autonómiát befolyásoló döntésekkel anyagi függőségben tartani a helyi önkormányzatokat.*¹⁷

Ez a gondolat kiegészítendő a Heves megyei Erdőtelek születtje, Kulcsár Kálmán (1928–2010) akadémikus, a rendszerváltást közvetlenül megelőző Németh Miklós kormányának igazságügyi minisztere, nemzetközileg elismert jogszociológus professzor gondolataival, aki az önkormányzati elv gyengítését és a köztársasági elnök közvetlen választásának az elutasítását a „népakarat politikai kisajátításának” nevezte. Alkotmánytervezetében kétkamarás parlamentet javasolt, amelyben „a sokszínű felsőház erős alkotmányos ellensúlyba lehetne az alsóháznak”.¹⁸

A Magyar Közigazgatási Kar által 1996 szeptemberében szervezett V. Országos Jegyző és Közigazgatási Konferencián „A közigazgatás és a társadalom” című előadásában elhangzottak a mai napig nem veszítettek aktualitásukból.

„A demokratikus politikai rendszer konszolidációja érdekében alapvető jelentőségű az alkotmányosság – jogbiztonság – közbiztonság kontinuum, ami elválaszthatatlan a társadalom – beleértve a pártok – jogi kultúrájától. A szakigazgatás kiépítése szintén elengedhetetlen, mivel a pártok a közszférában dolgozókat »politikai zsákmánynak« tekintik. A mindenkori hatalom birtokosai arra törekcsenek, hogy minden megváltoz-

zon, és a lehető legtöbb hely gazdát cseréljen. Ez csalóka és kizsákmányoló gyakorlat, mely lehetetlenné teszi például az állandó, és minden kormányt kiszolgáló képes, szakértő köztisztviselői kar kialakulását, melyhez Magyary Zoltán munkássága és az angol-szász országok civil service-je egyaránt jól hasznosítható. Az állami és az önkormányzati szint elválasztása és összekapcsolása, a különböző szintek egymással való kiegészítése a modern közigazgatás alapkérdése.”

„Ezeket az alapvető és elvi jelentőségű kérdéseket¹⁹ csak a pártpolitikai érdekeken túlmutató nemzeti konszenzussal lehet megoldani.

Az elmúlt évek tapasztalata alapján ma már úgy látom, az akkori (rendszerváltás kori) ellenzékkel együttműködve többet kellett volna foglalkoznunk a választásokat követő folyamatok és technikák kimunkálásával. Sokkal inkább a társadalom számára elfogadható, reális jövőképre és ennek rugalmas megvalósítására törekvő gyakorlatra lenne szükség.

Ha ez másként alakul, mindenesetre ma közelebb lennénk a közösen képviselhető nemzeti minimumhoz.”

Kulcsár Kálmán önkritikus szavaihoz kevés hasonlót találunk az elmúlt 30 évben a szakmai és a politikai szereplők részéről. A rendszerváltás óta négy kormány volt abszolút többségi hatalom birtokában, de a nemzeti konszenzust jelentő minimum keresése nem jellemezte egyik „kétharmados túlkormányzást” sem.²⁰ ■

¹⁷ SÁRI János et al. (1992): *Alkotmánytan*. Budapest, Századvég, XII. fejezet; TAKÁCS Imre (1992): A helyi önkormányzati rendszer kialakulása Magyarországon. *Comitatus*, 1992/8–9. 5.

¹⁸ Hiányzik a nemzeti minimum – interjú dr. Kulcsár Kálmán akadémikussal. *Magyar Hírlap*, 1997. február 15.

¹⁹ Amelyet Kulcsár Kálmán nemzeti minimumnak nevez. (T. L.)

²⁰ SÁRKÖZY Tamás (2014): *Kétharmados túlkormányzás*. Budapest, Park.