

Polgármesterként fontos,
hogy több időt tölthessen az emberekkel.

café



Az OTP Bankkal mindig biztonságban tudhatja települése pénzügeit.

Az OTP Bank széles körű lehetőségeket kínál az önkormányzati pénzügyek intézéséhez. Több mint 60 éves tapasztalatunk és kiterjedt fiókhálózatunk teszi lehetővé a települések vezetői számára, hogy még inkább a lakosság érdekeire és igényeire koncentrálhassanak.

www.otpbank.hu



otp önkormányzati szolgáltatások

20 éves a Comitatus

2011.
különszám
XXI. évfolyam
201. szám

COMITATUS • 2011. különszám



**Önkormányzati
Szemle**

A Megyei Önkormányzatok
Országos Szövetségének folyóirata

COMITATUS

Tartalomjegyzék

<i>Szűcs Lajos</i> : Garancia és egyensúly – Különleges köszöntő egy különleges történet margójára	3
Tanulmányok	
<i>Józsa Zoltán</i> : A kormányzás alternatívái Közép-Kelet Európában	6
<i>Agg Zoltán</i> : Megyevita a Comitatusban – az első évek.....	16
<i>Fogarasi József</i> : Húsz év: lépcsőfok vagy állomás?	31
<i>Kaiser Tamás</i> : Szépségverseny a színpalak mögött: lobbizás és érdekérvényesítés Brüsszelben.....	39
Évforduló	
<i>Csalogovits István</i> : Az elmúlt húsz év élményeiről és „visszhangjairól”	49
<i>Trencsényi László</i> : Töprengés az optimális iskolafenntartóról.....	52
<i>Csatári Bálint</i> : Állam-, köz-, ön- és területi igazgatás: rég és akut aktualitásokról, röviden	55
<i>Kaiser Tamás</i> : A területpolitika ösvényein – éveim a Comitatus-szal	60
<i>Hajdú Zoltán</i> : A közigazgatási térszervezési teleszkópról – Mindent változott, minden újrastrukturálódott.....	62
<i>Józsa Zoltán</i> : Szövetségben.....	65
<i>Leveleki Magdolna</i> : Húsz éves a Comitatus.....	67
Levelek a szerkesztőhöz	68
Glossza	
<i>Fogarasi József</i> : Semmelweis-nap: az egyik szemem sír, a másik nevet?	70
Lapzártá	
<i>Zongor Gábor</i> : Meddig megye a megye?.....	72
Szubjektív visszatekintés a Comitatus-ra.....	72

Címlapunkon a veszprémi megyeháza belső udvara (foto: grond)

A fényképek a korábbi szerkesztőségi üléseken készültek (foto: grond)

E számunk szerzői

Agg Zoltán, PhD, adjunktus, Pannon Egyetem, Veszprém, lapunk alapító kiadó-szerkesztője. Csalogovits István dr. geo, ny. minisztériumi szakfőtanácsos, OECD-szakértő, Ráckeve, Csatári Bálint, CSc, geográfus, MTA RKK ny. tudományos munkatársa, Kecskemét. Hajdú Zoltán, DSc, egyetemi tanár, PTE, tudományos tanácsadó, MTA RKK, Pécs. Fogarasi József, egyetemi oktató, Budapesti Corvinus Egyetem. Józsa Zoltán, PhD, egyetemi docens, SZTE, Szeged. Kaiser Tamás PhD, politológus, intézetigazgató egyetemi docens, Pannon Egyetem. Kovács Zoltán, dr. jur., ügyvéd, Kecskemét, Leveleki Magdolna, PhD, egyetemi docens, Pannon Egyetem. Oláh Miklós, szociológus, lapunk alapító szerkesztője, Balatonfüzfő. Szűcs Lajos, dr. jur., a Pest Megyei Közgyűlés és a MŰOSZ elnöke. Trencsényi László, PhD, egyetemi docens, ELTE, Budapest. Veiland László ny. hivatalvezető, lapunk rovatszerkesztője. Zongor Gábor, dr. jur., önkormányzati érdekvédő, lapunk alapító elnöke.

Garancia és egyensúly

Különleges köszöntő egy különleges történet margójára

Sajátos jelentőségű minden olyan alkalom, amely lehetőséget ad a számadásra. Még inkább, ha olyan évfordulóról van szó, amely két évtized munkáját koronázza meg; sőt, még annál is többet, egy közösség nagykorúságát ünnepli. A jelentősége teszi azzá: ilyenkor nem csak arról adunk számot, hogy mit csinálunk és hogyan, hanem arról is, ami igazán fontos, és ami igazán megkülönböztető erővel bír – az ok és a cél, amiért dolgozunk.

A Comitatus és a megyei önkormányzatok közössége rendelkezik e megkülönböztető erővel. Mindent, amit teszünk, itt a megyében, annak világos célja van: kapcsolatot teremteni a helyi közösségek és az állam között; kapcsolatot az emberek, a településeken túlmutató ügyek és az államérdek között. Minden, amit teszünk, arra a bizonyosságra épül, hogy egy olyan önkormányzati rendszerre van szüksége e nemzetnek, amely létrehozza az egyensúlyt az érdekek és az értékek között; amely képes biztosítani a szabad és egyenlő hozzáférést a közjavakhoz és az erőforrásokhoz. Aki meg akarja érteni a magyarországi önkormányzatok elmúlt 20 évét, annak tisztában kell lennie ezzel az alapvető ténnyel.

Hiszünk a változásban. Sőt, a megyei önkormányzat lényege, hogy motorja a változásnak, karmestere az egyeztetésnek, és garanciája a feladatok ellátásának. Lehet más rendszert elképzelni, és



lehet hatékonyabb államszervezetről vitát folytatni, de akkor ez a szerep és a vele járó felelősség tisztázása megkerülhetetlen. Mint ahogy válaszolni kell a kérdésekre is, hogy ki fogja össze a településeken túlmutató ügyeket, a megyei szinten megfogalmazható igényeket (például a szakképzésben, vagy a szakorvosi ellátásban), a speciális szakmai felkészültséget és egyéb kompetenciákat igénylő ellátásokat és szolgáltatásokat, az egyes ágazatok működtetésében szerzett, és más területeken hasznosítható tapasztalatokat. A hazai önkormányzati és/vagy területi közigazgatási és/vagy minisztériumi szakigazgatási rendszer

mely szereplője fog gondoskodni arról, hogy cselekvőképes önkormányzataink legyenek – olyanok, amely mindenkor, tehát nem csak a születésük pillanatában, a legalkalmasabbak a változásra, a folyamatos fejlődésre, az alkalmazkodásra; tehát arra, hogy érdemben és aktívan hozzájáruljanak az ország újjászervezéséhez.

Ezek fontos kérdések. Talán a legfontosabbak közé tartoznak. Különösen akkor, amikor arról van szó, hogy egy olyan országot képzelünk el, amely a közösségek számára fontos javakat és szolgáltatásokat gazdaságosan és hatékonyan hozza létre; és persze hatáson – azaz formálja is a világot, amiben élünk – mindannyian.

A Comitatus szakmai tevékenységével elévülhetetlen érdemeket szerzett abban, hogy ezekről a kérdésekről érdemben tudunk beszélni. Érdemben – azaz részletesen, tényszerűen és azzal a szakmai minőséggel, amely szükségszerűen sikerkritériuma minden nagyobb tervnek. Legyen szó közoktatásról, gyermekvédelemről, egészségügyről, a megyei sportélet támogatásáról, a szociális ellátásról; intézményfenntartásról, vagy szakigazgatásról, feladatfinanszírozásról – az önkormányzatok feladatai közé tartozó 3500 ügy bármelyikéről – és mindenkor a felelősségről és finanszírozásról. A Comitatus szakmai közössége két évtizede publikálja a tényeket és értékeléseket, és ezzel igazi, mélyreható és részletes betekintést nyújt a megyei önkormányzatok világába, így a közszolgálat valódi céljáról ad tanúbizonyságot; azaz mindenkor sokat segített

abban, hogy ne mondjunk le, illetve ne feledkezzünk meg arról, ami a legfontosabb – a céljainkról.

Nem mondtunk le és nem feledkeztünk meg a céljainkról – ez a magyarázata, hogy a legnehezebb körülmények között is működtetjük az intézményeket, és megszervezzük a területi ellátást a több száz vonatkozó törvényben és egyéb jogszabályban előírtak szerint, illetve a megyei közgyűlések által meghozott rendeletekből és határozatokból következően, és azon is túl. Azon is túl – azaz létrehozva és fenntartva egy karcsú megyei szervezetet, a feladatfinanszírozás takarékos és átlátható rendszerét, az integrált és optimalizált intézmények egy olyan hálózatát, amely képes a rugalmas, gazdaságos és hatékony működésre. A céljaink, illetve ragaszkodásunk a céljainkhoz magyarázzák, hogy az előírtakhoz képest a megyék mindig készek és képesek voltak többet, sokkal többet, megtenni, mint amit explicite előírtak a számukra. A területi szolgáltatás felelőssége, az ellátás garantálása és a kapcsolat, ami összeköt minket a helyi közösségekkel – ebben sokkal több van, mint amit szabályok leírnak. A Comitatus pedig valóban sokat tett az elmúlt 20 évben azért, hogy e kifejezések valódi értelme mindenki számára világos legyen.

„A megye azért nagy találmány, mert elég nagy, hogy összefogja a közös ügyeket, és még éppen átlátható mindenki számára.” E gondolat (talán sikerült pontosan felidézni) Klebelsberg Kunó tollából származik. Majd évszázados ez a mondat – és mégis, amikor arról beszélünk, hogyan kerüljünk minél közelebb

az emberekhez; hogyan vonjuk be őket a közszolgáltatások megszervezésébe, amikor az a legnagyobb kihívás, hogy miképpen bontjuk le a közösségeinket elválasztó falakat és határokat, hogy közkinccs legyen minden, az egyes területeken felhalmozott szaktudás, tapasztalat és kapcsolati tőke; és amikor az önkormányzatot is egyre inkább olyan platformnak látjuk, amely szabadon hozzáférhető és fejleszthető; akkor ez a mondat, e nagyszerű ember gondolata érvényesebb és aktuálisabb, mint valaha.

Európa egyik meghatározó eszméje, hogy a gazdasági, társadalmi és környezeti kihívásokra csak akkor adhatunk jó válaszokat, ha teret engedünk a helyi közösségekben rejlő kreativitásnak, potenciálnak. Olyan rendszert képzelünk el, amely képes felhatalmazni az embereket az önálló cselekvésre, ugyanakkor képes a lehető legnagyobb hozadékot ki-termelni a helyi erőfeszítések ösztönzésével, felkarolásával és elterjesztésével. Aki a magyarországi önkormányzatok jövőjét, az elkövetkező 20 év legfontosabb kihívásait akarja megérteni, annak pedig ezzel a ténnyel kell tisztában lennie: hogy milyen fontos kérdés a lehe-

tő legközelebb vinni az emberekhez az őket érintő fontos döntéseket, intézményeket és szolgáltatásokat.

Beszélnünk kell, ezekről a kérdésekről, illetve azokról a témákról, amelyekre ha mi nem tesszük, más sem fog rákérdezni. Legalábbis nem azzal a szakmai igényességgel, és közérthetően, ahogy a Comitatus, a szerkesztőség, a szakmai fórum és a megyei önkormányzatok szakmai közössége eddig is tette; és amelyre remélhetőleg a jövőben is sor kerül. A súlyos finanszírozási nehézségek és a küszöbön álló önkormányzati reform csak egy újabb indok, hogy folytassuk a párbeszédet. Öszintén remélem, hogy ez így lesz, hogy ez a történet folytatódni fog, és így továbbra is lehetőséget nyújt arra, hogy olyan kérdéseket tegyünk fel, amelyek bizonyítják, hogy ez a nagyszerű közösség nem a múltban él, hanem a jövőben, mert képes hidat verni a lehetőség és a valóság között. Mert nem felejtí el: nem az különböztet meg minket, hogy mit csinálunk; még csak nem is az hogyan – hanem az, hogy miért.

SZŰCS LAJOS

Tanulmányok

A kormányzás alternatívái Közép-Kelet Európában

A gazdasági, pénzügyi, szociális stb. kihívásokkal szembenező kormányok Közép-kelet Európában az elmúlt húsz évben gyakran úgy keresték a társadalom aktuális bajaira az orvosságot, hogy nemcsak a betegség természetét, de az alkalmazott pirulák hatásait és mellékhatásait sem igazán ismerték, nem beszélve a medicinák túlkínálata teremtette választási szabadság bizonytalanságáról. A politikai és társadalmi kényszerek közepette sokszor hiányzott – adott esetben a tétováság látszatát keltő – mérlegelés, így vagy úgy, dönteni kellett.

A reform, a fejlesztés, modernizáció, illetőleg annak ígérete rendszerint ott loholt több orrhosszal a valóság előtt. A koncepcionális előkészítésre, az alternatívák mérlegelésre, a megvalósítás és a visszacsatolás mechanizmusainak a kidolgozására már nem jutott sem kellő idő, sem kapacitás.

A közigazgatásban, mint a hirtelen lezúduló nyári zápor úgy árasztotta el a politikai-szakmai diskurzust, a kormányzati közbeszédet, s frazeológiát a legkülönbözőbb elméletek és teóriák¹ özöne. A szellős európai határok könnyítették az importot, s újabb és újabb szellemi muníciót adtak a politika kezébe, aki e mellett bizton számíthatott a helyi beszállítók² szorgos, s jól megfizetett kooperációjára is. A hitelét és önbizalmát vesztő bürokrácia³ vagy könnyösen szemlélete a kísérleteket vagy tudomást sem vett róluk.

Hangzatos elnevezésű „paradigmák” tesztelték a valóságot, melyek néhány kísérleti hónapot, évet maguk után hagyva elegánsan elillantak. A következmények itt maradtak, nem szivárogtak el, sőt a helyenként még a szilárdnak látszó védvonalakat is alámosták rendesen.

A következőkben sorra vesszük azokat az „aktuális napirendeket”, dilemmákat, melyek meghatározták az elmúlt húsz évben az állam szerepével, működésével, illetőleg a közigazgatás társadalmi szerepével kapcsolatos nézeteket.

Erős vagy gyenge állam?

A közép-kelet európai országokban a politikai rendszerváltozást megelőzően az állam megítélése egyértelműen negatív volt, mivel az egyet jelentett a kommunista párt uralmával, az állami és pártszervek átláthatatlan összefonódásával. Mindez azzal a következménnyel járt, hogy az átalakulást követően nem

létezett világos államfelfogás sem, továbbá hiányzott az állami intézmények társadalmi legitimitása is.

Ez a helyzet kedvezett az állam ellenzőinek és a szélsőséges piaci megoldásokat támogatóknak, de hátrányt jelentett az új demokráciáknak az állampolgári lojalitás, a kormányzattal való kooperáció és a jogi-igazgatási döntések elfogadottságának a hiánya miatt. Az államellenes attitűd ily módon erősítette a minimális államot hirdető nézeteit.

Nemzetközi donor szervezetek, szakmai-tudományos fórumok ismeret transzferei révén a régió országai már az átmenet elején szembesültek a modern, nyugat-európai menedzsment teóriákkal. Ezek készen kapott mintaként azt az ígéretet hordozták, hogy gyors sikerekkel járó megoldásokat szolgáltatnak a bizonytalan társadalomirányítás számára. Szó mi szó, a politika⁴ egyáltalán nem tanúsított önmegtartóztatást a tálcán kínált szebbnél-szebb alternatívák láttán, s mohó kézzel kapott az „instant” megoldások után.

Jóllehet szinte mindenütt – így Magyarországon is – hiányoztak a stabilitást, kiszámíthatóságot, elszámoltathatóságot biztosító klasszikus bürokratikusan keretek, az erős hazai és nemzetközi várakozás a döntéshozókat a létező struktúrák és működési módszerek szinte folyamatos revíziójára, továbbfejlesztésére⁵ ösztönözte. A demokratikus politikai berendezkedés megteremtése egyfelől, s a hatékonyság és hatásosság követelménye másfelől jelentette azt az egy időben jelentkező, ellentmondásos követelményrendszert, mely az átment

fázisában levő országok közigazgatása számára megfogalmazódott.

A nyugati tapasztalatok azt mutatták, hogy a menedzsment módszerek és eszközök csak stabil, kiszámítható, erős társadalmi legitimációval bíró demokráciában alkalmazhatók eredményesen. Ezek az eszközök ugyanis nem helyettesítik azt az erős államot, mely képes a külső, belső kihívásokat⁶ kezelni, a hiányzó piaci, gazdasági mechanizmusokat, szabályozási környezetet és adekvát ellenőrzési, felügyeleti mechanizmusokat működtetni.

A kilencvenes évektől a piac eszközök és módszerek alkalmazását követően a meglehetősen vegyes tapasztalatok⁷ alapján előbb nyugaton, majd jókora fáziskéséssel a közép-kelet európai régióban is újfent előtérbe kerül az alapkérdés: milyen is az ideális állam? Melyek az állam alapvető feladatai? S ez egyáltalán nem véletlen, mivel a legtöbb aktuális gazdasági, társadalmi, kulturális, szociális stb. probléma valamilyen módon az állam szerepével függött össze.

A válasz nem késett sokáig. Az elmélet⁸ felelete: a neoweberi állam, amely megőrzi a klasszikus hierarchikus modell alapértékeit (jog uralma, jobbiztonság, közszolgálat stabilitása stb.), de egyben a kor parancsának megfelelően azt új attribútumokkal (külső orientáció, ex post kontroll, hivatalnok, mint menedzser) ruházza fel.

A politikai, társadalmi változások, a piacgazdaság és a demokratikus intézményrendszer kiépítésének időszakában a fejlődés hatékony és erős államot követel meg. Mindamellert az erős és

kiterjedt jogkörökkel bíró állam a múlt negatív tapasztalatainak köszönhetően nem népszerű a társadalom körében. Feltehetőleg a hagyományos weberi alapok kiépítésének, megerősítésének, s intézményesítésének a feladata nem spórolható meg. Az ettől való bármiféle eltávolodás, újabb és újabb elméletek szirénhangú csábításának engedve csak az erőforrások felesleges elfecsérlését és a társadalmi dezintegráció fokozódását vonja maga után.

Stabilitás vagy változás?

A közszervezetek hagyományosan stabil struktúrák, a közszolgálati jogviszony főszabály szerint határozatlan idejű. A gyorsan változó gazdasági, társadalmi környezet hatása nyomán egyre markánsabb igény a közszektor rugalmasságának a javítása, az alkalmazás merev korlátainak oldása. Mindezek a követelmények megkérdőjelezzik az állami szervek strukturális jellemzőit, eljárási formáit, s a működéssel kapcsolatos alapvető értékeket.

Míg a túlzott stabilitás a változás, és a gyors adaptáció akadályát jelentheti a fejlett nyugati demokráciákban, addig ugyanezek a jellemzők megoldást jelenthetnek a közép-kelet európai országok számára. Már maga a hosszabb-rövidebb átmenetiség is ellentmondásban van az állandósággal, azon túl, hogy a közigazgatás relatív egyensúlyát az instabil politikai környezet, a világos célok nélküli folyamatos és a befejezetlen reformkísérletek is akadályozzák. A probléma sokszor nem a környezeti

változások negligálása vagy az elképzelések hiánya, alkalmazhatósága, hanem legalább egy stabil alrendszer megléte, mely lehetővé teszi valamely szakpolitikai program megfogalmazását és következetes végrehajtását.

Míg nyugat-európában a múltra jellemző gyakorlatok és megoldások lezárása, meghaladása a feladat, addig a kelet európai régióban teljesen új környezeti feltételek között új eljárásokat kell meghonosítani, kivéve azokat az országokat ahol a rendszerváltás előtti mechanizmusok még mindig jelen vannak. Mindazonáltal a múlt megoldásainak a felhasználására ritkán kerülhet sor, mivel a politikai rendszerek teljesen átalakultak.

A rugalmasság tehát mást jelent a fejlett és mást az átalakulóban levő demokráciák számára, mivel a közigazgatás fejlődésének eltérő szakaszával van összefüggésben. A tranzit országokban ahhoz, hogy kihasználhassák a rugalmasságból származó előnyöket először stabil kapacitásokat kell létrehozni és kellő tapasztalatot kell felhalmozni. Az új politikai rend kialakításához szükséges kapacitás hiánya rendszerint a múlt örökségével magyarázható. Ha ez a képesség hiányzik, a túl nagy mozgástér (rugalmasság) kockázatos kimenetekkel járhat.

Ha az átmeneti időszak közigazgatása nem is optimális, de biztosítja a szükséges kereteket, a további fejlődés lehetőségét. Ugyanakkor az állandó változások nagyfokú rugalmassággal párosulva kedvező feltételt teremthetnek az önérték felülkerekedésének, elkülönült

hatalmi centrumok, a felelőtlenség szürke (szabályozatlan) zónái létrejöttek. Mielőtt tehát a változással kapcsolatos javaslatok érett alternatívaként megvalósulnának az új iniciatívák már türelmetlenül várnak a sorukra, blokkolva, majd könnyedén visszafordítva a megkezdett reformokat. A politikai, gazdasági és társadalmi instabilitás ilyen kontextusában a stabilitás bármely bázisának önmagában is értéke van. A stabil szervezeti struktúrák, alapelvek, és célok segíthetik az átmenet időszakának lépéseit, a javasolt változások fenntarthatóságát. A stabilitás elengedhetetlen az igazgatási kapacitás kiépítése és az intézményi memória⁹ megteremtése céljából.

Azok a körülmények, melyek a rugalmasság erősítését kívánják meg a nyugati államokban nem szükségszerűen állnak fenn a közép-kelet európai régióban, így a rugalmasságot erősítő eszközök eltérő következményekkel járnak. A tranzit országok államigazgatását a túl sok és folyamatos változás jellemzi, ami a személyzet motivációját és elkötelezettségét¹⁰ is kedvezőtlenül befolyásolja. Így ebben a régióban nem a rugalmatlanság az alapprobléma, hanem a túl gyakori változás. A kihívás tehát a megfelelő egyensúly megtalálása az állandóság és a változás között.

Dereguláció vagy reguláció?

A posztoszocialista országokban az életviszonyok legkülönbözőbb területein inkább a spontaneitás,¹¹ a rögtönzés, mintsem a tudatos társadalomirányítás volt a jellemző a kilencvenes évektől

kezdve. Nagyszámú jogszabály, rendelkezés megalkotása vált szükségessé az új alapelvek, értékek lefektetése mellett, mivel a korábbi szabályok jelentős része többé nem volt alkalmazható.

Magas szintű társadalmi bizonytalanság esetén, éppen az átmenet miatt, a szükséges normák megalkotása elengedhetetlen az ellensúlyok miatt. Míg a kiegészítő normák a fejlett demokráciákban, ahol az általánosan elfogadott közösségi értékek és alapelvek már stabilizálódtak, nélkülözhetőek, addig a tranzit országokban, ahol a jog uralma nem szilárdult meg, szükségesek. Ezzel magyarázható, hogy miért van negatív hatása a deregulációnak a tranzit országokban, ahol még nem alakult ki és a vált a napi gyakorlat részévé a közösen elfogadott és követett alapelvek és értékek rendszere. Ilyen esetekben a szabályozás és az eljárások kiszámíthatóságot és biztonságot nyújtanak.

Az átmeneti, illetőleg a kevésbé fejlett társadalmak – a nemzetközi tapasztalatok szerint – szabályozási szükséglete magas, éppen az intézményépítés háttérének a stabilitása, valamint a korrupció kiküszöbölése miatt. A személyzeti politika széles diszkréciója például kockázatos döntésekhez vezethet, a nem kellően stabil jogi keretek, a vezetők tapasztalatlansága, a fejletlen igazgatási kultúra és a hiányos ellenőrzési mechanizmusok miatt. A foglalkoztatási feltételek további liberalizálása a régió országainak kontextusában növekvő politikai befolyást, instabilitást, és korrupciót vonhat maga után. A patronázs rendszer felváltását az érdemen alapu-

ló kiválasztással szintén megnehezíti a közszolgálat rendszer deregulálása.

A megelőző időszak túlzott szabályozottságával, formalizáltságával, uniformizáltságával szemben a dereguláció nagyon vonzó a régi országai számára. Ugyanakkor erősen kétséges, hogy a deregulált, decentralizált közmenedzsment, középpontban a „hagyjuk a menedzsereket, hogy tegyék a dolgukat” jelszóval, ráépülhet-e a megörökölt igazgatási kultúrára és közszolgálati ethoszra. A közszolgáltatások deregulációja nem működőképes mindaddig, míg azoknak az értékeknek a rendszere nem épült ki, melyek biztosítják, hogy a közigazgatás felelősen és korrupciómentesen működjön a formális ellenőrzési mechanizmusok nélkül is. Olyan ideák, mint dereguláció és rugalmasság megkövetelik a kormányoktól a hatékony és demokratikus közigazgatás keretein belül a formális szabályok és a szilárd etikai standardok meglétét és érvényesülését.

A neweberi elmélet¹² hangsúlyozza a közigazgatási jog megerősítésének szükségességét, amely szabályozza az állam és polgárai kapcsolatát, biztosítja a jogbiztonságot, jogegyenlőséget, az állami döntések ellenőrzését, azon túl, hogy nagyobb kiszámíthatóságot, megbízhatóságot és legitimitást is nyújt a rendezetlen politikai és társadalmi környezetben.

Piacosítás vagy államosítás?

A piaci szemlélet gyökere az a meggyőződés, hogy a piaci hatékonyság kritériumát kell alkalmazni a közszek-

torban is az erőforrások allokációjakor: vállalkozó szellem, verseny, privatizáció, és hatékonyság alkotják a kulcs szavakat.

A régió legtöbb országában a privatizáció jelentette a közszektor átalakításának legfontosabb elemét. Ennek idealizálása, illetőleg konzekvens alkalmazása vezetett a stratégiai vállalatok, intézmények eladásához, társadalmi konzultáció illetőleg előzetes hatástanulmányok nélkül.

Ugyanakkor fontos kiemelni, különösen az új piacgazdaságok esetében, hogy a „játékszabályok”, alkotmányos keretek rögzítése, a magántulajdon védelmével kapcsolatos rendelkezések elfogadása elengedhetetlen ahhoz, hogy piac megfelelően funkcionáljon. Hacsak az állam nem garantálja a szerződések betartását, megfelelő jogi normák nélkül a felek nem lehetnek biztosak a jogügyletek érvényesülésében. Az alapvető intézményi keretek létrehozása tehát az elsődleges feladat a tranzit országok számára. Csak az erős állam, nem pedig a deregulált hálózatok rendszere képes működő feltételrendszert létrehozni, és garantálni a gyakorlati végrehajtást.

Ha az állami intézmények gyengék, akkor az állam nem képes a komplex szerződéses kapcsolatokat irányítani és ellenőrizni. A piaci viszonyok fejletlensége és jogi háttér hiánya miatt monopóliumok jöhetnek létre, a tranzakciós költségek a kiszervezés kudarcához vezethetnek. Ha a belső költségek a létező rendszer esetében nem ismertek, lehetetlen megbízhatóan összehasonlítani az állami és magán szolgáltatás jellemzőit.

A misztifikált piaci megoldások gyakran rossz mintát¹³ szolgáltatnak a közszervezetek számára. A tapasztalatlan, ugyanakkor ambiciózus, fiatal vezetők hajlamosak gyors és kockázatos döntéseket hozni, előzetes elemzések nélkül, bármi áron, önmaguk igazolása céljából is, alábecsülve a hosszú távú társadalmi következményeket.

A menedzsment eszköztárának technikái, a privatizáció, a vállalkozás, a verseny, nem állami aktorok bekapcsolása a kormányzás folyamatába, egyenként és összességükben is veszélyeztethetik az állam legitimitását, kikezdehetik a közszervezetekbe vetett bizalmat. A köz és magánszektor hálózatai zárt, nem kellően transzparens politikai gyakorlatot eredményezhetnek, különösen alacsony hivatali etikai szint esetében. Az üzlet és politika nem kellő szétválasztása magas szintű korrupciót vonhat maga után. Következésképpen célszerűbb és produktívabb a jobbiztonság és az elszámoltathatóság kereteinek a megteremtése, különösen a közszolgáltatások területén, mintsem a csodát várni a piaci módszerektől vagy a versenyt ösztönözni. Az állam és az államigazgatási jog megerősítése kiegyensúlyozottabb háttérrel teremt a piacosító törekvések számára.

Fragmentáció vagy egység?

Részben a politikai rendszerváltást megelőző időszakot jellemző túlzott centralizáció, központosítás ellenhatásként, részben pedig az Új Közmenedzsment filozófiája nyomán a régió országokban a közszektor egysége megbomlott,

megkülönböztető jegyei elhalványultak. Ügynökségek, hivatalok, autonóm és fél autonóm szervezetek vertikálisan és horizontálisan tagolt rendszere jött létre, azon túl, hogy a decentralizáció elvének kiterjedt alkalmazása tovább növelte a közszektor fragmentációját.

A decentralizáció javítja a szervezetek hatékonyságát amennyiben ennek révén a helyi igények és szükségletek jobb kielégítése biztosítható. Ugyanakkor diszfunkcionális is lehet abban az esetben, amikor gyors és bonyolult (komplex) döntések meghozatala szükséges. A decentralizált rendszerek kialakítása különösen kockázatos a tranzit országok esetében, mivel az feltételezi a monitoring kapacitásokat és a decentralizált egységek teljesítményének az értékelését.

A közép-kelet európai országokban általában is gyengék a koordinációs és ellenőrzési mechanizmusok, mivel ezek az eszközök 1990 előtt elsődlegesen a pártszervek kezében összpontosultak. Míg a régi mechanizmusok lebontása túlnyomórészt sikeresen megtörtént, addig az új koordinációs és felelősségi megoldások csak részben és hiányosan épültek ki, mind a szervezetek közötti, mind pedig a szervezeten belül viszonylatokban.

A történeti múltban a specializáció uralkodó kultúrája volt a jellemző, mintsem a szorosan összekapcsolódó, egymásra ható társadalmi kapcsolatok rendszerének a felismerése. A monolitikus gazdaságról a piaci viszonyokra való áttérés a szektorok, szervezetek és aktivitások különbözőségét hangsúlyoz-

ta, a partneri kapcsolatok a háttérben maradtak. A specialisták felülkerekedése a generalistákon tovább erősítette a fragmentációt a közszervezeteken belül és kívül. Hiányoznak azok az összekötő elemek, amelyek a közigazgatás egyes részeit rendszerré formálják, a szakmaiság formális és informális keretei lazák, a testületi szellemen belül a közösségi azonosulás és lojalitás nem tudott kifejlődni. A munkaerő piac szabályozását szükségtelennek tekintő kormányzati politika esetén, a közigazgatás szervei hosszútávon hajlamosak sajátos kulturális és munkamoráljukat kialakítani, elősegítve ezzel a rivalizációt, nem pedig az egységet a közszolgálatban.

A közszolgálat egységessége különösen fontos az új demokráciákban, mivel a gyakori politikai és kormányzati változások félreértésekhez vezethetnek az állam szerepével kapcsolatban, valamint kérdésessé válhatnak a politikai célok is. Általános probléma a régió országaiban az instabilitás, a bizalom kiépítése stabilitást követel meg. Mivel a bizalom csak többszöri ismétlődő interakció nyomán jöhet létre a felek között, a partnerek folyamatos változása kedvezőtlen körülmény a kooperatív magatartás szempontjából. Ez a megállapítás igaz a hályozatokra is.

Az átmenetiség állapotában a lényegi kihívás a szerkezeti és igazgatási reformok megtervezése és végrehajtása, ami az információk folyamatos cseréjét és a stratégiai szemlélet fenntartását, valamint a különböző politikák és menedzsment eszközök kölcsönös megfelelőségének a vizsgálatát követeli meg.

A neoweberi elemek támogatják a közigazgatás egységességét, a közszervezetek presztízsének a megőrzését, annak felismerését, hogy a közhivatal sajátos státust, kultúrát, munkavégzést jelent. Az egységes közszolgálat az állami apparátus megerősödését és a politikai befolyás csökkenését vonhatja maga után. A közszolgálat folyamatosága azonosítható igazgatási gyakorlatot és standardokat eredményez. A weberi neutralitás tehát kötelező előfeltétele a modern menedzsment technikák és alapelvek adaptációjának.

Demokratikus vagy technikai értékek?

A közigazgatás nem értéksemleges¹⁴ terület. Az Új Közmenedzsment is számos egyéb érték mellett, három elemet hangsúlyoz: a gazdaságosságot, a hatékonyságot és a hatásosságot, melyek a hagyományos államigazgatás vezető értékei az irányítás, a kultúra és az etikai kódex helyébe léptek.

Az egyes elméletek körébe tartozó értékek nem képeznek koherens rendszert, így gyakran ellentétes célokat szolgálnak, ha konkrét feltételek mellett alkalmazzák őket. Több demokratikus érték, mint például az átláthatóság, egyenlőség, az igazságos eljárás stb. konfliktusba kerülhet olyan technikai jellegű elvárásokkal, mint hatékonyság, gazdaságosság, értéket a pénzért stb. A hatékonyság túlhajtása a felelősség és elszámoltathatóság rovására mehet, ily módon a közigazgatás demokratizmusa

sérülhet. Az ilyen jellegű ellentmondások különösen élesen jelentkezhetnek a fejlődő országok esetében, ahol a demokratikus alapelvek gyökerei gyengék és nem eléggé széles körben elfogadottak a társadalomban. A racionalitás szellemében eljáró menedzser nehezen fogadja el a nyitottság, az átláthatóság, a tiszta verseny követelményét a közbeszerzések területén, mivel ezeket időrablós és költséges eljárásoknak tartja.

A kormányzati gyakorlat ily módon könnyen a hatékonyság és költség központosított megoldások csapdájába eshet, melyek felülírhatják a demokratikus értékeket. Az utilitárius piaci filozófia egyenlőségjelet tesz a jó és az olcsó megoldás közé, leszűkítve ezzel az elszámoltathatóság követelményének számtalan dimenzióját egy elemre, a pénzügyi hatékonyságra. A korlátozott állami erőforrások által keletkezett nyomás hatására még inkább nagyobb a veszélye olyan döntések meghozatalának, amelyek elsődlegesen a technokrata értékeket preferálják, s a demokratikus normákat mellőzik.

Hasonló veszélyeket rejt magában a menedzsment teória egy másik hívószava: a fogyasztói orientáció előtérbe állítása, a közszolgáltatások terén az egyéni igények elsődleges kiszolgálásának a hangsúlyozása. A közép-kelet európai országokban a civil társadalom fejletlensége következtében a választók ismeretei lehetőségeik, jogaik tekintetében korlátozottak, ily módon az ügyfélként történő egyéni fellépés valószínűsége is csekély. A kormányzás és az emberek kapcsolatát egyfajta piaci csereügylet-

ként értelmezni meglehetősen veszélyes és kockázatos, mivel a konszolidált és erős demokratikus alapok hiányoznak. Ha az emberek a piaci szereplőket befolyásosabbnak tekintik a kormányzatnál, az állandó alku és egyezkedés erodálhatja az állam legitimitását. Következésképpen a törekeny demokráciákban a választók, a választói csoportok aktivizálása a kívánatos cél, nem pedig az emberek ügyfélként történő kezelése.

A gyenge civil társadalom kedvez az autokratikus döntési mechanizmusok továbbélésének. A radikálisan átalakuló gazdasági, társadalmi feltételek alkalmakként gyors és nagyszabású döntéseket igényelnek, melyek során rendre elmarad a társadalmi konzultáció, az érdekeltek véleményének a megismerése. A reformok többsége felülről-lefelé, hierarchikusan valósul meg, ami kizárja, hogy a különböző társadalmi csoportok kezdeményezései érdemi kritika és ellenőrzés nélkül valósuljanak meg.

A neoweberi megközelítés lehetővé teszi a képviselői demokrácia kiegészítését számos konzultációs lehetőséggel. Különösen fontos a civil társadalom megerősítése, a párbeszéd, a szektorok kooperációja. Ugyanakkor továbbra is elsődleges prioritás az állam megerősítése, legitimációjának visszaszerzése, a közszolgálat presztízsének megőrzése.

Konklúzió helyett

A közép-kelet európai országok kormányai az útkeresés során nem tudták elkerülni a tipikus hibát: a fejlett nyugati demokráciák kormányzati gyakorlatába

jól-rosszul illeszkedő aktuális elméletek, teóriák, módszerek mechanikus, szolgai alkalmazását. A fizetett ár nem csekély: hitelvesztés, a társadalmi bizalom megingása, a közszolgálat presztízsének csökkenése, dezintegráció.

A kérdés az, hogy hogyan tovább. A 21. század gyökeresen eltérő körülményei között lehetséges-e a klasszikus, a 19. század viszonyait szolgáló weberi bürokrácia kiépítése vagy egy újabb, ígéretesnek látszó modell mentén kell a kormányzás helyes irányát megtalálni.

A modellválasztás sokak szerint sürgető kényszere helyett praktikus érvek szólnak a közigazgatás reálfolyamatainak a megismerése mellett. Az elmúlt húsz évben elkezdett majd félebehagyott fejlesztések, reformok, korszerűsítések, racionalizálások stb. keresztül kasul szabdalták a régió országainak arcukat, maradandó nyomokat, nehezen gyógyuló sérüléseket hagyva maguk után.

A tények leltárszerű, objektív számbavétele, a kilábalás felé vezető úton az első lépés lehet. Az elmélet, a teória jelenleg, úgy tűnik, kevésbé időszerű.

JÓZSA ZOLTÁN

Felhasznált Irodalom

A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue: Vol. 1. No. 2., Winter 2008/2009.

Burns D.- Hambleton R.- Hogget P. (1994) *The Politics of Decentralisation. Revitalisation Local Democracy.* Macmillan

Comparative Public Administration. (2000) ed.: Chandler J. A. Roudledge, London

Dror Y. (2006) *The Capacity to Govern. A Report to the Club of Rome.* Frank Cass, London, Portland, Or

Fodor G.- Stumpf I. (2008) Neoweberi állam és a jó kormányzás. *Nemzeti Érték* 2008. 2. évf. 3. szám

Government at Glance. (2009) OECD Publishing, Paris

Handbook of Public Administration. (1989) ed.: J. L. Perry, Jossey-Bass Publisher, San Francisco, London

Jenei Gy. and Zupkó G. (2001) Public Sector Performance in a Democratic State: the Hungarian Case. *International Review of Administrative Sciences* Vol. 67. No. 1. pp. 76-91.

Józsa Z. (2011) *Változó közigazgatás.* JATEPress Kiadó, Szeged

Közigazgatási reformok keleten és nyugaton Összehasonlító tanulmányok. (1997) Szerk.: D. Coombes és T. Verheijen, Európai Bizottság, Strassbourg

Modernising Government. The Way Forward. (2005) OECD Publishing, Paris

Pollitt C. and Bouckaert G. (2005) *Public Management Reform. A Comparative Analysis.* Oxford, University Press

Public Sector Modernisation. (2003) OECD Policy Brief, Paris

Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures. (2004) OECD Policy Brief, Paris

Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment. (2004) OECD Policy Brief, Paris

Public Sector Modernisation: Open Government. (2005) OECD Policy Brief, Paris

Jegyzetek

1. Új Közmenedzsment, Közösségi választások elmélete, Új institucionalizmus, fiskális federalizmus stb. Lásd erről bővebben: P. Keradren-H. van Mierlo: A közigazgatási reform elméleti és gyakorlati vonatkozásai. In: *Közigazgatási reformok Keleten és Nyugaton.* szerk.: D. Coombes-T. Verheijen, Európai Bizottság, 1997. pp. 35-53.

2. Paradox módon a jogszabály előkészítésért, ágazati stratégiáért felelős minisztériumok gyakran tanácsadó, konzultáns cégek javaslatait, elképzeléseit továbbították a döntéshozók számára.

3. A tudományos magyarázatok helyét átveték a napi politikai viták, ami a gyakorlat szempontjából azt jelentette, hogy nem biztos, hogy az államigazgatást tudományos diszciplínaként lehet és kell kezelni, amely képes arra, hogy saját jelentését és tanításait szabályokba foglalja.

4. Ahogy T. Verheijen is megjegyzi: „A politikusok általában nem szívesen fordítanak sok időt a public management szükségleteinek a tanulmányozására. Az államigazgatást olyan területnek tartják, ahol nagy a kockázat, és kicsi a megtérülés, különösen a szavazói támogatás szempontjából.” T. Verheijen: A tanulmány célja, felépítése és módszere. In: Közigazgatási reformok Keleten és Nyugaton, Európai Bizottság, 1997. p. 9.

5. Magyarországon az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás reformjával, illetőleg más részterületek modernizációjával kapcsolatban kiadott kormányhatározatok száma hatvan fölött van.

6. Külső kihívás például a növekvő migráció, a nemzetközi bűnözés, környezetszennyezés, míg a belső problémák sokasága közül kiemelkedik a munkaerő foglalkoztatása, a társadalmi egyenlőtlenségek kezelése, a népesség fokozatos öregedése.

7. Ma már világos, hogy ott sem általánosan és kizárólagosan alkalmazhatók ezek a módszerek.

8. A neoweberi elmélet C. Pollitt és a G. Bouckaert nevéhez kapcsolódik.

9. Ezt a két követelményt – egyéb elvárások mellett – már a csatlakozást megelőzően is kiemelten kezelte az Európai Unió a közösségi joganyag végrehajtás szempontjából.

10. Közös probléma a régió országaiban a közszolgálat átpolitizálódása, különösen a felső vezetők körében, ami a stabil, lojális, szakmailag magasan képzett tisztviselői kar kialakulását gátolja.

11. Tipikus példaként említhető a gazdasági szektorban lezajlott spontán privatizáció, melyet nemcsak a jogi rendezetlenség jellemzett, de a transzparencia teljes hiánya is.

12. Lásd erről bővebben: Fodor G.- Stumpf I.: Neoweberi állam és a jó kormányzás. Nemzeti Érdek 2008. 2. évf. 3. szám

13. A piaci kudarcok legalább olyan súlyos következményekkel járnak, mint a rendszerint nagyobb publicitást kiváltó állami kudarcok.

14. Ahogy munkájában C. T. Goodsell is megjegyzi: „Mi hivatalnokok, nemcsak technikai szakértők vagyunk, hanem értékeket is árulunk. Munkánk során folyamatosan értékek között választunk.” C. T. Goodsell: Balancing Competing Values. In: Handbook of Public Administration. ed.: J. L. Perry, Josey- Bass Publisher, San Francisco, London, New York, 1989. p. 575.



Megyevita a Comitatusban – az első évek

A megyei önkormányzatok (akkor még tanácsok) létét megkérdőjelező első írás még az Állam és Igazgatás (későbbi nevén Magyar Közigazgatás) című folyóiratban jelent meg. Ez a vita búvópatakként felbukkant a folyóiratban, először e sorok írója publikált e témában, a megyék érdekében.

Agg Zoltán:

A tanácsigazgatás megyei szervezetének korszerűsítése vagy reformja. (Részlet)

„Szükség van-e a tanácsi önkormányzat megyei szintjére?

...A vármegye ezeréves magyar intézmény, amely az országigazgatás decentralizációjának gondolatán alapult. Régi jogunkban nagy alkotmányvédelmi feladatok hárultak reá. Az önkormányzat legfőbb szerve volt, nevelte a politikai öntudatot s a szabadságra törekvést...

Ez a meghatározás a Tolnai Világlexikona 1930-as kiadásából való, s tükrözi az akkori felfogást. A vármegye jogállását a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. és az 1929. évi XXX. Törvény határozta meg. Ezek alapján ellátta a területén lévő községek és a törvényhatósági joggal nem rendelkező városok felügyeletét és ellenőrzését, önállóan intézkedett saját belügyeiben, tisztviselőit választotta, költségvetési é szabályrendelet alkotási jog illette meg, közvetítette az állami közigazgatást, végrehajtotta a törvényeket és a minisztériumok rendeleteit, ám ez utóbbiak ellen panaszjoga is volt, s ellenük a kormányhoz és az Országgyűléshez is fordulhatott. Emellett politikai és egyéb közérdekű ügyekkel is foglalkozhatott és országos ügyekben is véleményt nyilváníthatott.

A látványosan megfogalmazott jogok ellenére az önkormányzat nem lehetett független a központi államigazgatástól. Ezt elméletileg is megfogalmazta 1929-ben Egyed István Vármegyei önkormányzat című könyvében, ahol kifejtette, hogy az önkormányzat az egyik államhatalomnak, az ún. végrehajtó hatalomnak egyszerű formája „...amikor a nemzet nem csak közvetve, a törvényhozó hatalom körében érvényesülő parlamentarizmus útján, hanem közvetlenül is részt kap a végrehajtó hatalom gyakorlásában.” Ezzel „az önkormányzat a törvény végrehajtását épp azok kezébe juttatja, akik a helyi viszonyok megfelelő ismeretével a végrehajtást a legcélszerűbben és a legkisebb ellenállás nélkül vihetik keresztül”.(1) Az önkormányzat ebben a felfogásban nem a helyi érdekérvényesítés, hanem éppen a központi akarat végrehajtásának eszköze.

A mai felfogás szerint a közigazgatás nem lehet más, mint állami közigazgatás, akár központi, akár helyi szervek látják el. Annak ellenére, hogy ezt már a két világháború között hazánkban is felismerték, a központi igazgatási szervek a megyékben kiépítették az önkormányzattól független saját hivatalaikat. E külön hivatalok megszüntetése, és a megyei önkormányzat részeként való működtetése gyakori követelése volt a harmincas évek közigazgatási reformjavaslatainak. Máté Imre 1932. évi javaslata azonban kivette volna a közigazgatást az önkormányzatok kezéből, az autonómiákat inkább csak gazdasági hatáskörrel ruházta volna fel. Javaslata szerint a vármegye élén központi szervként a főispán állna, aki alá tartozna a megye területén lévő összes állami és önkormányzati igazgatási szerv. A hatósági jogkör ellátó vármegyei tisztségviselői kart az autonómiától teljesen elválasztotta, „államosította” volna, létrehozva a főispáni hivatalt, mint vármegyei hatóságot. E konstrukció szerint „a főispáni tisztség nem politikai megbízás, hanem olyan magas közhivatali állás, amely az igazgatási terület minden hatósági és szakszervét összefogja”.(2) A vármegyei önkormányzat hatáskörébe kizárólag olyan feladatok tartoznak volna e tervezet alapján,

melyek nem érintik a törvények és rendeletek hatósági végrehajtását. Így pl. a költségvetés megállapítása, háztartásának vezetése és ellenőrzése, középületek fenntartása, szabályrendelet megalkotása országgyűlési választásokkal kapcsolatos és egyéb politikai jellegű tennivalók a kizárólag helyi jelentőségű kérdések megoldása.

Az államigazgatás területi szerveinek elválasztására a megyéktől, s több megyét összefogó kerületi hivatalok felállítására 1945. után is születtek javaslatok, amint arról Beér János beszámol 1962-ben megjelent monográfiájában. A tanácsok megalakulásakor a megyei tanács és a végrehajtó bizottság hatáskörébe sorolták nemcsak a főispán és az önkormányzat, hanem a központi államigazgatási szervek megyei kirendeltségeinek (igazgatóságainak, hivatalainak, felügyelősegeinek) feladatait is, de csak a második tanács törvényt előkészítő alkotmánymódosítás szünteti meg a központi államigazgatási szerveknek azt a jogát, hogy a végrehajtó bizottságok mellett ágazatonként külön szervezetet létesíthettek. Ennek ellenére példát találhatunk minisztériumi szervezet hatósági feladatainak tanács hatáskörbe adása mellett (pl. közlekedésügy), párhuzamos minisztériumi szervezet (ld. Adóhivatal) létrehozása is.

Szakmai körökben ma is felvetődik az a vélemény, mely szerint nincs szükség megyei tanács-területre. Amennyiben a helyi önkormányzatok normatív módon – megyei elosztás nélkül – részeseznek az állami pénzeszközökből, akkor e felfogás szerint a megyei szakigazgatásban a hatósági felügyeleti munka kerül előtérbe, s ez nem igényli a testületi, képviseleti tevékenységet. Tanács-terület nélkül önkormányzatról sem beszélhetünk, így ez esetben a megyei szakigazgatás a központi államigazgatás területi szerveként működhetne. E modell szerint a községek és a városok érdekvédelmét a községek és a városok országos és megyei szinten szerveződő szövetségei látnák el.

Mi rejlik a fentiekben vázolt elképzelés mögött?

A szakirodalomban többen megfogalmazták a megyei hatalom túlsúlyát a helyi közösségek felett, a megyei érdek érvényesülését a helyi érdekekkel szemben. Olyan vélemény is elhangzott, hogy megyei érdek címén sokszor a megyeszékhely érdekeit szolgáló döntések születnek. Felvetődött az is, hogy csak „az a területi közigazgatási egység tölthet be valósi területi önkormányzati funkciókat, amely egyszersmind gazdasági körzet is...” (Ma megközelítőleg sincs ilyen megye.)⁽³⁾

Bibó István szerint „a megyét mint szervezetet, mint önkormányzatot és mint igazgatási központot méreteinél fogva könnyen fenyegeti az a veszély, hogy egyaránt távol essék mind az országos mérettől lefelé haladó magasabb szintű szakszerű ellenőrzéstől, mind az alulról, a tömegek oldaláról érkező közvélemény-ellenőrzéstől, ennek következményeképpen esetleg felülről is, alulról is elégtelenül ellenőrzött, önmagát adminisztráló önkormányzat és öncélú bürokrácia színhelyévé válják.”⁽⁴⁾

Elismerve a gazdaságföldrajzi „rajonizálás” eredményeit, azt mégis meg kell állapítanunk, hogy a területi önkormányzat működésének nem feltétele, hogy a terület egyben homogén gazdasági körzet is legyen. Az önkormányzat léte, vagy nem léte egyértelműen politikai és jogi kérdés. A területi önkormányzat határait ezenkívül objektív módon a közlekedés és a hírközlés lehetőségei befolyásolják. A gazdasági körzetek – melyek határai változóak és egymásba is átnyúlnak – nem szoríthatók országhatáron belüli közigazgatási határok közé.

Reális viszont a veszélye a helyi és a központi érdekektől egyaránt elidegenedett megyei hatalom kialakulásának.

Ez a veszélytényező azonban minden középben elhelyezkedő szervnél jelen van, a megyénél nagyobb egységnél (kerület) az elidegenedés inkább a helyi szinttől, a kisebb egységnél (városkörnyék, kistérség) pedig inkább az országos központtól következhet be. A megye éppen középben van, ezért alkalmas fórum az országos és a helyi érdekek integrálására.

A tanácsrendszer évtizedei alatt épült ki a középfokú egészségügyi és oktatási hálózat, melynek szakmai teljessége megyei keretek között alakult ki, az egyes városokban létesült intézmények profiljai megyei szinten egészítik ki egymást. Éppen a középfokú ellátás kérdései azok – mivel a

különböző helységekben lévő intézményeknek több városkörnyékre, néha az egész megyére kiterjed a hatókörük – melyben a fejlődést hosszabb távon szolgáló döntések meghozatalát területi hatáskörű döntéshozó szervre: a megyei tanácstestületre célszerű bízni.

Hasonló okokból van szükség a megyei szakigazgatás, testületi hatalom ellenőrzése alá rendelésére. A beszámoltatási jog, a vezetők felmentésére, kinevezésére való jogosultság s az ezt tárgyaló testület nyilvánossága a közvélemény kontrollját jelentheti a szakigazgatás felett. Nem szabad az elmúlt évtizedek sokszor formális működése miatt lebecsülnünk a testületek szerepét. A politikai intézményrendszer fejlődésével a testületek tevékenységének felélenkülésével, szerepének felértékelődésével lehet számolni. Realitása tehát – egy működésében megújított, választóik érdekeit nyíltan képviselő – megyei tanácstestület fenntartásának van. A megyei tanácstestület megszüntetése – amint azt a járási hivatalok példája mutatja – hosszabb távon a megye mint közigazgatási egység megszünetését jelentheti. A megyék helyett elképzelhető városkörnyékekre, országos kerületekre épülő közigazgatási beosztás igazgatás-szervezési szempontok alapján sem tekinthető ésszerűnek, eggyel növeli a közigazgatási fokozatokat, s a közlekedési távolságok növekedése miatt is költségesebb. A folyamatosság, a szerves fejlődés biztosítása úgy tűnik nem képzelhető el megyei önkormányzati testület nélkül.”

(Állam és Igazgatás 1988. novemberi száma)

Lábjegyzetek

1. Békesi László egyetemi jegyzete idézi (A tanácsai gazdaság, a tanácsok pénzügyei MKKE egyetemi jegyzet, Tankönyvkiadó 1978)

2. Csizmadia Andor monográfiája ismerteti (A magyar közigazgatás fejlődése... Akadémiai Kiadó 1976.)

3. Békesi László i.m.

4. Bibó István: Válogatott tanulmányok (1971-1979), Magvető 1986.

Erre válaszolt Horváth M. Tamás, akinek talán ez volt az első komoly publikációja:

Működjék-e tanács megyei szinten? Címmel (Állam és Igazgatás 1989/4.) Ebből most nem idézek. (Megfejtés: szerinte ne működjön.)

Zongor Gábor híres cikke is még „Comitatus előtt” jelent meg, annó...



Zongor Gábor: A lebegő megye – Részletek

Eldöntetlen kérdések a megye körül

A megyék szerepe, önkormányzati jellegük már a törvény koncepciójának vitája során is az egyik központi kérdés volt. Akkor a kormányzó pártok a viszonylag erős, önkormányzati megye mellett foglaltak állást, amely lényegében a pénzügyi, újraelosztó funkciótól megfosztva ugyan, de jelentős igazgatási és térségi szervező szerepkört is betöltött volna. Az ellenzék lényegében – az elmúlt 40 év megyei hatalmi szerepkörének tagadásából kiindulva – a megyék felszámolását tűzte ki célul. Kétharmados törvény lévén, a megyék ügyében lényegében „történelmi kompromisszum” született a parlamentben. Mint ismeretes, létrejött ugyan az önkormányzati megye, de „regionalizálódott” – a köztársasági megbízotti intézmény megteremtésével – az igazgatás, és lehetővé vált az ún. dekoncentrált államigazgatási szervek sokaságának létrehozatala.

A parlamenti politikai kompromisszum ugyan lehetővé tette az önkormányzati törvény megszavazását, nem oldotta azonban meg a települések és a központ közötti középszint problémáját. Megítélésem szerint ez a döntés csak elodázta azt a lényegi kérdést, amely a központi hatalom és az önkormányzatok munka- és hatalommegosztására vonatkozik. Nem dőlt el, hogy az új magyar társadalomban tudatosan és szervezeten létrejön-e új hatalmi ágként az önkormányzati szféra. Önkormányzati alapon szerveződik-e meg a középszint? Érvényesülhet-e az önkormányzatok ellensúlya a központi hatalommal szemben? A hagyományos megyei keretek vagy az új régiók alkotják-e a középszintet?

A megye körüli eldöntetlen kérdések egyben azt is jelzik, hogy az új Magyar Köztársaság egész alkotmányos rendje ma még kiforratlan és rendezetlen. Beszélünk a hatalmi ágak megosztásának elvéről, de a tényleges munkamegosztás sok esetben a napi politikai erőviszonyoktól függ.(1)

Megítélésem szerint az elkövetkezendő évek értékelő elemzése, kutatásai, valamint a mindennapok gyakorlata segíthetik a rendeződést, de nem pótolhatják az alkotmányozást, amelynek során széles körű társadalmi konszenzus alapján kell hosszabb távra eldönteni, hogy miképp szerveződjön és működjön a Magyar Köztársaság.

Települési és megyei önkormányzatok

Az önkormányzati törvény a helyi önkormányzatok átfogó kategóriájába sorolja a települési, valamint a megyei önkormányzatokat, ezzel is kinyilvánítva az önkormányzatok közötti mellérendeltséget és azonos jogállást. A törvényi szabályozás azonban alapvetően a települési önkormányzatok keretszabályozását nyújtja, és a megyénél úgymond csak az eltérést szabályozza.

A megyei önkormányzatok képviselő-testületeinek, a közgyűléseknek a létrehozásánál a közvetett választás elvét alkalmazza a törvény. A sajátos megyei választási szisztéma alapvetően feltételezte, hogy a települési önkormányzatok zömmel párttag – vagy párt által jelölt – képviselők közül tevődnek össze. A tavaly (1990. – a szerk.) őszi választások viszont – a nagyobb városokat kivéve, ahol maga a választási eljárás garantálta a pártok dominanciáját – többségében pártoktól független képviselő-testületeket hoztak létre. A települési önkormányzatok által választott jelöltek és delegáltak többsége – az előzőekből adódóan – független volt, így a megyei közgyűlések sem pártosodtak el. Ezért a politikai pártok befolyása a megyei közgyűlési tagok választása során, valamint a közgyűlések munkájában nem válhatott meghatározóvá.

A sajátos elektori és kistérségi választási eljárás eredményeként egy-egy megyei közgyűlési tag – az adott körzetben megválasztott képviselőtársaival együtt – több települési önkormányzat érdekét hivatott képviselni. A megyei közgyűlési tagok és az általuk „képviselet” települések közötti kapcsolat, a megyei képviselő felelősségi rendszere még meglehetősen kiforratlan. Sok esetben

gond a megyei képviselőt „küldő” település érdekének és a még kialakulatlan megyei érdekeknek az együttes képviselete. (A települési és a megyei érdekek éles ütközése ennek ellenére nem jellemző a megyei közgyűlésben, mivel a megye pénzelosztó és továbbosztó szerepe megszűnt.)(2)

A települési önkormányzatoknak a megyével szemben megnyilvánuló ellenszenvé viszont még érzékelhető. A sokszínű települési érdekek nem csatornázódnak be a megyei közgyűlésbe, így megnőtt a testületen kívüli érdekegyeztetések szerepe. Az elmúlt esztendőben a települési érdekek egyeztetési folyamata még nem alakult (alakulhatott) ki. A települések többsége elsődlegesen belső problémáival volt elfoglalva; az önállóság, a szabadság érzelmi hatása csak napjainkra kezd gyengülni. Vélhetően az ésszerűség és a gazdasági szükségszerűség kinyitja a településeket egymás felé, noha a társulások sokasága még a közeljövőben sem várható. A társadalmat még mindig uraló bizalmatlanság ellene hat az önkormányzatok tartalmi szövetkezésének és társulásának.

A társulásos megye ma még illúzió, hiszen a társulás esetleges részesei, a települési önkormányzatok, saját érdekeik és érdekeltségi viszonyaik feltárásának időszakát élik, és a települések közötti kisebb-nagyobb térségi szerveződésekre még csak elvétve támad igény. Az önkormányzati alapellátás társulási formában való megvalósítása viszont inkább a város és környéke vagy több község összefogását sürgeti, semmint a megyei társulást. A megye csak átmenetileg és rövid távon – segítő jelleggel – vehet részt az alapellátásban.

Középszint és térségszervezés

A feladatok és hatáskörök érdekeltségi rendszerek mentén történő telepítésének elvét kellene következtesen végigvinni mind az önkormányzati szférában, mind pedig az önkormányzatok és az állam közötti munka- és feladatmegosztásban.

Mivel a megyei jogú városi önkormányzatok képviselő-testületeinek kialakításában csakis városi (lokális) érdekek játszottak szerepet, naivitás lenne elvárni e közgyűlésektől a térségi funkciók ellátását. Hosszabb távon természetesen érvényesülni fog majd a város és a valóságos vonzáskörzete közötti széles körű kapcsolatrendszer, az ötvezer lakos feletti városok elkülönítő kategorizálása viszont indokolatlan és mérsékelt, sőt bizonyos értelemben sérti is az önkormányzatok közötti egyenjogúság elvét. A megyei jogú városok (3) sajátos helyzetük révén ugyan a megyék részei – sőt többségük megyeszékhely is -, de nem tartoznak a megyei önkormányzatokhoz. Ez a különleges elkülönülés nem csupán a már említett középfokú intézmények fenntartásánál okoz gondot, hanem azoknál a térségi jellegű feladatoknál is, amelyek címzetten ma még jórészt meg sem jelentek, de hiányuk már érzékelhető (településfejlesztés, műemlék-, környezet- és természetvédelem, az idegenforgalom szervezése stb.).

A megyei intézményhálózattal nem támogatott, de térségi koordinációt igénylő feladatok és hatáskörök zöme a minisztériumoktól kerülhet át a településekhez közvetlenebbül kapcsolódó megyei önkormányzatokhoz. A településközi teendők szervezésében nyilvánvalóan érdekeltek a települési önkormányzatok, az integráció azonban csak megyei szinten valósíthat meg. Ebben a folyamatban viszont a megyei jogú városok – mégoly túlsúlyos szerepük ellenére is – települési önkormányzatként jelenhetnek csak meg. Ez nem jelenti a nagyvárosok leértékelődését és leértékelését. Akár törvényileg a megyéhez telepített, akár az önként vállalt térségi koordináció nem valósítható meg jól a megyében működő ún. dekoncentrált államigazgatási szervek együttműködő részvétele nélkül.

A mai megyei önkormányzat semmilyen vonatkozásban nem fogható fel közigazgatási jellegű szerveződésnek. Ám a megyei önkormányzat térségi – szervező-szolgáltató szerepkörét nem tudja hatékonyan betölteni közigazgatási támogatás nélkül. Így nélkülözhetetlen, hogy a megyébe települt és szerveződött államigazgatási dekoncentrált szervek önkormányzati befolyás mellett is végezzék munkájukat. (Természetes, hogy tevékenységükben érvényesül a kormányzati befolyás is.) Ma még a dekoncentrált szervek elkülönülése és az önkormányzati érdekeltség hiánya jellemzi a helyzetet.

Megye vagy régió – de önkormányzati alapon

Az új struktúra működésének hosszabb-rövidebb idejű kezdeti tapasztalatai és tünetei azt jelzik, hogy erőteljesek a kormányzati törekvések a középszint „önkormányzatlanítására”. De a települési önkormányzatok szétparcellázottsága és újraépítkezése közepette sem nélkülözhető, hogy az önkormányzati érdekek markánsan jelenjenek meg, a központi kormányzati törekvésekkel szemben. (4) Természetesen itt nem arról van szó, hogy az önkormányzatok eleve ellenzik a központi intézkedéseket, pusztán arról, hogy – az eltérő érdekeltségi alapon – kialakulhasson a központ mellett egy természetes ellensúly, amelyet az önkormányzatok képviselnek. Az állam és az önkormányzatok reális feladat- és munkamegosztása révén jöjjön létre a leghatékonyabb megoldás, amely az egész társadalom érdekét szolgálja.

Pillanatnyilag, az önkormányzati alapú ellensúlyt csak a megyei önkormányzatok tölthetik be. Ehhez viszont az szükséges, hogy a települési önkormányzatok a sajátos megyei szerepkört elfogadják, és a térségre ható valamennyi igazgatási folyamatot befolyásolhassák, vagyis erősítsék az igazgatás társadalmi kontrollját, és egyben érvényesítsék az önkormányzati érdekeket. A köz-igazgatás kettős érdekeltsége ebben a szisztémában megőrizhető, viszont megszűnne az igazgatás uralmának veszélye az önkormányzatok felett.

Természetesen nem biztos, hogy az önkormányzati alapú középszint hosszú távon a jelenlegi, megyei keretek között fog megszerveződni és létezni. Lehet, hogy valóságos régiók váltják fel a megyéket, valamint tartományi parlamentek é kormányok biztosítják az egyensúlyt a központi hatalom és a sajátos térségek között. Viszont akár megyei, akár regionális keretek között is, de önkormányzati alapon szükséges megszervezni a középszintet. Ehhez azonban – többek között – nélkülözhetetlen a központi hatalom belátása és önkorlátozása.

(Első megjelenés: Társadalmi Szemle 1991.)

Jegyzetek:

1. Mindezt jól példázta a köztársasági elnök feladat- és hatásköre közül lezajlott alkotmánybíró-sági vita és döntés.

2. A megyei közgyűlések létrejöttének fontosabb jellemzőiről részletesebben lásd Zongor Gábor: Adalékok a megyei közgyűlések kialakításáról és összetételéről című cikkét, Comitatus, 1991. augusztus-szeptember.

3. Az Országgyűlés döntése alapján valamennyi 50 ezer lakos feletti város megkapta a megyei jogú státust. Így jelenleg 20 kiemelt város van, és csupán Tolna, Nógrád és Pest megyében nincs megyei jogú város, Győr-Moson-Sopron, Fejér, Csongrád és Zala megyékben a megyeszékhelyen kívül még egy város birtokolja a kitüntető címet.

4. A jelenlegi különféle önkormányzati szövetségek nem képesek valóságos érdekképviseleti szerepkört betölteni a kormányzati szervekkel való tárgyalások során, sőt sok esetben megoszthatók és egymással szembeállíthatók az önkormányzati érdekszövetségek.

Megjelent a téma napi- és hetilapokban is (Magyar Nemzet, Figyelő), valamint a Tér és Társadalom című folyóirat hasábjain. A legtöbb ezzel kapcsolatos írás mégis a Comitatusban jelent meg, hiszen a folyóirat felvállaltan – a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége lapjaként – a megyék mellett állt. Ezzel együtt teret adtunk a megyék létét megkérdőjelező szerzőknek és az általuk írt tanulmányoknak is. A Comitatus első számának, „Program és varázslat” című vezércikkében a következőképpen fogalmazta meg célkitűzéseit a szerkesztő:

Régi értelmiségi illúzió, hogy elgondolásaink leírásával változtathatunk a világ dolgain. A szó elszáll – az írás nyomot hagy. A gondolatok, néha megelőzik korukat, néha visszhangra találnak, de szerencsés esetben annyira felerősítik egymást, hogy a gondolatok ereje arra a „varázslatra” is képes talán, hogy a politikai döntésekre is befolyása legyen.

„A szó nem gondolatközlésre, csak az író szórakozására való” – írta Szathmári Sándor a Hiába trilógia Jövő című utópiájának első soraként. A szakmai folyóiratok legnagyobb veszélye, hogy szinte csak az ott publikáló szerzők és barátaik olvassák. „Önmagunknak tartunk tükröt” – ahogy a költő mondja.

A megyei folyóiratok kis példányszámuk és a terjesztés korlátai miatt még ennél is szűkebb katalitkába zárják az ott megjelent gondolatokat. A központi – fővárosi – médiumokban a vidéki szerző, nyilatkozó vagy vitapartner csak olykor-olykor, vagy csak „sormintaként” szerepelhet – nem azért mert nem kíváncsiak a véleményére – hanem, mert egyszerűen nincs „kéznél”.

Kevés teret kapunk, mert messze vagyunk Budapesttől, szervezni kellene a velünk való kapcsolatot...

Nincs aki menedzseljen bennünket – magunkat kell menedzselnünk. Önerőből kell építkezni. Minden megyében kell, hogy legyen legalább néhány, de lehet, hogy félszáz olyan szakember, aki a közigazgatással és az önkormányzatokkal összefüggő jogi, közgazdasági, igazgatásszervezési, társadalompolitikai, szociológiai és ökológiai... és ezekhez kapcsolódó történeti, statisztikai, földrajzi, falukutatói, várospolitikai stb. kérdésekkel komolyan foglalkozik. Ha sikerül őket összefognunk és egy országos – ha úgy tetszik „megyeközi” – fórumon megszólaltatni, megjelentetni gondolataikat, magányos kutatásaik eredményeit közösen hasznosíthatnánk. Ha sikerül megnyerni olvasótábornak – sőt esetenként tudósítónak, interjúalanynak vagy cikkírónak – a megyei közgyűlések tagjait és tisztségviselőit, a városi és a községi polgármestereket, az önkormányzati hivatalok vezetőit és szakértőit, vagyis a tágabb szakmai közvéleményt, akkor az önkormányzatok elméleti és gyakorlati működési kérdéseinek megoldását is elősegíthetjük.

COMITATUS, magyarul annyit jelent: megye. Önkormányzati Szemlénk azonban nem kíván bezárkózni a „megyekutatás elefántcsonttornyába”. Teret ad megyei önkormányzatokat pártoló írásoknak is, de fő célja, hogy fórumot adjon az egymásnak mellérendelt önkormányzatok párbeszédének. Szellemi hidakat kell építenünk a területi és a többi helyi önkormányzatok között. Következő számunk vezető témája ezért a települési és a megyei önkormányzatok együttműködése, de a későbbi számainkban sem feledkezünk meg a valamennyi önkormányzatot érdeklő kérdésekről. Külön figyelmet fordítunk a községek problémáira.

Bár a lap elsősorban a vidéki önkormányzatoknak szól, természetesen számítunk a zömmel fővárosban élő kutatók segítségére is.

„Naivitás” – mondták, elképzeléseimre, utalva ezzel az országrészek, megyék, városok és községek évszázados ellentéteire, az elmúlt évtizedek megosztó politikájából következő érdekellentétekre. Ellentétek ma is vannak, de érdekünk a tisztánlátás. Újra kell építenünk mindent. S ha ehhez újabb fórumot sikerül nyernünk, akkor talán elérhető a „varázslat”, az összefogás és az együttműködés.

A Szerkesztő

A Comitatus fő témája az első négy évben természetesen a *megye* volt. A folyóirat cikkeinek címeit feldolgozó tárgymutató szerint, 1991 és 1994 között a megye szó 33 alkalommal szerepelt, míg a megyei önkormányzat további 32 alkalommal került megemlítésre. A *vármegye* további kilenc alkalommal szerepelt, természetesen főként a történeti tárgyú tanulmányokban

Természetesen a régió is előtérben volt, ez a szó tizenhét-szer, míg a regionalizáció vagy a regionalizmus további hatszor került megemlítésre, rögtön az írás címében. Az első ciklusban a területbeosztás és térfelosztás csupán négy alkalommal, míg a területfejlesztés már ekkor is nagyobb figyelmet kapott, 25 említéssel. Itt érdemes megemlíteni, hogy a településfejlesztés is fontos témája volt a folyóiratnak, 9 említéssel. Kifejezetten a városfejlesztéssel és a városgazdálkodással két-két cikk foglalkozott. Itt érdemes megemlíteni, hogy a megyei jogú városok témája is előtérben volt, 1994 végéig öt alkalommal foglalkoztunk ezzel a kérdéssel.

A Comitatus első évfolyamában rögtön vitába szállt a megyei önkormányzatok létjogosultságát megkérdőjelező nézetekkel. Már az első számban megjelent a vita rovatban Oláh Miklós cikke, A megye helye címmel, amit kisebb rövidítéssel közlünk.

A megye helye

Az előzmények

A megye pártállambeli múltjával kapcsolatos szakirodalmi és közéleti ítéletek, vélemények konszenzusossága miatt feleslegesnek tűnik a bővebb és korai időpontokra visszanyúló történeti felvezető.

Ennek a magyar történelem során sokszor módosult szerepkörű közigazgatási képződménynek a legújabb kori metamorfózisát a honi politikai rendszerváltás kényszerítette ki, jelezvén: egy ország közigazgatási szerkezetének kialakítása, annak térbeli rendszere, illetve módosulása egyéb aspektusú racionalitásoktól sok esetben függetlenül, végülis politika-függő.

A közelmúltbeli változások során kezdetben egymáshoz igen távol eső, bár önmagukban többé-kevésbé konzisztens elképzelések vetélkedtek egymással az itt és most egyáltalán szóba jöhető közigazgatási szintek elhelyezkedését és szerepét, kapcsolatuk jellegét és minőségét illetően. A pártprogramokban megfogalmazott közigazgatási jövőképek az 1990. márciusi-áprilisi parlamenti választások során manifesztálódó politikai-hatalmi erőviszonyok függvényében nyerték el végülis azt a jelenlegi helyzetet eredményező, kompromisszumosságában egymást kizáró elemeket hordozó, s ezért törvényszerűen inkonzisztens variációt, melyen jól tetten érhetők a döntéshozatali folyamat által kísért napi politikai partikularitások.

Pedig a kormánypárti és az ellenzéki politikai kinyilatkoztatások nem fukarkodtak az önkormányzatiság fontosságának, jelentőségének hangsúlyozásában – az új belügyminiszter a helyhatósági választások előestéjén közszereplései során az önkormányzatok tanácsi béklyóinak lehallásával járó láncsörgést is hallani vélt – mégis mindegyikük mást és mást értett alatta. Az önkormányzati törvény vitájában az eredeti (vagyis a parlamenti választások előtti) állásfoglaláshoz képest (melyben nagyobb fokú autonómiát, s ehhez szélesebb körű hatásköröket ígért az önkormányzatoknak, és semmilyen szerepet sem szánt a megyének) konzekvensebbnek bizonyult a liberális ellenzék. Ilyetén magatartását kétségkívül erősen motiválta a tavasszal elszenvedett vereség, illetve annak következményei: helyüket, igazgatási ambícióikat immáron csak az önkormányzatokban remélhették. A kormánykoalíció pártjai (centralizáltabb közigazgatási modelljükben „megszüntette-megőrizve” a megyét) helyi befolyásukat viszont nem kívánták a véletlenre, azaz a helyhatósági választásokra bízni.

Az önkormányzati törvényből végülis a lehetőségekhez képest vagyontalanabb és eszközhiányos, ezért önállótlanabb, a központból befolyásolhatóbb önkormányzatok képe bontakozott ki, és később ezt csak megerősítették az ügynevezett működtető-hatásköri törvények. Az ellenzék a kormánypártoknak tett engedményeket az alkufolyamatok végeredményeképpen a köztársasági megbízotti hivatalok intézményének regionális rendszerbe állításával szándékozott ellensúlyozni, tartva a tavaszi választások eredményeinek őszi megismétlődésétől, illetve a központi kormányzati hatalom esetleges helyi beavatkozásaitól.

Az 1990-es esztendő végülis furcsa politikai paradoxonnal zárult. A helyhatósági választásokat (általuk sem remélt arányban) városokban az ellenzék, vidéken „függetlenek” nyerték meg, az ellenzék által valószínűsíthetően önmaga számára kialakított köztársasági megbízotti posztokra pedig – némi hatalmi torzsalkodásra utaló huzavonát követően máig meg nem kérdőjelezett politikai kompromisszummal – szakemberek helyett kormánypárti politikusok kerültek, kik személyzeti politikai ambícióikat megyei szintű hivatalaik kialakításában és a korábbi megyei irányítás helyett telepített kormány-függő megyei ágazati dekoncentrációk felügyeletében realizálhatták.

Az önkormányzati törvény vitájának kétségkívül egyik legsarkalatosabb pontja e kompromisszum-sorozatban a közbülső önkormányzati szint mibenléte (egyáltalán: léte) volt. A liberális ellenzéki álláspont érthetően a települési önkormányzatok szabad társulásán alapuló spontán területi, igazgatási és érdekérvényesítő szerveződéseket favorizálta, míg a kormánykoalíció a megyében a mindenkori központi hatalom természetéből adódóan saját hatalmi ambícióinak bázisát remélte. A hatalmi sakk-játszma erővonalainak eredője végülis a több-kevesebb mozgástérrel rendelkező városok, a jobbra kiszolgáltatott helyzetű községek mellett a végletekig legyengített, a törvényhozó szándékai szerint csupán intézményfenntartásra kárhoztatott megyét eredményezett. Az utóbbi mozgásterét a megyei jogú városokat és a megyék mesterséges egymás ellen hangolásával igyekeztek tovább korlátozni és a „divide et impera”-elv ez alkalommal is megtette hatását.

A jelen

Az 1990 ősze óta eltelt idő tapasztalatainak birtokában, s a különböző hatalmi-igazgatási elképzelésekkel rendelkező politikai tényezők viselkedésének, magatartásának ismeretében mára elmondható, hogy a „mű” korántsem tökéletes – igaz az alkotók sem pihennek.

Miben áll hát ténylegesen ma a megye lényege? Alapvetően abban, hogy a korábbi, egypárt és a kormány által korlátozott közbülső hatalmi-redisztribúciós szerepköre csupán törvény-függő területi önkormányzati státusszá változott. Közéleti szerepvállalásaiban „apport”-ként jöhet számításba egyrészt tevékenységük jellegéből fakadóan zömmel csak gazdaságtalanul működtethető intézményeinek sora (középiskolák, egészségügyi és szociális otthonok, stb.), másrészt önkormányzatiságából fakadó (ámbar közvetett) hatalmi legitimitása, tárgyis és szellemi infrastruktúrája. Ugyanakkor vannak működési tereiműt és jogosítványait az átkos félműltra hivatkozva oly mértékben behatároló jogszabályok (lásd az önkormányzati és a választási törvény megyei önkormányzatokra vonatkozó paragrafusait), melyek úgy kötik gúzsba szabad vegyértékeit, hogy

- a legnosztalgikusabb megyei apparátcsíkok sem gondolnak már a megye hatalmi-újraelosztó státuszának visszaállítására,
- képtelen megfelelni azoknak az újonnan felmerülő igényeknek, melyek elsősorban a községi önkormányzatok részéről szolgáltatások iránti igények formájában, s közös érdekkartikulációs lehetőségek hiányát jelezve fogalmazódnak meg.

Míg az első (a.) remélhetőleg végleg letűnt, megszüntetésében konszenzusos formációt kevesen kívánják vissza, az előző összetett mondat (b.) fejezetében megfogalmazottak továbbgondolásra érdemesek. Jelen állapotában megoldatlan például a területi politika érdekképviselet és érdekérvényesítés, de a gazdasági és társadalmi folyamatok területi szintű figyelemmel kísérése, elemzése, tervezése is. Nem dőlt még el hogyan nyerjenek valós érdekképviseletet a hatásköri törvények szerint is hátrányos helyzetű, helyben levő, illetve megfizethető szakértelem és külső érdekkartiku-

lációs gyakorlat híján lévő községek, s az sem, ki veszi nyakába felelősséggel, azaz hosszabb távon is számon kérhető garanciákkal, a térségi tervezés komoly szakmai kihívásokat rejtegető feladatait.

E mesterségesen teremtett vákuumhelyzetet korántsem az önkormányzatiság szellemében köztársasági megbízotti hivatalaival és ágazati dekoncentráumaival minden jel szerint maga a kormány kívánja betölteni. A másik oldalon a jelenleg, s a közeljövőben még minden bizonnyal az ehhez szükséges gazdasági és szellemi potencialitás híján levő települési és helyi önkormányzatok tesznek tétova lépéseket önnön megszervezésük érdekében. Az önkormányzati szövetségek száma (15) lassan eléri a megyékét, ezek a szervezetek jelen esélyeik szerint viszont képtelenek megfelelő hatalmi-érdekérvényesítő ellensúly képzésére. Hangjuk nemhogy az édig, de a parlamentig, vagy a kormányig is ritkán ér el, a térségi tervezés ódiomát pedig objektív lehetőségeiknél fogva szintén nem képesek egyedül maguk a nyakukba venni. A ritka fórumaikon elhangzottak nagyrészt megakadnak a napi gyakorlat kisszerű gondjainak felemlegetésénél.

Egy kis kitérő

Van-e, s ha igen, hol van ebben a helyzetben – ha már egy megkérdőjelezhető szakszerűségű politikai kompromisszum szerepet biztosított számára a palettán – a megye helye?

Bővebb történetfilozófiai és közigazgatás-elméleti töprengés helyett – eltekintve az egyébként szimpatikus, de ma és a közeljövőben működésképtelenné tünő liberális és anarchista modellektől – elegendőnek tűnik most a két meghatározóan jelenlevő közigazgatási struktúráképző szisztéma (az autokratikus központi hatalmi centralizációs és a többségi elven építkező önkormányzati) egyidejű jelenlétére figyelmeztetni.

E két ellentétes szemléletű, működésének logikájában törvénytörően konfrontációra predesztinált struktúra érintkezési pontjainak helye és jellege ma van kialakulóban. Elvonatkoztatva a történelmileg determinált kelet-közép európai feltételrendszer erősen kényszerpályás jellegének ma is érvényesülő hatásaitól nyilvánvalóan más közigazgatási struktúra jönne létre Magyarországon, mint a ma körvonalazódó. A honi paraméterek ismeretében sokak által ideáltípusként kezelt négy szintű (települési, kistérségi, regionális, központi) közigazgatási modellben a regionális szint még önkormányzati alapon szerveződné, viszont ez az alulról történő önkormányzati építkezés Európa közepén soha nem tapasztalt tartós belpolitikai nyugalmi állapot feltételez, melyben a szerves struktúráképzés idejére mint valamely varázsszóra szüneteltetik tevékenységüket a különböző gazdasági ágazati, politikai érdekvédelmi és területi stb. lobbyk.

Úgy tűnik ma is bele kell törődni az objektíve adott realitásokba és tudomásul kell venni, hogy a korábbi megye státuszának felszámolásával keletkezett ma sem hiánytalanul meglévő igazgatási-hatalmi vákuum nem tartható fenn mesterségesen mindaddig, míg a települési önkormányzatok gazdasági és szellemi potencialitásuk megerősödése révén képesek azt maguk kitölteni. A folyamatokat felgyorsító katalizátor hiányában ugyanis erre még sokáig nem lesznek képesek.

A politológiai dimenzió túl nem elhanyagolható a tradíciók sem, melyek ugyanakkor nem feltétlen nélkülözik a racionalitást. Az utóbbi két esztendő intenzív megyeellenes hangulatának dacára immáron önkéntességi alapon még mindig megyei szinten szerveződik a gazdálkodó intézmények sora, politikai párt, tömegközlekedés, sajtó, művészeti és sportélet, közművelődés, miegymás. Megyehatármenti települések határos szomszéd megyebéli társukkal nem közvetlenül szövetkeznek, hanem másik megyéhez történő átcsatolásukat kérvényezik. Egyebek mellett megvizsgálendő ma még az is, hogyan értelmezhető a jelenlegi megyei szintű szerveződések léte? Tehetlenségi nyomatékuknál fogva nem bomlottak fel ezek a struktúrák, vagy fennmaradásuknak valamilyen praktikus, de ma még kevésbé kézzelfogható okai vannak? Mindezek – úgy tűnik – olyan nyitott kérdések, melyek jó eséllyel értelmezhetők ma „jobb híján” megyei szinten. Itt található meg ugyanis ma az ehhez szükséges szellemi és tárgyi infrastruktúra, és a települési önkormányzatok számára nyújtandó szolgáltatások dolga is ezen a szinten kecsegtet a legoptimálisabb problémakezelési megoldásokkal.

Az érintett szakterületek szerint, ezen a szinten kell vizsgálni és értelmezni minden olyan települési szint felől megnyilvánuló gazdasági, érdekérvényesítési, illetve országosan, vagy külpolitikailag (pl. gazdasági és/vagy társadalmi válság, világkiállítás, gazdasági menekültek, stb.) gerjesztett jelenségeket; kihívásokat, melyek közvetlenül, vagy közvetve, többé vagy kevésbé, de mindenütt kifejtik, illetve kifejthetnék hatásukat. Értelmezési tartományuk fókuszja viszont sajátosságaikból következően valahol középpűt jelöli ki az illető kérdéskör, probléma optimális kezelhetőségének szintjét.

A kérdés tehát nem az, hogy lesz-e – a ma még részben meglévő vákuum helyén –közbülső, térségi feladatokat ellátó problémakezelés, hanem az, hogy az milyen színezetű, stílusú, milyen logikájú lesz: központi hatalmi érdekek mentén szerveződő bürokratikus berendezkedésű, vagy pedig önkormányzati szisztémájú?

Mit hozhat a jövő?

Mindezeket végiggondolva tehát e minden bizonnyal átmeneti helyzetben összes negatív közigazgatás-történeti előzményei ellenére a belátható jövőt illetően a megyeiben vélem felfedezni a területi érdekegyeztetés és érdekképviselő, továbbá a szolgáltatandó szaktudás kumulálásának és szétáramoltatásának azon szintjét, mely a települési önkormányzatok illeten szabad társulását a működőképességet garantáló tartós egyensúly érdekében egyben ütőképes hatalmi ellensúlyá is tehetik. Nem az biztosítja a békét és a gazdagságot a „végeken”, ha a hatalmi központnak, vagy valamely más természetű, de ellenérdekelte lobbynak éppen nem gusztusa a beavatkozás, hanem az, amikor a központ, illetve a nevezett érdekcsoport azért nem avatkozik be az önkormányzatok dolgába, mert ilyen esetben tényleges és ütőképes ellenállással kellene számolnia.

Mi szükséges ahhoz, hogy az önkormányzatokat „helyzetbe hozó” pozícióba kerülhessen a megye? Semmiképpen sem a korábbi hatalmi eszközeinek, vagy kár csak annak töredékének a visszaállítása. A területi szintű hatékony önkormányzati működésnek másban van ma a gyenge pontja. A megyei szolgáltató és érdekegyeztető-érdekközvetítő társulás mozgásterének szűk keresztmetszetét információs rendszerük hiányosságai jelentik. Míg a kormány – köztársasági megbízotti hivatalainak révén – néhány napon belül minden település önkormányzatának minden lépéséről pontosan értesül, addig ezen információkhoz csupán hiányosan, esetlegesen és akkor is informálisan jut hozzá a megyei önkormányzat.

Ezek az akadályok nagyrészt annak a feleslegesen, de bizonnyal tudatosan túlbonyolított választási rendszernek köszönhető, mely révén a települések megyénként eltérő nagyságrendű része nem képviselteti magát közvetlenül a megyegyűlésben. A megyei közgyűlés közvetetten választott tagjai (1990. végén – a szerk.) így legjobb szándékuk ellenére sem képesek minden település aktuálisan felmerülő érdekeit megjeleníteni és becsatornázni a döntéshozatali mechanizmusokba.

A törvényhozási procedúra és az őszi választási kampány túlduzasztott megye ellenes hangulatkeltésének mérséklődésével már a polgármesterek sorának konkrét kinyilatkoztatásai adják nemesfém fedezetét azon vizsgálatok egybehangzó megállapításainak, mely szerint a megyegyűlésben közvetlenül nem képviselt települések a „l’art pour l’art önkormányzatiság” kezdeti periódusát mostanra meghaladva helyet kérnének a megyei önkormányzatban is. Felmerül hát a kérdés, feltétlenül muszáj-e megvárni a parlament törvénymódosítását ezeknek a túlzó (bár keletkezéstörténetükben valóban érthető) mesterséges torlaszoknak a lebontásával. Félő ugyanis, hogy a társadalmi realitások által meghaladott korszerűtlen struktúrát más természeti diszfunkcionalitásra kárhozott párhuzamos informális szerkezetek létrejötte kérdőjelezi meg.

Egy tényleges érdekeken nyugvó települési és térségi információs rendszer kialakítását csakis a jelenlegi megyei közgyűlési rekrutációs rendszerének megváltoztatásában látom. Az előbb-utóbb sorra kerülő törvénymódosításig a jelenlegi szisztéma – legalábbis technikailag – ma is könnyen korrigálható egy, az önkormányzatiság eszméjének is jobban megfelelelő (diszkriminációt nélkülöző) képviselői modell oly módon történő kiépítésével, melyben szabad elhatározásukból lehetőség

szerint a települési önkormányzatok mindegyike képviseltetheti magát (bár egy részük ma még ezt csak tanácskozási joggal tehetné). Például egy értelemszerűen viszonylag ritkábban, de szükség szerinti időközönként ülésező megyegyűlésen, mely gyakrabban konzultáló és ügyintéző, de felelősséggel a megyegyűlésnek tartozó választmánya révén biztosítaná a működés folyamatosságát.

OLÁH MIKLÓS

Az első olyan szerző, aki *megkérdőjelezte a megye létét*, már a második évfolyam első számában publikált írást, bár Tóth József cikke (A gazdasági folyamatok és a népesedés kölcsönhatásának fő vonásai az 1980-as években) csak távolról közelítette meg a témát. Ő a későbbiek során a Megyei Jogú Városok Szövetsége felkérésére készített kutatásait a lapunk hasábjain is publikálta, így jelent meg az 1993-as nyári duplaszámban Nagyvárosok a magyar településrendszerben című írása. A professzor úr által vezetett kutatás a megyerendszer helyett, a megyei jogú városokra építendő városmegye-rendszer alapjait próbálta lerakni. Ugyanebben a számban jelent meg Horváth M. Tamás cikke *Mi minek a micsodája?* címmel, Középszint és regionális politika alcímmel.

Kérés nélkül is érkeztek írások a megye védelmében, így például Hermann István történész *A vármegyék kialakulásától napjaink megyéjéig* címmel mutatta be a kérdéskör hátterét.

Rögtön az első évfolyamtól kezdődően, a megyei önkormányzatok szükségességére pozitív írásokkal is fel kívántuk a figyelmet, így az első számban Gyenesei István és Balogh László is a megyei és a települési önkormányzatok együttműködéséről publikált írást. Megyei önkormányzati elnökök, alelnökök, a későbbiek során is sokat szerepeltek, bár önálló írást a '90-es években még kevesen publikáltak.

A Baranya Megyei Önkormányzat kezdeményezésére, 1991 őszén elindult „Európába megy-e a megye?” című konferenciasorozat kapcsán számtalan írást közzé tettünk. Ennek kapcsán néhai Kötörő Miklós, a MÖOSZ első elnöke előadásait három alkalommal is publikáltuk.

Külön figyelmet szenteltünk az európai gyakorlat bemutatására is.

Ugyancsak a megyekonferenciához kapcsolódott Kurucsai Csaba Baranya megyei közgyűlési alelnök cikksorozata, amelyik először a regionális közigazgatás nyugat-európai szerepét mutatta be, később az Európai Regionális Charta tervezeteit is publikálta, melynek során a megyei önkormányzati érdekek érvényesítésére törekedett. (Mint nyelveket tudó ember az Európai Régiók Gyűlése illetékes bizottságában és más fórumokon is képviselte a MÖOSZ-t.)

A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége az MTA Regionális Kutatások Központját kérte fel, a középszintű közigazgatás kérdéskörének tudományos vizsgálatára. Ebbe kapcsolódott be a Comitatus Kutatócsoport, országos véleményvizsgálatok készítésével. Ezeket a kutatásokat Oláh Miklós szociológus vezette, és a folyóirat hasábjain túl a kutatások eredményeit *A lebegő megye* című tanulmánykötetben is közzé tettük.

A pártok véleményét is bemutattuk.

A harkányi megyekonferencián az Önkormányzati törvény vitája során még megyei önkormányzat ellenes pártok országgyűlési képviselőit is meghívták a szervezők. Közülük a szocialista Vastagh Pál immár a megyei önkormányzatok szükségessége mellett érvelt, míg az ott lévő szabaddemokrata képviselők (Hodosán Róza és Ráday Mihály) inkább büszkéek voltak arra, hogy mi mindenben tudták megakadályozni a megyei önkormányzatok szerepének növelését. Szerkesztőségünk, illetve a lapnak otthont adó Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Iroda konferenciát is szervezett Balatonfüreden, a pártszakértők részvételével. Ekkor a leghatározottabban a Fidesz képviselő önkormányzati irodavezető (Bacsó Mihály) érvelt amellett, hogy tudományos kutatások révén kialakítható az a területi keret, ami képes felváltani a mai megyerendszert. 1993 végére a Fidesz véleménye is megváltozott, már nem kívánt hozzájárulni a megyehatárokhöz. Az akkori ellenzéki pártok közül egyedül az SZDSZ kötötte az ebet a karóhoz (nincs szükség megyei önkormányzatokra), amint ez a Wekler Ferencsel készült interjúmból is kiderül.

Publikált a lap hasábjain Józsa Fábián, a Belügyminisztérium politikai államtitkára, és a liberálisoktól a kereszténydemokratákhoz átigazolt Horváth Tivadar országgyűlési képviselő is. (Ő később a Pest Megyei Önkormányzat főjegyzője lett.)

Nem gondoljuk azt, hogy döntő szerepünk volt a pártok véleményének a formálásában, minden esetre teret adtunk az érveknek és az eltérő véleményeknek, s úgy tűnt, hogy akkoriban figyeltek is ránk.

Kik írták a legtöbb cikket? Természetesen a folyóirat szerkesztői, így a főszerkesztő neve szerzőként 23 alkalommal teljes névvel, három esetben A.Z. monogrammal szerepel, és természetesen voltak név nélkül, vagy „A szerk.”-kel jelzett rövid cikkek is. Az alapítók közül Hudi József 14, Oláh Miklós 13, míg Zongor Gábor 10 alkalommal szerzője az írásoknak, s három alkalommal Zongor Gábor a tárgymutatóba is bekerült, mint akiről a cikk szól. Ugyancsak nagyon termékeny volt a szerkesztőséghez külön rovattal csatlakozó Fogarasi József, aki az első ciklusban 18 cikket jegyez, köszönhetően a „Közigazgatási arcképcsarnok” című rovatának. Az 1992-ben a szerkesztőséghez csatlakozó Navracsics Tibor, ebben a periódusban hat írásban működött közre, miközben az ugyanazon szakterületen működő Szilágyi Istvántól négy cikket publikáltunk.

Az alapító külső szerkesztőbizottsági tagok közül, a legtermékenyebb Pálné Kovács Ilona volt 9 alkalommal, néhány esetben Horváth Gyula társszerzőjeként, aki 1995-ig három esetben jelenik meg a lap hasábjain. A pécsi kollégák amúgy is aktívak voltak, Kovács Katalin neve hatszor szerepel, míg Ivancsics Imre és az akkoriban a regionális kutató központot vezető Illés Iván 3-3 alkalommal publikált a lap hasábjain.

A győri kollégák is aktívak voltak, Rechnitzer János négy írással volt jelen, csakúgy mint Szakál Gyula. Debrecenből nagyon aktív volt Süli-Zakar István, akinek ekkoriban szintén négy írása jelent meg a lap hasábjain.

A programadó szerkesztőségi cikkben utaltunk a budapesti kollégákra, s közülük a szerkesztőbizottság tagjaként később egyre aktívabbá váló Nemes-Nagy Józsefnek négy cikke jelent meg, miközben felesége Ruttkay Éva is négy írást publikál. Az utóbbi időben sajnálatosan eltűnt szemünk elől Nikodémus Antal, aki pedig az első időszakban hat alkalommal is megjelent a folyóiratban. Aktívan közreműködött a szociológusok közül A. Gergely András, neki 5 alkalommal jelent meg írása ekkoriban. Az MDF szakértőjeként kerestük meg Miklóssy Endrét, aki aztán inkább saját jogán kívánt megnyilvánulni, 1995-ig összesen hétszer. (A pártok szerepére később visszatérünk.)

A később termékennyé váló „nagy öregek” közül, Mandel Miklós ekkor még csak két cikket publikál, csakúgy mint a tavaly elhunyt Tatai Zoltán barátunk. Itt kell megemlékeznünk azokról az időközben elhunyt megyei főjegyzőkről, akik szerzőként, szerkesztőbizottsági tagként is segítették munkánkat. Így Günther Béla négyszer, Bozsó Péter és Vass Géza egy-egy alkalommal publikált 1995-ig. (Utóbbi később a Közigazgatási arcképcsarnok rovatba is bekerült.)

Az első időszakban nem az elnökök (kivéve Zongor Gábort), hanem a megyei fő-, és későbbi aljegyzők vitték a prímet az önkormányzati vezetők publikációi között. Így Hajdú-Bihar megyéből Hajdúné Csabai Éva és Vasas Lászlóné – esetenként társszerzőként – négy illetve három esetben, Tóth László – későbbi hevesi aljegyző – háromszor, Lauscher András – főjegyzőként, majd később jogtanácsosként – négyszer, Györpál Elemér – Baranyából – kétszer és Erdélyi László – Pest megyei főjegyző – egyszer szerepel a lap hasábjain az első ciklusban.

Voltak, akiknek az írásai kéretlenül jelentek meg, és olyan is volt, akinek pamfletjét nem publikáltuk.

Mindezért a felelősség a szerkesztőt terheli, a dicsőség a szerzőket és a szerkesztőbizottságot illeti. Támogatóinkat, akik közül elsőként a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségét, valamint a folyamatos támogatást biztosító OTP Bankot kell megemlítenünk. A legtöbbet természetesen – a folyóiratnak közel 16 évig helyet adó – Veszprém Megyei Önkormányzatnak és annak első elnökeinek (dr. Zongor Gábornak és Kuti Csabának), valamint a megyei közgyűlés tagjainak köszönhetjük. Támogatásuk nélkül nem jöhetett volna létre az a szellemi tőke, aminek révén immár a támogatások apadását követően is fenn tudtunk maradni.

Az elmúlt két évtizedben sokszor sikerült – mint említettem érdemtelenül – learatnom a babérokat a Comitatus cikkeiért, s magának a folyóiratnak a létezéséért. Emlékszem, hogy távoli megyékben, konferenciákon milyen sokszor csodálkoztak még a '90-es évek elején, hogy nevemhez képest mennyire fiatal vagyok. Ma már

lassan kezdek ehhez is hozzáöregedni, bár igazából agg, majd csak újabb 20 év múlva leszek.

Na jó, legyen csak 10.

AGG ZOLTÁN

Irodalom

Agg Zoltán (1988): A tanács igazgatás megyei szervezetének korszerűsítése vagy reformja, Állam és Igazgatás, XXXVIII.(11)

Agg Zoltán (1989): És mi legyen a vármegyékkel? Magyar Nemzet, 1989. október 31.

Agg Zoltán (1990): Megyék helyett tartományok? Figyelő, 1990. január 4.

Agg Zoltán (1990): Megye-e a megye? Olvasói levél, Népszabadság, 1990. január 8.

Agg Zoltán (1990): Önkormányzat és tulajdon, Figyelő, 1990. március 29.

Agg Zoltán (1990): Vármegyei önkormányzat – tulajdon – államigazgatás, Hítel, 1990. május 2.

Agg Zoltán (1990): Hány járás – hány tudomány – hány megye? A területi kérdés Magyarország határain belül és a megyerendszer, MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, XL.(11)

Agg Zoltán, Oláh Miklós (1993): Polgármesterek véleménye az önkormányzati törvényről, MAGYAR KÖZIGAZGATÁS XLIV:(5.) pp. 307-314.

Zongor Gábor (1991): A lebegő megye, Társadalmi Szemle XLVI. 12. szám, 53-58.pp.



Húsz év: lépcsőfok vagy állomás?

Megtiszteltetésnek véve a felkérést - a 20 éves évforduló alkalmából a tematikus számban írással - oszszam meg gondolataimat az olvasóval „mit jelentett és mit jelent számomra a Comitatus?” elkezdtem hát megkeresni és időrendbe rakni a folyóirat birtokomban lévő számait, és meglepő eredményre jutottam: csupán az I. évfolyam 1-4. számai hiányoznak a nálam majdnem két könyvespolcnyi sort megtöltő folyóiratból. A rendezés során időrend nélkül kézbe véve egy-egy példányt először a borító oldalt megnézve majd a tartalomjegyzéket átfutva belelapozgattam és futtában bele-beleolvastam először az általam ismert személyek írásaiba, majd a jobban érdeklő témákba s egy idő elteltével azon vettem észre magam, hogy némelyiknek az olvasását nem tudom abbahagyni ezért hát – megelőzve az állva olvasással együtt járó gyors elfáradás veszélyét – karosszékbe ültem s egynéhány órát rendezés helyett a publikációk tanulmányozásával töltöttem el. Mindennek következtében a gyors rendezés reménye elszállt, majd több egymást követő nap olvasási dömpingje után ránézve a naptárra rájöttem, hogy a jelenlegi olvasási technikámmal a rendelkezésemre álló rövid idő alatt úgysem tudnám az összes – elsősorban engem érdeklő – témát végigolvasva mondandómat egyetlen gondolati rendbe szedve közreadni, ezért úgy döntöttem, hogy hosszas elméleti tanulmány írása helyett elmélkedése(i)met néhány

soros villanásokba szedve fogalmazom meg és vetem papírra.

Comitatus, miért e folyóiratcím? Remélem lesz a visszaemlékezők közül, aki elmondja majd a vajúdas kínlódásának magasztos eredményszületése sztoriját. Így én, ismeret hiányában csupán gondolkodásom csipkelődéseinek még „leírható” foszlányait tudom közkinccsé tenni. A rendszerváltozás hőskorában az egymásnak feszülő politikai és szakmai erők egyik része a gyűlölt, vagy ismertebb formában „tiltott” nem kívánatos intézmények, szavak közé sorolta a megye (vármegye) intézményét, s nevérel a hatályos alkotmány rendelkezése ellenére sem akart többé hallani, mivel az elnevezést a régmúlt idők maradványai közé sorolta; míg a másik tábor e szó és intézmény kiejtése előtt elővette a ládafiából naftalin szagos díszmagyarját majd azt újragombolva és tisztelegve haptákba vágva magát mondta csak ki a becses múlt e véráztatta hatalmi intézményének elnevezését. Lehet, hogy a névadás csupán egy kettős fricska? Az első csoportnak egy „csak azért is”, utalva az évezredes magyar múltra s benne az üzenet: nincs jövője annak a nemzetnek, amely múltját megtagadja, s elfelejti; míg a másiknak, hogy a díszmagyar felett már eljárt az idő és a XX. századi általános kultúra és műveltség birtoklása nélkül – a magyar nyelven történő helyesírás és olvasás hiányában – lehetetlen a latinus műveltség közelségébe kerülni. Tehát magyar virtus ide vagy oda cipővel az asztalra csapni már nem-

csak nem illik, de sehova sem vezet! Ne feledjük: az első szabad önkormányzati választás eredményeként megválasztott polgármester, s képviselő egy (nem jelentős) része a neve mellé (föle), legfeljebb ha két vagy három X-et tudott csak rajzolni (ez utóbbi utalva arra a tényre, miszerint neki doktorátusa van). Egyébként a magyar önkormányzás alanyi körének jelentős számú polgára még ma sem tudja a Comitatus szót magyarra fordítani! (Ez persze nem feltétlen egyedül az ő „büne”!)

Egy folyóiratnál a méretek sem mellékesek. Ebből a szempontból is szerencsésen „formatervezetre” sikeredett a Comitatus. Gyakran - amikor még az intézetünk létezett és funkcionált - Veszprémbe le- vagy hazautazva a vonaton, de a buszon is kényelmes volt kézbe venni és egy-egy írást végigolvasni mivel méretei lehetővé tették, hogy a mellettem ülőt nem zavarva kulturálódhassak szakmailag; vastagsága (súlya) pedig – a dupla számot is ideértve – még álmoság esetén sem húzta le a karomat vagy a vállamat.

Szakmai folyóiratnál nem mellékes szempont a borítóoldal informatív megjelenítése, amely a legtöbb esetben – az évek végtelen folyamain keresztül – megelégszik a folyóirat címének, a megjelenés adatainak (év, hónap, évfolyam, lapszám stb.) és a tartalomjegyzék feltüntetésével azonos színben, formátumban és elhelyezésben. A Comitatus azonban már az elején ennél többre törekedett, informált és egyben próbára tette emlékezőtehetségünket. A borítón – a folyóirat címéhez méltóan – először

sorra véve a megyék jelképét az egyes megyék egykori vagy jelenkori (vár)me-gyeházainak fotóit tette közzé azonos és sajátos (kopottas) barnás színben. Majd következtek a földrajzi ismeretek fellelevenítései, és a borítókra kerültek az egykori magyar (vár)megyék földrajzi térképrészletei, végül lezárva a „barnakorszakot” eklektikus összevisszaságban egy-egy megye - valamilyen alapon kiválasztott - nevezetes épülete, szobra stb. köszöntötte a borítón az olvasót.

Az ezredfordulóra (2000.) színe-sebbre és általa optimistábbra váltott a borító. A barnát a kékes uralkodó szín váltotta fel és a borítólap téma-kör is - a korábbiakhoz képest - változatosabb lett: városházák, nevezetes épületrészletek, híres tájak, külföldi kitekintések (Prága, Chicago, és mementóként a New York-i World center támadás előtti stilizált látképe). Majd néha üde színfoltként (Chagall stílusban) az égből lámpással a kezében bekúszik egy képzeletbeli megye városába mutatva az utat a megyék állandó helykereséseinek tévelygéseiben a közigazgatási és politikusi szakértőből festőművészi rangra emelkedett elnök-szerkesztő, akinek festményei ezzel elfoglalhatják méltó helyüket a Comitatus „megyei képtárában” és még e kékkorszakban találkozhatunk, abszolút kivételként (80 év okán – a szerk.) a szerkesztőbizottság egyik oszlopos tagjának arcképével is. A Picassói Kékkorszak után a zöldkorszak következik, amelynek sorozatából frissítőként az egyik szám borítójáról egy népviseletbe öltözött menyecske mosolyog ránk. Végül az uralkodó zöldet a sárga váltja fel

két műalkotással, egy múzeumalapító fényképével és ismét egy népviseletben mutatkozó nógrádi menyecskével.

A fenti szín- és kép kavalkád ellenére nekem az 1991. december, I. évfolyam 5-6. számának nyomdai kefelevonati változata maradt meg az emlékezetemben, amely fekete-fehér nyomással, a megjelenő példányokhoz képest kisebb méretben és Harangozó Ferenc grafikájával a borítón (míg a szám hivatalos példányának 20. oldalán) jelent meg. A képen egy csuklyás lepelbe burkolózó kezében vándorbotot markoló (arra támaszkodó) álló vagy lassú menetben meg-megálló szakállas (koldus, remete) öregember látható s a rajz alatt nyomtatva az örökös kérdés: „*Európába megy-e a megye?*”. Mit mondjak? Találó és egyben sejtelmesen cinikus a rajz és a feltett kérdés között kihagyhatatlanul kínálkozó asszociáció (megfejtése) értelmezése! A megfáradt öregember benyomását keltő vándor ugyanis véleményem szerint nem megy sehova. Inkább csak áll és gondolkodik arról, hogy hova, merre is menjen, egyáltalán menjen-e vagy inkább állva várjon még valamire (valakire). Esetleg töpreng, hogy hol is van (Európa) hiszen eddig úgy tudta, hogy a megye, amelyből elindult és vele együtt a megyéhez tartozó ország eddig is Európában volt és (talán) most is ott van, meg hogy hátha csak játék a szavakkal (vármegye – megye). Hiszen Ady híres versét - *Fölszállott a páva* - régebben írta (1907), s az azóta eltelt múlt idő lángja már elporlasztotta *az ódon, vad vármegyeházát*, tehát talán inkább csak *az új szelek* irányát kellene maradvá fi-

gyelni és megérteni semmint összevisz-sza jönni-menni!

A mottó nem szokványos kelléke egy folyóiratnak, de igen találó a mottóként választott és a folyóirat valamennyi eddig megjelent száma borítójának belső oldalán olvasható mondat: „*Azokból a kövekből, melyeket utunkba gördítenek egy kis ügyességgel lépcsőt építünk...*”. Nem feladatomban megmondani, hogy hányadik lépcsőfokon is állunk jelenleg, de az biztos, hogy esetünkben két lépcsősorról kell beszélünk, az egyik, amelyet a folyóirat épített, a másik pedig amelyet a megye mint politikai-államigazgatási-önkormányzati intézmény épített az eltelt több mint húsz évben. A kettő építmény között azonban óriási a szintbeli különbség: a folyóirat lépcsőfokai szinteket képeznek, és a szintek elvezetnek egy állomásra is; ezzel szemben a megye, mint intézmény lépcsőfokai nem képeznek szinteket és így az állomás sem látható!?

De a további elmélkedés helyett mondjunk véleményt a folyóirat által teljesített tartalomról is. A folyóirat elnevezése ellenére – előnyére válva – nem ragadt le a megyénél, sem mint földrajzi, térségi, területi stb. egységnél, sem mint politikai, közigazgatási (államigazgatási, önkormányzati) intézménynél; de nem vindikálta magának kizárólagossággal, a témával összefüggő és szerteágazó tudományelméleti megközelítésű szemléletmódot, de eközben a napi gyakorlati praktikum bemutatásánál sem ragadt le. Felvállalta ugyanakkor a kitekintést és az összehasonlítást az országhatáron túl létező hasonló intéz-

ményekkel, országhatáron belül pedig nem utasította vissza a megyével csupán érintőlegesen foglalkozó írásokat sem. Terjedelmileg az olvashatóság határáig fogadta a cikkeket, de nem zárkózott el az egy-két oldalas „felvetések” közlésétől sem. A struktúra tekintetében mindvégig logikusan következetes maradt a szerkesztőbizottság, miközben a folyóirat valamennyi száma stílusában, nyelvezetében és mondanivalójában a szakmai igényességet megkövetelve érhető és olvasmányos maradt.

A folyóirat a szerzői kör választékossága mellett a széleskörűség igényének is meg tudott felelni, a tudós-professzori megszólalók viszont nem riasztották el az írástól a közigazgatási szakembergárdának a mindennapi munkavégzéssel foglalkozó és csupán a napi praktikát ismerő, de a tollforgatásban azért kellően otthonlevő hivatalnokait. Szerkesztőbizottsági tagként és szerzőként is tanúsihatom: nem voltak kényes kérdések és tabuk sem, ennek következtében a beküldött (felkérésre megírt) publikációk – legfeljebb a terjedelem miatt két számba tördelve – de hiánytalanul megjelentek. Hátsó gondolatoktól vezérelt „rövidítésre, átírássra, továbbgondolásra, profilmváltoztatás végett stb.” visszaküldött kéziratokkal nem találkoztam és ilyen esetekről hallani sem hallottam. A folyóirat az elmúlt húsz év alatt a sajtó és a véleménynyilvánítás alkotmányos szabadság(jog)ának legteljesebb tiszteletben tartása mellett mások személyiségi jogainak megsértésétől tartózkodva teljesítette felvállalt szakmai (politikai) küldetését. Mindezzért elismerés és gra-

tuláció illeti meg a folyóirat megjelenésében közreműködött valamennyi munkatársat és személyt!

A szerkesztőség a jó értelemben vett és „elvárt” konzervativizmus mellett az újszerűségek kipróbálásától sem riadt vissza. Ennek a rugalmas szemléletnek köszönhetően kaphattam egy önálló rovatot (1993) „*Arcképcsarnok*” elnevezéssel, amelyet közel tíz éven át írtam, szerkesztettem, majd a szerkesztőbizottság átalakítására hivatkozással „súgásra” repülésre kényszerültem (miként azt az alapító elnök önmagát ábrázolva megfestette: „*Megyeházkocka, avagy az elnök röpül*” – Comitatus 2007. szeptember, külső borítócímlap) és a rovat velem együtt elsorvadt. Az ötlet lényege szerint – addig is amíg a megye „lebeg”, illetve sikerül végre eldönteni(e), hogy megye-e vagy pedig marad (ott és úgy, ahogyan és ahol van) – rendszeres (havonkénti) jelentkezéssel bemutatásra kerüljenek azok a köztisztviselők - arcukat is vállalva - akik közigazgatási tevékenységükkel (mindegy, hogy mely szervnél foglalkoztatva) kivívták munkatársuk, közvetlen vagy tágabb munkahelyi környezetük szakmai elismertségét, tekintélyét; valamint tagjai az országos szakmai érdekképviseleti (civil) szervezetnek – a Magyar Közigazgatási Kamarának, későbbi nevén Karnak (MKK), amelynek akkor, elnöke voltam – és van elképzelésük, mondanivalójuk a közigazgatási tevékenységről, annak fejlesztéséről, modernizálásáról, továbbá érdeklődési körük túlnő a szűken vett szakmai tevékenységükön és mindemellett magánéletük is példás. A

rovat népszerű volt, tízéves fennállására egy önálló kiadványban szerettem volna az egykor bemutatott személyeket együtt, a szakmai-társadalmi nyilvánosság elé tárni. Az elképzelés terv maradt, egyrészt anyagiak hiányában, másrészt a már említett távozás miatt! Visszakerülve a szerkesztőbizottságba ismét van egy elképzelésem egy önálló rovat indítására és gondozására, de ez legyen most még titok.

És ünnep ide vagy oda, de a tortáról az „anyagiak” sem maradhatnak le! Folyóiratot igényesen szerkeszteni és kiadni, valamint azt az olvasói körhöz eljuttatni eredményesen kellő és biztos lábakon álló anyagi háttér nélkül aligha lehetséges. Nem tisztem erről bátrabban és részletesebben írni, hiszen e kérdéskörben nem vagyok sem illetékes, sem járatos, de egy biztos, manapság a folyóirat az előbb említettekre rendszeresen rácsafol, azaz: társadalmi munkában is lehetséges színvonalas lapot szakmai hozzáértéssel és igényességgel szerkeszteni, kiadni és a „fogyasztóhoz” majdnem ingyenesen eljuttatni úgy, hogy az egyes cikkek szerzői honoráriumban sem részesülnek.

E folyamat azonban biztos, hogy nem természetes és hosszabb távon nem is működőképes. Jelenleg is csak azért lehet mindez sikeres, mivel a folyóiratot nemcsak készítői érzik magukénak, hanem azt „valaki(k)” egy széles társadalmi-szakmai alapon szerveződő és a mondanivaló iránt rendszeresen érdeklődő személyi (olvasói) kör is magáénak vallja és érzi, sőt fennmaradásáért akár áldozatot is képes hozni! Amikor

kezembe veszem e lapot, akkor - a korábbiakban elmondottakon felül - személy szerint valahol/valamilyen módon érzem e kisugárzást is.

Az ünnep kapcsán azonban szólnunk valamit a megyéről is. Tegyük fel az ismert költő ismert kérdését, de kicsit sajátosan átfogalmazva: Ment-e a Comitatus által a megye ügye elébb? A válasz igen is meg nem is! A feltett kérdés akárcsak vázlatos megválaszolására is e rövidke megemlékezés nyilván nem alkalmas sem terjedelmileg, sem ünnepi hangvétele miatt. De nem állhatom meg, hogy az illendőség határain belül – figyelemmel az új önkormányzati törvény kidolgozásának lázasan gyors ütemére – legalább két gondolati kör erejéig ne hívjam fel ismét mindannyiunk figyelmét (legalább) azokra az alapproblémákra, amelyeket írásaimban korábban már többször is érintettem.

A hatályos Ötv. preambuluma szerint *„Az Országgyűlés – követve hazánk haladó hagyományait, továbbá az Európai Önkormányzati Karta alapkövetelményeit – elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzathoz való jogait.”*Eddig az idézet!

De vajon mit értettünk a törvény megalkotásakor „hazánk haladó hagyományai” alatt? Az 1848 előtti időszakot nyilván nem, hiszen abban az időszakban Magyarországon a mai értelemben vett hatalmi ágak szétválasztása és közöttük a „hatalom megosztása”, még gondolati szinten sem volt jelen (a „köztudatban”). Ezen időszakban még a hatalom intézményes rendszerének horizontális és vertikális feladat- és hatáskö-

ri munkamegosztására irányuló igény is hiányzott, továbbá az önkormányzathoz szükséges és nélkülözhetetlen „szabad” választási rendszer sem volt „kiépülve”, a helyi közösségek(?) pedig azt sem tudták, hogy ők közösségek és akármilyen joguk is van ahhoz, hogy önszerveződő módon a saját maguk által választott önkormányzat révén kifejezhetik és megvalósíthatják a helyi közakaratot.

A kiegyezés utáni törvények sem önkormányzatról, hanem csupán törvényhatóságokról, a közigazgatás rendezéséről szóltak és csak elvétve és nem rendszerszerűen kaptak helyet e törvényekben az önkormányzás egyes kezdetleges elemei (csírái).

A három tanácstörvény intézményrendszere – a választójog általános és egyenlő, illetve közvetlen és titkossága ellenére – sem sorolható „haladó önkormányzati hagyományaink” közé, hiszen a demokratikus centralizmus alapján kiépített kettős alárendeltségű „önkormányzati testületek” (tanács és VB) sem a párt sem a központi államhatalom „engedélye” nélkül aligha volt feladat, amelyben saját akaratukból önként dönthettek volna. Bár a harmadik tanácstörvény (1971. évi I. törvény) ugyan kimondta, hogy „*A tanács és szervei a nép hatalmát megvalósító szocialista államnak a demokratikus centralizmus alapján működő népképviselői-önkormányzati és államigazgatási szervei.*” [2.§ (1) bek.] Jennek ellenére a tanácsok jellegének „önkormányzati elemei” a rendszer-változásig nem kerültek kifejtésre, jogilag megalkotásra és bevezetésre.

Ugyan az 1980-as évek vége felé születtek tanulmányok, gyakorlatias megközelítésű tudományos munkák (lásd elsősorban dr. Verebélyi Imre munkásságát) „A tanácsai önkormányzat” rendszerszerű kiépítésére és megjelenítésére, de megvalósításuk politikai támogatottságot nem kapott. Így – hazánk haladó önkormányzati hagyományainak hiányával és ténylegesen létező helyi közösségek nélkül – érkezünk 1989/1990-ben a rendszerváltozás kapujába, a helyi önkormányzati rendszert bevezető törvény megalkotásához és hatálybalépéséhez!

A másik járható ösvényt A helyi Önkormányzatok Európai Charta (továbbiakban: Karta) által kínált megoldás jelenthette volna. A Karta azonban nem „... a helyi közösségek önkormányzathoz való jogairól ...” szól. Helyi önkormányzás alatt a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét érti, amelynek birtokában – jogszabályi keretek között – ezen önkormányzatok a helyi közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgatják a helyi lakosság érdekében, és amely jogot (mármint az önkormányzást) olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek (3. cikk). Ennek ellenére a magyar alkotmányos megoldás az önkormányzás jogát a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megillető jogként definiálta (42.§). Nem

véletlen, hogy ez utóbbival (mármint a megye választópolgárainak közösségével) az Ötv. már nem tudott mit kezdeni és a helyi önkormányzati jogok alanyainak felsorolásából a megye választópolgárainak közösségét kihagyta: „A helyi önkormányzati jogok a *településen* választójoggal rendelkező lakosok (továbbiakban: választópolgárok) közösségét illetik meg.” (5.§)

A jogalkotó a későbbiekben is hiába erőlködött annak bizonygatásával, miszerint az önkormányzati jogok minden helyi önkormányzat tekintetében (így a megyei önkormányzat esetében is) egyenlők (4.§); majd később „A megye és a települési önkormányzatok között nincs függőségi viszony, a kölcsönös érdekek alapján együttműködnek.” [6.§ (3) bek.], továbbá nem tudta biztosítani azt a tényleges és igen bonyolult összetett háttérrel sem, amelynek révén a megyei önkormányzat valódi helyi önkormányzati szereplővé válhatott volna. Hiszen nem vitásan a megyei önkormányzat - a területén lévő települések területétől és lakosságától független - saját területtel és lakossággal (választópolgári közösséggel) valóban nem rendelkezik, sőt további - megoldást nem nyert - problémaként jelentkezett a megyei jogú városok választópolgárainak a kizárása a megyei közgyűlés tagjainak megválasztásából. Áthidalhatatlan szakadékként jelentkezett a megyei közgyűlés tagjainak listás választása is, amelynek révén egyrészt a Kartában lefektetett közvetlenség elve a kivitelezés során sajátos magyar értelmezést nyert, hiszen általa a megyei közgyűlés tagjainak jelölése és mandá-

tumhoz juttatása tekintetében a választási „jogosítvánnyal” rendelkező települések választópolgárait ténylegesen semmilyen beeszlási jog nem illette meg (igaz, a közvetlenség elve a települések polgármesterei és alpolgármesterei választása esetében az első ciklust illetően a települések választópolgárai esetében szintén nem érvényesülhetett).

A megyei önkormányzat tényleges helyi önkormányzattá válását tette lehetetlenné az a tény is, miszerint a helyi önkormányzatok közül egyedül a megyei önkormányzatot nem illette meg a helyi adó kivetésének és mértéke meghatározásának joga, valamint alkotmányos értelmezési bonyodalmakhoz vezetett volna egy érvényes és eredményes megyei népszavazás kötelezősége alanyi körének, időbeliségének, valamint „hatályon kívül helyezésének” eljárási rendje is.

Az igazi problémát azonban véleményem szerint egyrészt az okozta, hogy nem sikerült tisztázni (szerintem a mai napig sem) a megyei önkormányzat szerepkörét és azzal összefüggésben kötelező feladat- és hatásköri rendszerét, ellátási felelősségét; másrészt – a várakozás és az elvárt remények ellenére – nem jött létre, nem alakult ki a megye területén lévő települések lakosságában az ún. megyei identitástudat és azonosulás, amelyet normatív úton jelképekkel, címerekkel, zászlókkal, díszpolgári címeikkel - esetleg a megye himnuszának megalkotásával, de még a megyei banderális hadsereg visszaállításának ígéretével - sem lehetett pótolni. (Megjegyzem: életem során eddig még nem

találkoztam olyan településlakóval, aki azzal döngötte volna a mellét, hogy ő xy megyei tökös gyerek, de olyannal már igen, aki ezt tette egy városra, községre hivatkozással.) De nem sikerült a tényleges együttműködés gyakorlatát a megye és a területén lévő megyei jogú városok tekintetében sem kialakítani (az elmúlt időben sokan mondták: még szerencse, hogy az ország fogyó lakossága miatt egy-egy megye területén nem tud négyöt megyei jogú város létrejönni).

Nehéz tudomásul venni: a megyei önkormányzat nem helyi (települési) önkormányzat, azaz kialakulása, de inkább létrejötte nem természetes fejlődés eredménye, hanem csak íróasztal és ceruza, illetve politikai elhatározástól függő „képződmény”, amely a jelenlegi Ötv. adta keretek között csupán, mint a területén lévő települési önkormányzatok szövetségi önkormányzataként tölthetett

volna be tényleges helyet és szerepet Magyarországon.

Álláspontom szerint *nem a Comitatus-on állt vagy bukott, hogy a megye (megyei önkormányzat) még mindig ott van, ahol korábban is volt, s elmaradt a megyei önkormányzat ügyének előbbre haladása, tényleges helyi önkormányzattá válása. A folyóirat minden tőle telhetőt és elvárhatót megtett annak érdekében, hogy a megye „bolyongása” végre révbe érjen és megtalálja helyét itt Magyarországon és Európában.* Mindezt a célt jól és hasznosan szolgálták azok az évenként megrendezett konferenciák, amelyek a „bolyongás” egyes stációit tűzték napirendjükre, s melynek eredménye külön kötetekben az olvasókhöz is eljutott.

A fentiekben leírtak mellett boldog születésnapot és sok sikert kívánok a következő állomás felépítéséhez!

FOGARASI JÓZSEF



Szépségverseny a színpad mögött: lobbizás és érdekérvényesítés Brüsszelben

A lobbizás eredete vélhetően az 1215-ben kiadott Magna Chartáig nyúlik vissza, amelyben Földnélküli János a bárók számára lehetővé tette, hogy jogaik megsértése esetén közvetlenül az uralkodóhoz fordulhassanak jogorvoslatért. Ezek után nem meglepő, hogy a „lobbista” elnevezést a parlamentarizmus 19. századi kibontakozását követően elsőként Nagy-Britanniában, illetve az Egyesült Államokban kezdték el alkalmazni a törvényhozás előcsarnokában („lobby”) és folyosóin várakozó, a képviselőkkel közvetlen kapcsolatba lépő újságírók és érdekkijárók megjelölésére.¹

A lobbizás a politika világának szerves és természetes alkotóeleme, amit az is mutat, hogy igen széleskörű szakirodalma van mind az USA-ban, mind Európában, különösen a Washington D.C. után az érdekképviselők második számú fellegetvárának tekintett Európai Unió brüsszeli intézményeinek összefüggésében (Lowi és Ginsberg, 1998, Nownes, 2001, Greenwood, 2003, Kéglér, 2006, Van Schendelen, 2007). Az egységes fogalmi és értelmezési keretek kialakítását nagymértékben megnehezíti, hogy az egyes politikai rendszerek és kultúrák különböző módon vélekednek az állam és a társadalmi alrendszer viszonyáról, másként alakították ki az üzleti szféra és a munka világában megnyilvánuló érdektörékvések közvetítő csatornáit, eltérő jogi szabályozás alá vonták a

nyomásgyakorlás és érdekérvényesítés formáit és működését. Az elfogulatlan elemzést az is megnehezíti, hogy a köztudatban a média által felnagyított botrányok a lobbizást gyakran összemossák a korrupcióval, a közösségi érdekekkel szemben az egyének és kisebb csoportok gátlástalan nyomulásával, morálisan vállalhatatlan eszközök alkalmazásával.²

A demokrácia-elméletek és az európaizációs tanulmányok a lobbizással kapcsolatban többnyire a döntéshozatali folyamatok befolyásolását, a döntéshozók szelektív információközvetítés által történő meggyőzését, a döntéshozatalhoz történő „hozzáférési pontok” nyilvánosságát és átláthatóságát, valamint a közvélemény támogatásának elnyerése érdekében indított kampányok kommunikációját állítják középpontba. Az uniós közpolitikák működésének és hatékonyságának vizsgálata ezzel szemben az érdekcsoportok által birtokolt erőforrások mozgósíthatóságát, a nyomásgyakorló stratégiák jellegét és csatornáit, a politikai intézmények fogadókészségét, továbbá a döntéshozatali napirend meghatározó szerepét emelik ki (Goergen, 2006, Lékó, 2006, Simon, 2009). Mindezek mellett viszonylag kevesebb figyelem fordult még azonban a lobbista és a „célkeresztbe” vont személyek és intézmények közötti kapcsolatrendszer elemeinek feltérképezésére, a kölcsönös függőségből származó poten-

ciális előnyök kihasználásának feltételrendszerére.

Kiindulópontunk szerint az Európai Unió többszintű kormányzási rendszerében az érdekcsoportok viszonylag könnyen kapcsolatba tudnak kerülni az uniós intézményekkel, amelyek igénylik is azt, mivel ennek révén támogatást, szakértelmet és legitimitást is kapnak munkájuk ellátásához. Brüsszelben valójában mindenki mindenkinél lobbizik, ami nemcsak az érdekcsoportok és az EU alapvetően informális kapcsolatrendszerét jellemzi, de kiterjed a közösségi intézmények teljes közpolitikai univerzumára is. Más szóval folyamatos szépségverseny zajlik a színpalak mögött, ahol a szereplők egymásnak egyszerre vetélytársai és szövetségesei, ahol egyfajta „pozitív összegű játék” jegyében mindenki dobogóra állhat, ahol a versengés szükséges - habár kétségkívül nem elégséges – feltétele a közös célok megvalósításának.

Mindezek alapján elemzésünkben először az uniós lobbizás intézményi közegének néhány sajátos vonását mutatjuk be, ezt követően pedig a kölcsönös előnyök felismerésére, valamint a formális és informális csatornák együttes, „többszólamú” igénybevételére alapozott érdekérvényesítő stratégiák hatékonyságát és feltételrendszerét vizsgáljuk meg a területi érdekcsoportok és a közösségi intézmények kapcsolatrendszerében. Végül néhány következtetést fogalmazunk meg a regionális szintű uniós érdekérvényesítés lehetséges módzatainak perspektíváiról³.

A lobbizás természetes közege: a többszintű és sokszereplős kormányzás

A legújabb megközelítések az EU jelenlegi karakterét leginkább jellemző többszintű kormányzás (multi-level governance) alkotóelemeként értelmezik a szubnacionális szinteket. Ebben az összefüggésben az integráció és a regionalizáció, vagy más aspektusból a regionalizmus, két saját útját járó, bizonyos pontokon mégis összekapcsolódó folyamatként jellemezhető. A többszintű kormányzás alapvetése, hogy az Európai Unió első pillére körül szerveződő döntéshozatali mechanizmust – mint kialakulóban lévő politikai rendszert – szubnacionális, állami és szupranacionális politikai terek között formálódó horizontális és vertikális kapcsolatok szövik át, ahol a hatáskörök és kompetenciák megoszlanak a területi és funkcionális alapon tagolódó döntéshozatali szintek között⁴. (Bache és Flinders, 2004; Bache, 2008, Conzelmann és Smith, 2008).

Ebben a sokszereplős és fragmentált intézményi struktúrának, valamint az európai pártok gyengeségének köszönhetően az érdekcsoportok viszonylag könnyen kapcsolatba tudnak kerülni az uniós intézményekkel annak érdekében, hogy nyomást gyakoroljanak rájuk, és ennek révén befolyásolják a törvényhozást. Brüsszel, az EU intézményeinek központja az utóbbi évtizedek során Washington D.C. után az érdekérvényesítés második legnagyobb központjává vált. Ezt az is mutatja, hogy napjainkban óvatoss becslések szerint is körülbelül 15 000

lobbista és 2 500 lobbi szervezet dolgozik a belga fővárosban, amelyek évente mintegy 750 millió eurót költenek az érdekérvényesítés működtetésére.

Az 1980-as évekbeli intézményi változtatások következtében jelentősen megnőtt az érdekcsoportok száma és szerepe a közösségi törvényhozás napirendjének meghatározásában és a törvényhozás befolyásolásában. Az Európai Egységes Okmány (1986) és a Maastrichti Szerződés (1992) közvetlenül hozzájárultak a brüsszeli lobbizás tömegessé válásához. Az egységes belső piac megteremtésének szándéka sok európai és nem európai érdekcsoportot (üzleti csoportok, szakmai szervezetek, közérdekű érdekszerveződések, területi szereplők, lobbitanácsadók és ügynökségek, think-tankek és civil szervezetek) arra ösztönzött, hogy irodát nyisson Brüsszelben, és befolyásolni próbálja a kizárólagos törvénykezdeményezési joggal rendelkező Európai Bizottság tevékenységét. A Régiók Bizottságának létrehozása (1994) pedig sok régiót és helyi hatóságot ösztökélt arra, hogy képviselleteiken keresztül jelen legyenek ott, ahol döntések születnek, de még inkább ott, ahol területfejlesztési támogatások elosztását tárgyalják. Az Egységes Okmány és a Maastrichti Szerződések által bevezetett együttműködési és az együtdöntési eljárások megnövelték az Európai Parlament szerepét az EU döntéshozatali folyamataiban, ennek következtében az érdekcsoportok lobbi tevékenységüket a Miniszterek Tanácsa mellett e testületre is kiterjesztették.⁵ Mindezek eredményeként a nyomásgyakorlás ettől kezdve

több szinten és több csatornán keresztül zajlott, jelentős mértékben megnőtt az informális csatornák és közpolitikai hálózatok (policy network) jelentősége.⁶ Ugyanakkor a közösségi hatáskörök kibővítése jelentős többletterhet is rótt a közösségi intézményekre, amelyek a túlterheltség és a szakértelem hiánya miatt a menedzsmentdeficit jelenségével küszködtek, miután az Európai Bizottság hivatalaiban csak minden 22 500 uniós állampolgárra jut egy uniós hivatalnok, míg a tagállamokban ez az arány kb. 322 az 1-hez (Kéglér, 2006.39.o.). Mivel a Bizottság - és általában a közösségi intézmények - létszáma és fizikai kapacitásai nem állnak arányban hozzá tartozó feladatokkal, nemhogy megtűrik, hanem egyenesen bátorítják az érdekek artikulálását, sőt ha kell, kezdeményezően lépnek fel egyes ágazati érdekképviseltek létrehozása érdekében.⁷ Ez egyben azt is jelenti, hogy minél inkább tehermentesíti a Bizottságot az érdekcsoport az információszolgáltatás révén, annál valószínűbb, hogy álláspontját figyelembe veszik a döntések előkészítés során.

Mindezek alapján a lobbizás folyamatának legalább kettő, de legelterjedtebb formájában három résztvevője van. Az érdekelt, akinek irányában kifejtik ezt a tevékenységet, a döntéshozói kör (decision-maker, stakeholder) és a lobbitevékenységet végző személy, szervezet vagy cég, azaz az érdekérvényesítő vagy lobbista (Lékö, 2006.3.o.). Az érdekcsoportok befolyásoló erejét meghatározó tényezők a szakértelem, az ügy háttéréről szóló információk mennyisége, gazdasági erőforrás (pénz) és

a politikai erő⁸. Hatással van még az a faktor is, hogy az érdekcsoport csak a döntéshozatalban vagy a végrehajtásban is érintett-e, továbbá a szóban forgó ügy (közpolitika) szabályozó, elosztó, vagy újraelosztó jellegű-e. A tapasztalatok szerint a végrehajtásban is érintett szereplő nagyobb befolyásoló erővel rendelkezik a döntés meghozatala során, mint a csak a döntéshozatalban érintett társa, mivel a döntéshozók a közpolitikai ciklus végrehajtási fázisánál a helyi szereplők együttműködésére is számítanak.

A többszintű kormányzás lényeges eleme, hogy a különféle érdekcsoportok a tagállamon belüli és az uniós politikai erőter intézmenyes és informális csatornáit egyszerre, külön-külön, vagy éppen egymás kombinációiként használhatják az adott ügy képviseletére kidolgozott, az uniós intézményekre koncentrááló elérési („access”) vagy a médián és politikai kommunikáció eszközeit alkalmazó („voice”) stratégiák függvényében. A továbbiakban a fenti szempontokat vizsgáljuk a regionális szintű uniós érdekérvényesítés aspektusából.

A területi szereplők versengése: csak a részvétel a fontos?

A többszintű kormányzás kialakulását tekintve alapvetően fontos jelenség a szubnacionális mobilizáció, ami az Európai Unió kilencvenes évekbeli politikájának egyik legszembetűnőbb vonása. A folyamat két, egymást kölcsönösen erősítő tényezőre vezethető vissza. Egyfelől a Strukturális Alapok 1988-as reformja és a Maastrichti Szerződés számos új rendelkezése, a regionális politi-

ka alapelveinek megújítása új lehetőségeket és intézményes csatornákat hozott létre a régiók számára ahhoz, hogy bekapcsolódjanak az európai szintű politikaformálásba.

A gyakorlat azt mutatja, hogy az erőteljesebb decentralizáció az EU-ügyekkel foglalkozó hazai belpolitika világában a régiók erőteljes és intézményesített bevonását vonja maga után, ami uniós szinten az együttműködés kultúráját és gyakorlatát erősíti (Jeffery 2007, Thatham 2010). Más szóval a decentralizáció bázisán alakulnak ki az EU közpolitikai rendszerébe történő bekapcsolódás formális intézményei, amelynek tartalmi és eljárási kereteit nagymértékben meghatározzák a hazai belpolitikában már korábban kialakított egyeztetési-koordinációs gyakorlatok. Ugyanakkor korántsem beszélhetünk uniformizált megoldásokról, hiszen az államon belüli („intra-state”) csatornák kialakítását, vagy működésük reformját nagymértékben meghatározta, hogy a kérdéses változtatás közvetlen kiváltó okát az EU intézményi reformjai (a német és részben a belga modell), vagy ezzel összefüggésben, de időben valamivel később a csatlakozás követelményei (az osztrák modell) jelentették. Az olasz és a spanyol esetben a központi kormány és a régiók közötti kapcsolatrendszer kiépülése az államreformokat követő konszolidációs időszak nehézségei miatt lassabban bontakozott ki, ám a maastrichti szerződésből következő adaptációs követelmények, majd a „mélyítés” során következő állomásai jól érzékelhetően felgyorsították a folyamatot. Megint

más volt a helyzet az Egyesült Királyságban, ahol a devolúció bevezetésével egyidejűleg kellett megoldani Skócia, Wales és Észak-Írország bevonását az EU-ban képviselendő egységes brit álláspont kialakítása érdekében.

Annak ellenére, hogy a „Régiók Európájáról” folytatott vita lecsendesedni látszik, a területi szereplők erőteljes brüsszeli jelenléte és aktivizmusa változatlan. Másfelől a tagállamokon belül zajló, a hatalom területi decentralizációjának irányába ható folyamatok a régiók nyitottságával és aktivizmusával párosulva a tagállami kormányokkal szemben, vagy azokat éppenséggel megkerülve („by-pass”) egyre markánsabb érdekérvényesítési igényeket fogalmaztak meg. (Jeffery, 2000, Sykes és Shaw, 2008). Habár a belpolitikai intézményeken történő érdekérvényesítés meghatározó szerepe, mégis minden jel arra mutat, hogy bizonyos feltételek mellett a régiók képesek hatékonyan kihasználni az érdekérvényesítés brüsszeli („extra-state”) csatornáit (Tatham, 2008. 497.o.). Ezt az is mutatja, hogy mindezek eredményeként a területi középszintek számára is kialakult a „kettős párhuzamosság”, ami a közösségi és tagállamon belüli érdekérvényesítési csatornák megjelenését eredményezte. Napjainkban már két szinten (nemzeti és uniós), és több intézményen keresztül tudják a területi középszintek prioritásaikat sikeresen nyomatékosítani az EU-ban. Nemzeti szinten a kormányzati szerveket, az Állandó Képviselést és a Miniszterek Tanácsát alkotó tagállami minisztereket a lobbizás célpontjai. EU-

szinten az Európai Bizottság, a Miniszterek Tanácsa, a Régiók Bizottsága, az Európai Parlament, a brüsszeli regionális képviselők és az európai hálózatok és szövetségek állnak a régiók rendelkezésére. A legtöbb régió mindkét útvonalat párhuzamosan használja, mert így lehet a legtöbb eredményt elérni. Ezt persze az is megkönnyíti, hogy az elmúlt két évtized során mind a hazai, mind pedig az uniós intézmények kialakították az „access” és a „voice” eszközrendszerét az érdekcsoportokkal való párbeszéd folyamatában. A kérdés valójában az, hogy mely régiók, milyen feltételek mellett, és milyen hatékonysággal tudnak élni a belső („intra-state”) és a jelen alfejezet további részében vizsgálat tárgyává tett külső („extra-state”) csatornákkal.

A Maastrichti Szerződés 203. cikke lehetővé tette, hogy a Miniszterek Tanácsában zajló döntéshozatal során a regionális képviselők is tagjai legyenek a nemzeti delegációnak. Annak ellenére, hogy ténylegesen csak a föderalizált és regionalizált országok régiói számára adott ez a lehetőség, és jog szerint ők is magát a nemzetállamot képviselik, a valóságban a regionális miniszterek már pusztán jelenlétükkel befolyásolják a Tanács tárgyalásait. A formálisan is garantált hozzáférés mellett jelenlétük, szakmai és politikai teljesítményük révén kivívott presztízsük egyrészt növeli a tagállami miniszterek elkötelezettségét a regionális érdekek iránt, másrészt kapcsolatokat építhetnek ki más uniós intézmények befolyásos tisztségviselőivel (Tatham, 2008. 499.o.). Kevésbé látványos, de a regionális szereplők ér-

dekérvényesítő képessége szempontjából meghatározó a Tanács alsóbb szintű döntéshozatali mechanizmusaiiban (COREPER, munkacsoportok) zajló politikai szocializáció. A regionális és országos szintű politikusok persze egymással is szövetséget köthetnek a nemzeti érdekek védelmében, amelynek során sikeresen játszhatják ki a „jó zsarú-rossz zsarú” szituációból adódó nyerő lapokat, majd az esetleges sikereket már a saját szempontjaik szerint interpretálhatják a hazai kommunikációs térben. Mindent összevéve, a Tanács nemcsak uniós, hanem belpolitikai kontextusban is alkalmas a regionális érdekek érvényesítésére.

Az Európai Bizottság a törvénykezdeményezés monopóliumával rendelkező szerv az EU-ban, ráadásul a szerződések előírják, hogy a Bizottságnak széles körben konzultálnia kell, mielőtt indítványoz egy törvényjavaslatot. A „nyitott ajtók” politikáját folytató Bizottság a regionális érdekekre különösen a döntéshozatal korai szakaszában (kezdeményezés, napirend, ügyek szelektálása, technikai kérdések) fogékony, még akkor is, ha azok akkor még különböznek az érintett tagállam központi kormányzatának szempontjaitól (Goergen, 2006. 113.o.). A hozzáférés lehetőségével élni tudó, alkotmányjogilag és politikailag erős régiók egyrészt értékes információkkal és szakértelemmel látják el a Bizottságot, másrészt mindezt erősen felnagyítva azt a látszatot keltik, hogy akár a központi kormányzatot megkerülve is képesek érdekeiket érvényesíteni az uniós döntéshozatalban. A Bizottság

viszont a későbbiek során hajlamos az érdekek különbözőségét a saját véleményének alátámasztására átfordítani, kihasználva, hogy a régiók ugyan fontos szereplői a közösségi döntéshozatalnak, ám szavazati joggal nem rendelkeznek.

Az Európai Parlament (EP) a szubnacionális érdekvérvényesítés hatékony csatornája az EU-ban, különösen azon országokban, ahol a regionális választókerületek alapján választják a képviselőket. A régióknak összességében csak kevés számú képviselőjük van, ami fellépésük hatékonyságát is megkérdőjelezheti. Az uniós politikai térben azonban a képviselőknek általános hozzáférésük van a biztosokhoz és azok kabinetjeihez, a parlamenti bizottságok elnökei és rapportőrei pedig kivételesen nagy befolyással rendelkeznek a döntéshozatal teljes életciklusában (Goergen, 2006. 103.o.) A képviselőket a hazai politikához mérten kevésbé köti a pártfegyelem, ha pedig elkötelezettek az adott régió ügyei iránt, és képesek azt megfelelően kommunikálva politikai tükére váltani, akkor a Bizottsághoz való közvetlen hozzáféréseken keresztül nagyon hatékonyan tudják támogatni a területi érdekeket. Az adott régió érdekében fellépő képviselő ki tudja használni az EP erős legitimációját, a Bizottság felé érvényesülő „puha” hatalmi pozíció pedig nagymértékben megkönnyíti az érintett célszemélyekkel való kapcsolatfelvételt.

A Régiók Bizottsága (RÉB) befolyása meglehetősen korlátozott, a regionális és helyi érdekek különbözősége miatt meglehetősen diffúz kommunikációja csupán abban az esetben hatékony,

ha közösen tudnak fellépni a Bizottság, vagy az EP illetékes testületeivel.⁹ Az intézmény két esetben biztosít hatékony hozzáférést a regionális érdekek számára. Egyrészt akkor, ha természetes szövetségese, a Bizottság partnereket keres, és a RÉB támogatja a Bizottság nézeteit. Ez a fajta felértékelődés akkor is megnyilvánul, ha a Bizottságnak nincs tiszta elképzelése egy adott politikával kapcsolatosan, és a RÉB-hez fordul javaslatért. Ezekben az esetekben a régiók joggal remélhetik, hogy a RÉB-en keresztül befolyást tudnak gyakorolni a Bizottság, illetve a többi érdekcsoport által előterjesztett javaslatokra.

Mindent összevéve, a RÉB viszonylag gyenge hatásköre ellenére fontos szerepet játszik a régiók számára a lobbizás terén, miután a konzultatív és tanácsadó szerep révén óhatatlanul is szoros kapcsolatba kerül az EU valamennyi, döntéshozatalban illetékes intézményével, nem csupán a Regionális Politika Főigazgatóságával, vagy az EP Regionális Fejlesztési Bizottságával. A Lisszaboni Szerződés pedig – habár változatlanul nem ruházta fel döntéshozatali jogkörökkel - számos tekintetben megnövelte a RÉB szerepét (nemzeti parlamentekkel való együttműködés, az Európai Bírásághoz fordulás joga), ami jó esélyt teremt az intézmény pusztá létezésében rejlő érdekérvényesítő potenciál erőteljesebb kihasználására.

A transznacionális területi szervezetek közé tartozik például a Helyi és Regionális Hatóságok Európai Kongresszusa (Congress of Local and Regional Authorities in Europe, CLARE), az

Európai Régiók Gyűlése (Assembly of European Regions, AER), az Európai Települések és Régiók Tanácsa (Council of European Municipalities and Regions, CEMR), az Európai Határregiónok Szövetsége (Association of European Border Regions, AEBR), valamint a Periférikus Tengerparti Régiók Konferenciája (Conference of Peripheral Maritime Regions, CPMR). Befolyásos hálózatnak tekinthető az EUROCITIES, a Lisszaboni Régiók Hálózata (Lisbon Regions Network, LRN), az Európai Régiók Kutatási és Innovációs Hálózata (European Regions Research and Innovation Network, ERRIN), illetve a Legkülső Keleti Határregiónok Hálózata (Network of External Eastern Border Regions, NEEBOR).

A transznacionális szervezetek és hálózatok nagy erőssége, hogy általában közvetlen hozzáférésük van vagy a főbiztosokhoz, vagy pedig a Bizottság kulcsfontosságú tisztviselőihez. A régiók akkor járnak helyesen, ha saját érdekeiket megpróbálják a hálózatok hivatalos álláspontjaként feltüntetni, miután ezzel akár a központi kormányzatot is képesek megkerülni a számukra fontos, de a hazai viszonylatban „politikailag érzékeny” kérdésekben (Goergen, 2006. 156.o.). Ugyanakkor ebben az esetben különösen nehéz megítélni, hogy adott esetben a sikeres érdekérvényesítés mennyiben köszönhető az adott régió erőfeszítéseinek, vagy csupán arról van szó, hogy a kezdeményezők „jókor voltak jó helyen”, azaz törekvéseik egybeestek más régiók kollektív akaratnyilvánításával. Mindenesetre a régiók számára elengedhetetlen, hogy egyidejűleg több hálózatban is aktív szerepet kell vállalniuk a komplementer és szinergetikus hatások elérése érdekében.

Amikor 1984-ben a Birminghami Városi Tanács képviseleti irodát nyitott Brüsszelben, egy folyamat vette kezdetét, amelynek eredményeként napjainkra

a területi szereplők érdekeit egyénileg vagy közösen megjelenítő képviseletek, ügynökségek és esernyőszervezetek száma 2010-ben meghaladta a 300-at.¹⁰ Regionális képviseleteket a különböző indíttatásból alapítottak: támogatási lehetőségek felkutatása, regionális érdekek képviselete, lobbizás, de a régebbi tagállamok alkotmányosan erős pozíciókkal rendelkező önkormányzati régiói azt is kiemelten fontosnak tartották, hogy az uniós döntéshozatalba való közvetlen bekapcsolódás révén megőrizzék, sőt kiterjesszék befolyásukat a hazai belpolitikában. A brüsszeli képviseleteket két csoportra lehet osztani az érdekérvényesítési képességük súlya alapján. Az első csoportba a föderalizált és regionalizált országok erős, törvényhozói és politikai hatalommal, magas költségvetéssel, nagyszámú személyzettel rendelkező régiói. A második csoportot a kevés politikai súllyal rendelkező, kevés pénzből gazdálkodó unitárius illetve centralizált országok régiói alkotják. A rendelkezésre álló források az irodák céljait is meghatározzák. Az első csoport tagjai sikeresen tudják befolyásolni az európai politikák alakulását, míg a második csoport tagjai elsősorban a megszerzhető támogatások növelésének céljából vannak Brüsszelben, és nem a lobbizás miatt (Scherpereel, 2007, Moore, 2008, Molnár, 2008).

1. Következtetések

Megállapításunk szerint az uniós lobbizás és érdekérvényesítés központi elemét a kölcsönös függőségből származó potenciális előnyök felismerése, kommunikálása és kihasználása jelenti.

Más szóval a színpalak mögött Brüsszelben valójában mindenki mindenkinél lobbizik: a Bizottság munkatársai a tagállamok különböző szintjeit és szereplőit képviselő szakértőinél, a főbiztosok egymástól próbálnak támogatást szerezni az általuk kezdeményezett javaslat-tervezetekhez, de ugyanígy járnak el az EP-képviselők a jogszabály módosítások ügyében. A lobbisták pedig már a módosítások korrekcióját próbálják elérni, miközben „házon belül” is győzködik egymást a kapcsolatok és információk megosztásából származó szinergiák és közös álláspontok kialakítása érdekében.

Ebben a messziről sajátos forgatagnak tűnő szépségversenyben furcsa ellentmondások uralkodnak. Egyfelől az átláthatóság és a kötelező érvényű szabályozás hiánya miatt szinte minden megengedett, ugyanakkor a szereplők részéről a szokványos rivalizálással és féltékenységgel szemben elvárt magatartásként nyilvánul meg a nyitottság és az együttműködés. A területi érdekcsoportok működése jól mutatja, hogy az EU-ban a lobbistának egyesével kell megtanulni és alkalmazni az intézmények működését, szervezeti kultúráját, az érintett szereplők motivációit, erős és gyenge pontjait, az egyes közpolitikák természetét és informális dimenzióit. Az egyik legfontosabb tanulság, hogy mint minden szépségversenyen, itt is nélkülözhetetlen a pozitív „kisugárzás”, ami a gyakorlat nyelvére lefordítva a hazai és uniós érdekérvényesítési csatornához való hozzáférés jól adagolt, kommunikációs és interpretációs szempontból hatékony használatát

jelenti. De van egy lényeges különbség: a mobilizált erőforrások és kapacitások egyfajta „pozitív összegű játék” jegyében egészében véve az EU közösen elhatározott céljainak megvalósítását szolgálják, azaz a győztes itt mégsem visz mindent...

A pozitívumok ellenére nem szabad túlértékelni a lobbizás jelentőségét, és megfeledezni a gyengeségekről. A lobbizás hozzájárul az Európai Unió a legitimitásának növeléséhez, mert az érdekcsoportok támogatást nyújtanak az uniós intézményeknek a közösségi politikák terén, hozzájárulnak az integráció továbbgördítéséhez, és közvetítő szerepet töltenek be a döntéshozók és az érintettek között. De ez a színpalak mögött zajló szépségverseny mégsem jelent teljes megoldást az EU demokratikus deficitjéből származó problémákra. Az Unió legitimitása ugyanis az alapszerződésekből és az Európai Parlament közvetlen megválasztásából ered, ennek következtében az érdekképviselő és a közösségi intézményekkel történő kapcsolatfelvétel csak a törvényhozási folyamat inputjának forrásait diverzifikálják. Összességében a lobbizás ugyan lényeges eleme az EU működésének, de jelen állapotában nem képes orvosolni a demokratikus deficit és az átláthatóság hiányának problémáját.

KAISER TAMÁS

Irodalom

- Bache, Ian és Flinders, Michael (2004, szerk.): *Multi-Level Governance*. Oxford: University Press,
- Bache, Ian (2008): *Europeanization and Multi-Level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham (US) and Oxford: Rowham and Littlefield
- Conzelmann, Thomas és Smith, Randall (2008, szerk.): *Multi-Level Governance in the European Union. Taking Stock and Looking Ahead*. Baden-Baden: Nomos
- Goergen, Pascal (2006): *Lobbying in Brussels. A practical guide to the European Union for cities, regions, networks and enterprises*. Brussels: Goergen
- Greenwood, John. (2003): *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke-New York: Palgrave Macmillan
- Jeffery, Charlie (2000): Sub-National Mobilization and European Integration. *Journal of Common Market Studies*, **38**. 1. sz. 1-23
- Jeffery, Charlie (2007): A Regional Rescue of the Nation-State: Changing Regional Perspectives on Europe. Europa Institute Mitchell Working Paper Series 5. sz. 1-16
- Kéglér Ádám (2006): *Érdekvényesítés az Európai Unióban*. Budapest: MTA PTI
- Lékó Zoltán (2006): A lobbizás szabályozása az Európai Unióban. *Európai Tükör*, **11**. 6. sz. 3-21.
- Lowi, Thomas és Ginsberg, Benjamin (1998): *American Government*. Brief fifth edition. W. W. Norton and Company, New York, London.
- Marziali, Valeria (2006): Lobbying in Brussels. Interest Representation and Need for Information. Discussion Paper. Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn, 2011. július 1-jei megtekintés, http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c155Marziali.pdf
- Moore, Carolyne (2008): A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels. *Regional & Federal Studies*, **18**. 5. sz. 517-535.
- Molnár Anna (2008): Többszintű kormányzás és európaizáció: az olasz régiók bekapcsolódása az uniós jogalkotás folyamatába. *Comitatus*, **18**. 168. sz. 38-49.
- Nownes, Anthony J. (2001): *Pressure and Power. Organised Interests in American Politics*. Houghton Mifflin Company, Boston, New York

Sykes, Oliver és Shaw, David (2008): Investigating Territorial Positioning by Sub-state Territories in Europe. *Regional & Federal Studies*, **18**. 1. sz. 55-76.

Tatham, Michael (2008): Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union. *Regional & Federal Studies*, **18**. 1. sz. 493-515.

Thatham, Michael (2010): With or Without You? Revisiting territorial state-bypassing in EU interest representation. *Journal of European Public Policy*, **17**. 1. sz. 76-99

Scherpereel, A. John (2007): Sub-National Authorities in the EU's Post-Socialist States: Joining the Multi-level Polity? *European Integration*, **29**. 1. sz. 23-46.

Simon Zoltán (2009): *Érdekérvényesítés a közpolitikai döntéshozatalban az Európai Unióban és Magyarországon*. L'Harmattan, Budapest

Van Schendelen, Rinus (2007): *Machiavelli in Brussels*. The Art of Lobbying in the EU. Amsterdam: Univesity Press

A lobbizás eredetéről, kialakulásának folyamatáról számos elmélet és megközelítés létezik. Jelen dolgozat azonban elsősorban terjedelmi okok miatt eltekint a történeti megközelítéstől, csupán az elengedhetetlenül szükséges mértékben utal azokra.

Jegyzetek

2. Ezt az is mutatja, a lobbisták gyakran megpróbálnak más elnevezések mögé bújni: Európában a „közügyek” (public affairs), az USA-ban a „kormányzati ügyek” (government affairs), illetve az „erőforrás-mobilizáció” (resource-mobilization)

terminológia terjedt el, az Európai Bizottság 2006-ban kiadott Zöld Könyve pedig az „érdekképviselő” (interest representation) fogalmát használja.

3. A tanulmány megírását az OTKA támogatta („A többszintű kormányzás új formái az Európai Unióban és Magyarországon, K 81 553).

4. A többszintű kormányzás koncepciójának és gyakorlati működésének hatalmas nemzetközi szakirodalma van, de jelen tanulmány során terjedelmi okok miatt csupán a lobbizással kapcsolatos főbb sajátosságaira utalunk.16tt

5. A lobbizás szerepnövekedését az is indokolta, hogy a közösségi jogszabályok 80%-a Brüsszelben születik, amelyeket a nemzeti parlamenteknek és kormányoknak nemzeti törvényeik alkotásakor figyelembe kell venniük.

6. Az uniós lobbizás szabályozása a mai napig megoldatlan, dacára az Európai Bizottság által 2007-ben elfogadott Európai Átláthatósági Kezdeményezésnek.

7. Az Európai Bizottság többek között aktív szerepet játszott az agrártermelők legnagyobb érdekképviselői szervezete, a COPA létrehozásában.

8. A Brüsszelben tevékenykedő lobbicsoportok kétharmada üzleti érdekeket képvisel, a társadalmi érdekeket (fogyasztói érdekek, környezetvédelem) megjelenítő szervezetek aránya mindössze egyötöd (Marziali, 2006.11.o.).

9. Az „erős régiók” elégedetlenségét az is mutatja, hogy külön szervezetet hoztak létre (Conference of European Regions with Legislative Power, REGLEG), mintegy a RÉB alternatívájaként.

10. Lásd a Brussels European Liaison Office (BELO) honlapját, 2011. július 1-jei megtekintés, <http://www.blbe.be>

Évforduló

Az elmúlt húsz év élményeiről és „visszhangjairól”

„Mit jelentett, és mit jelent számomra a COMITATUS? Milyen élményeim voltak a folyóiratban megjelent cikkekkel, azok visszhangjával kapcsolatban?”

A COMITATUS húszéves évfordulójával kapcsolatos élményeimre és a visszhangokra vonatkozó főszerkesztői (vonalkód nélküli) szociális kérdőívvel kapcsolatban elég nehéz – mondhatnám skizofréniához közeli- lelkiállapotba kerültem. Ez, az agykéregben megjelent zavar, ismert szakértők szerint, (tudni illik szerintem) egyfelől a kormánypárti mamelukok megfelelési kényszere, másfelől a józan paraszti ész szerint, az ellenállási záradék legitim ellenállási kényszerének arányos keveréke volt. Hogy egyszerre feleljek meg mindkét készletésnek, úgy döntöttem, hogy a kérdést úgy fogom érteni, hogy mit jelentett az eredeti 1222 évi rendszerváltás az eredeti COMITATUS-nak, vagyis milyen élményei lehettek és létezésének milyen visszhangjai voltak hajdanán a rég- illetve a közelmúltban..

Beleértve ebbe az ősi és jelenkori élmények nyújtotta körbe, a közigazgatás állami szervezetéből való kiutasítást, vagyis az „állami civilesítést” is. Hogy finoman fogalmazzak. Másrészt, mivel nincsen új a nap alatt, kézenfekvő, hogy az eredeti „comeseknek”, a királyi korona, jogar és alma hatálya alá tartozó tizenharmadik század lojális közne-

meseinek és várjobbágyainak, gyűjtő legitim nevükön a comitatus jogalanyainak és tárgyainak, bimbózó közjogi és morális alkotmányossági felfogása volt. Így az eredeti COMITATUS – nak mai szkizofrén hovatarozási helyzetét, erre visszavezetve kell felidézni. Amikor is nevezettek II.András-hoz, , királyukhoz egy egyaránt kormánypárti és ellenzéki tartalmú feljegyzést, józan eszűkhöz és felettesük érdekeihez egyaránt hűséget kifejező, juttattak el, szolgálati úton. Ez pedig nem egyéni képviselői, hanem több mint tizenkilenc vármegyei, érdek-egyezettett alkotmányossági tartalmú beadvány formájában történt akkoriban. És ezek az „ős-comitatusosok”, a comesek, elismerve ugyan hajdani királyunk, legitim hatalmát és magától az Úristentől származó hatáskörének, akkor még jóval több, mint kétharmados legitimitációját, a saját ellenállási jogukat kifejező feliratukat, mind alkotmányozó beadványuk függelékét adták át. Ez az irat, a nevezetes, a király által végül is elfogadott, lepecsételt, ámbár a magyar alkotmányosság kialakulásának sorában viszontagságos sorsú Aranybulla egyik záradéka volt. Az ellenállási jogra vonatkozó függelék valódi, morális tartalmát évszázadokkal később, az állítólag ősmagyar felmentőkkel is rendelkező amerikai Woody Allen a „Tekercsek” című novellájában fogalmazta meg. Idézem:

„És mondá az Úr, és hangja mennydörgött...„Én, aki az eget és földet alkottam, számadással tartozom-é neked az újaimról? Mit teremtettél te, hogy engem kérdőre vonni merészelsz?

– Ez nem válasz- felelé Jób – És ha már annyira mindenhatónak vallod magadat, jobb, ha tőlem tudod meg, hogy a tabernákulumot egy I-el írják. Majd Jób térdre vetette magát, és így kiálta az Úr-hoz.

– Tiéd az ország és a hatalom és a dicsőség. Jó állás. Ne b***d el.”

Ennyit tudok jelenleg összefoglalni a hajdani „comes-küldöttség” és a mai COMITATUS húsz évének közös, történelmi ívű rendszerváltási kísérleteinek tanulságairól és az annak kérdéses, illetve hiányzó, érdemi főhatalmi, politikai és hitéleti visszhangjairól, sikeréről.

Ami viszont a személyes élményeim és azok visszhangjait illeti, az már konkrétabb és sokkal egyszerűbb is. Igaz, az sem mentes a fentebb illusztrált, említett szkizofréniától. Bevallom, hogy személyes közírói tevékenységemnek, a rendszerváltást is rendszer-váltani szándékozó COMITATUS-ban, a legnagyobb sikere és legpozitívabb visszhangja két kevésbé ismert publikációnak volt. Az egyik egy hajdani linómetszet, amely egy masszái harcost ábrázolt egy lándzsával és az alábbi címmel: - „Egy többségi ombudsman”. Átvitt értelemben, szimbolikusan, ez akkor és most is, egy többségi parlamenti párt frakcióvezetőjét vagy pártelnökét ábrázolta volt, kellő tisztelettel állva a Tisztelt Ház, vagyis a falu törzsfőnökének kunyhója előtt. A másik egy „*A hierarchia*” című

szösszenet, amelyet művésznevemen, *Konyec Vilma* néven közöltem a magyar közigazgatási, ágazati hierarchia életpályája rendszerváltó életpályája modelljének várományosaival, akik rendületlenül a „Jákob előmeneteli létrájának” tartóságában reménykednek. Mindkét jóslat beteljesedni látszik ma is.

Meg kell jegyezni, kellő büszkeséggel és mértéktartással, hogy a nagyszámú és őszinte elismeréseket a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium negyedik emeleti férfi vécéjének előterében adták át, nekem személyesen, jelentős számban, ámbár alkalmilag, és sliccgombolás közben. Személy szerint viszont, a legbüszkébb két, „visszhang nélküli, írásomra” vagyok.

Az egyik, az első (1995), a „*Lágy katasztrófák ökológiája*” címet viselte. Ez egyfelől azt a megállapítást tartalmazza, hogy a „kemény” természeti és a technológiai katasztrófákat nem lehet kivédeni, a kárait lehet enyhíteni, tűzoltásnak vagy víztöltésnek is nevezhető kárenyhítés segítségével. De a katasztrófák bekövetkezése előtt mindig felismerhető „lágy” kúszó katasztrófák kialakulása és felerősödése. Ezek elhárítása révén lehet a „kemény” katasztrófákat megelőzni. A hazai rendszerváltás után intézményesült katasztrófavédelme, maga is egy „lágy” közigazgatási katasztrófa bekövetkezése volt, mivel semmilyen „kemény” katasztrófát sem előzött meg. Sőt, eszerint a koncepcionális megközelítés szerint, még a csernobili katasztrófa sem csupán nukleáris „kemény” katasztrófa volt, hanem egy olyan „lágy” köz-

igazgatási katasztrófa következménye, amelyet egy túlcentralizált politikai és állami „közigazgatás” valamint az uralkodó politikai párt korlátlan hatalmának létezése, maga a „párt-hierarchia” működése okozott, illetve nem előzött meg.

A másik publikáció (2010) pedig ennek éppen az ékes bizonyítéka. A „*Rekviem egy katasztrófavédelemért*”. Nyilván, ez a „kolontár-devecseri vörösiszap” katasztrófáról, valamint a rendszerváltás kiindulási pontjának és a „Duna-Gate” geopolitikai ürügyének és az elbocsátott „vörös” légió és a feltörekvő „zöld” légiók óriási ostobaságáról szól. Amikor is az akkori és egyben a mai „zöld” vezetők, mint a „lágy ökológiai katasztrófa” megszemélyesítői és a megelőzés regionális megszervezésének elmulasztói és akadályozói, sajnos tagadhatatlanul a tisztai ciánszennyezés és a kolontár-devecseri „kemény katasztrófák” valódi „rendszerváltás nélküli” okozói voltak. Erre talán a legjobb illusztráció egy székely anekdota,

miszerint: „Édesapám, mért piros a kék szilva?” „Mert zöld kisfiam”.

Végezetül, azt a jelenséget, amely – úgy vélem – nemcsak az én írásaimnak a visszhangját, hanem a COMITATUS „rendszerváltó” sorsát és egyben érdemi, krónikus visszhang nélküliségét is jellemzi, arra nem az én, hanem Örkény István „Visszhang” című „egypercese”, annak egy rövid részlete, ad valódi választ:

”Szép hazánk visszhangok dolgában sem áll az utolsó helyen. A természetjárók több tucatot tartanak számon. Leghíresebb a tihanyi: róla legendák és költői művek is szólnak. De még nála is érdekesebb a csalános-fülephegy. ... A tihanyi visszhangot elrontották az építkezések, de a csalános-fülephegy ma is kifogástalanul működik. Csak az a furcsa, hogy bárki jön és bármit kiabál, mindig ezt válaszolja: - Ezt a hónapost retket ki tette a cipőmbé? - Mást nem tud mondani.”

Egészségünkre.

CSALOGOVITS ISTVÁN



Töprengés az optimális iskolafenntartóról

A jeles pszichológus – Bruno Bettelheim – fontos könyvében az „ideális szülő” helyett az „elég jó szülő” címet adta művének, jelezvén, hogy a bonyolult emberi közösségekben a „kiválóság” mértékét nem is olyan egyszerű teljesíteni (különösen egy plurális demokráciában, ahol a mércékről és mértékről alkotott filozófiák is különbözőek, olykor meglehetősen divergálóak). Alighanem így van ez az iskolafenntartó esetében is.

Gondolkodásunkban egyre elfogadottabb inkább a „küszöbértékre” rendezni a normákat, s ha netán ezt meghaladja a teljesítmény, nos az a minőségbiztosítás nyelvén már az „elragadtatottság szintje”, alighanem különleges ajándék. Így gondolkodom én is az iskolafenntartók minőségéről ebben a Comitatus, a megyék szakfolyóiratát köszöntő írásban.

Felvetődik még a gondolkodás időszerezésének kérdése is. Nos, úgy tűnik, hogy az intézményrendszer átalakításáról szőtt gondolatok újratárgyalható-újratárgyalandó kérdéssé teszik azt is, amiről korábban konszenzus látszott. Hogy az idők változása diktálja-e az újragondolást, vagy a határozottan új országarculatot formálni kívánó politikai akarat? Ennek megítélése jelen írás tartalmát meghaladja. Fogadjuk el, hogy felelős újragondolás ideje van, írásommal e gondolkodások felelősségére hívnám fel a figyelmet.

Miért a Comitatusban? Mert a gondolkodásmódban a *megye*, mint intézményfenntartó újra, a korábbiaknál erőteljesebben is megjelent. Pro és kontra is.

Az „elég jó fenntartásról” való gondolkodásban rövid történelmi idő (házámban a szokásosnál is rövidebb időszak ez, tág értelemben alig másfélszáz esztendő, Eötvös korszakalkotó, modernizáló törvénye óta, s negyedszázad a Köztársaság, pontosabban az új köztársasági gondolkodásmód meg (újja?) születése óta.

A folyamat fontos fázisai nyomán bebizonyosodni látszott – többé kevésbé történelmi sorrendben: (1) az egyház, Magyarországon ráadásul egyházak nem alkalmasak egy modern, világi oktatási rendszer stabil fenntartására, szerepük kiegészítő, választékbővítő; (2) az állam nem képes – bárhogy is képzelte ezt polgári módon gondolkodva Eötvös – bármennyire is homogenzál(na) biztosítani a társadalom kívánatos-szükséges integráltságát, az esélyek egyenlőségét (az un. szocialista állam iskolafenntartói kudarcának ez volt a legnagyobb – saját ideológiájának is ellentmondó – tanulsága); az önkormányzati iskolafenntartás politikai jeliségének jó, de a vártnál hamarabb vált (rendeződött vissza) valójában az önkormányzástól idegen bürokratikus irányítássá (ráadásul sok helyütt nem is szakszerű bürokrácia által irányítottá), vagy bebizonyosodott, hogy a csekély erőforrással rendelkező kis önkormányzat számára teljesíthetetlen feladat. Ezen

alapmodellek kritikái nyomán jelentek meg a társulásoknak nevezett iskolafenntartók. Azért írom így, hogy „társulásnak nevezett”, mert ugyan számon tartunk – pedagógiai zárandokhelyé avattunk – nem egy sikeres intézményfenntartói társulást, de sok esetben a „sok szegényt” egybeterelő, egybesodoró felsőbb politikai akaratok keresték a forráshiány megoldását nagyszervezetek létrehozásában és működtetésében. Ebbe, a rendszerváltás utáni első szakasz eufórikus kisiskolarehabilitáló korszakából való „kiábrándulás” közérzetébe igazodó folyamat része volt az is, hogy egyre több kis vagy kritikus helyzetbe kerülő önkormányzat „adta vissza” önfeledten megyéjének intézményeit.

Szóval a centralizáció felé tartás reál-folyamat az iskolafenntartás utóbbi negyedszázada történetében – egyébként különböző politikai színezetekben is.

A folyamat nem állt meg a megye szintjén, rendre felvetődött – óvatosan már a szocialista tanügyi kormányzat idején is – a fokozódó állami felelősségnek a fenntartáshoz való hozzájárulásban való érvényesítésének gondolata. A 2010-ben kormányra jutott politikai erők ezt még hangsúlyosabban fontolgatják. (Nemzetközi példák is akadnak – egyébként erre is, arra is, egyébként a korábban nálunk meghaladottnak megélt bármelyik modellre. S azt is szóvá kell tenni, hogy különösen az Újvilágban – az iskolával való elégedetlenség kifejeződéseként, az „iskolátlanítás” posztmodern ideológiájától kísértén – egyre tömegesebben jelenik meg az iskolarendszerek történelmi kialakulása

előtti korszak modernizált – IKT-val, elearninggal dúsított – változata az un. „home schooling” is.)

Vegyük számba, mi kell ahhoz hogy az iskolafenntartó „elég jó iskolafenntartó” legyen:

- van iskolafenntartási szándéka, küldetése, kötelezettsége, mely utóbbi *használói oldalról* is legitimált
- van (tartósan) mozgósítható erőforrása a fenntartáshoz
- van támogató infrastruktúrája (ideértve egyebek között a közlekedés, az étkeztetés, a könyvtári-, közművelődési, sport- egészségügyi ellátások elfogadható szintű meglétét is, de ideértve az épületkarbantartás elérhető kapacitását, különösképpen a szakmai-szakértői segítségnyújtás (ideértve szakértői ellenőrzés kapacitásait) is)
- van biztos és releváns kereslet az intézmény szolgáltatásai iránt
- biztosítható az intézmény „goodwill-je”, ennek megfelelően támogató piaci szereplők és civil szereplők veszik körül jóakarattal, ha kell hathatós segítséggel
- biztosítható és biztosított az intézmény körüli szereplők közti érdekegyeztetés kulturált és hatékony (hatékony és kulturált) mechanizmusa
- van a fenntartó által elismert és támogatott – a szakmai autonómia erejét is érvényesíteni engedő – iskolaethosz (akár a tradíciókat, akár az innovációkat tekintjük)

Stratégiai értelemben történelmileg az alábbi fenntartói modellek esetére „gondolta” úgy a társadalom, hogy a

fenti feltételek túlnyomó része együtt járhat:

- helyi szinten
- iskolacentrum szinten
- organikusan kialakult („alulról építkező”) decentrumok szintjén
- adminisztratív úton létrehozott („felülről épített”) központok szintjén
- központi állami szinten

Milyen előnyök és hátrányok mutatkoztak, mutatkoznak e modellek esetében? A mérlegelésben a fenntartáshoz szükséges erőforrások garantált allokálásának elve szól a minél „magasabb”, minél centralizáltabb szint mellett. Állami, akár regionális fenntartás mellett mozgósíthatók vészhelyzetben eredetileg más célra félretett források, központosított adminisztráció csökkenteni látszik a bürokráciát, bizonyos feltételek megléte esetén egyszerűbb homogenizálni – ha ez a cél – a szervezeti kultúrát, de a pedagógusok szakmai kultúráját is. Ha a túl távolra telepített adminisztráció nem „falja fel” a bürokrácia (szebb szóval: menedzsment) centralizációja révén keletkezett erőforrás-megtakarítást, akkor a centralizált nagyszervezet olcsóbbnak tűnik.

A mérleg másik serpenyőjében a laikus, civil, használói támogatottság, legitimitáció helyezkedik el. A TQM-típusú minőségbiztosításban a szolgáltatók és a használók közti közvetlen párbeszéd

mindennaposága alapvető hatékonyságfokozó tényező, a „beszállítók” már-már patriarkális kapcsolatrendszerre sokat használhat a fenntartás zökkenőmentességét, illetve emberarcúságát illetően. Az iskolaintézmény beágyazottsága a helyi társadalomba megannyi innovációnak adott lendületet.

Ugyanez a „mérleg” a fonákjáról is ábrázolható. Az elidegenedett, az emberi tényezőre bármely alrendszerben figyelni és támaszkodni képtelen bürokrácia fenntartotta iskola körül megfagy a légkör, az eleven tápláló erőként megjelenő iskolaethosz elhal. A másik oldalon a szegénységbe és provincializmusba fulladó helyi intézmény lemarad az immár nemzetközi tudásversenyben.

A Comitatus olvasói számára a nagy kérdés az, hogy a *megye* a maga közbizalmon alapuló választáson született társadalmi legitimitásával, de a közvetlen fogyasztóktól távolabb került magaslatáról a modellek közt hol foglal helyet.

Erős a gyanúm – s szórványos tapasztalatom -, hogy *megyéje válogatja*. Mintha az „elég jó” iskolafenntartáshoz szükséges feltételek érvényesülése is *emberfüggő*.

Az iskolafenntartásért kapaszkodó, az iskolafenntartástól menekülő megyei politikusoknak e tanulságok megfontolását javaslom.

TRENCSÉNYI LÁSZLÓ

Állam-, köz-, ön- és területi igazgatás: régi és akut aktualitásokról, röviden

Bevezető:

Mielőtt e rövid kis esszé írásához nekiláttam, sokáig gondolkodtam annak címén. Aztán hirtelen rájöttem, milyen szépen rakhatók egymás után, szoros betűrendbe azok a fogalmak, amelyekről a Comitatus szerkesztőségének igen megtisztelő felkérésére néhány gondolatot írni szeretnék. Közhely, hogy a folyamatosan változó, globalizálódó világunkban mindig hozzá kell igazítani az új elvárásokhoz az állampolgárok mindennapjaira, sőt közérzetére és hangulatára is igen erős hatással lévő közigazgatás különböző tartalmú és térbeli felépítésű/hatású rendszereit.

Sőt, sokan vallják, hogy a globális kihívásokra leginkább lokálisan adhatók igazán jó válaszok. Ha azok a válaszok kellően sokfélék, mint ahogyan valójában az igazgatás legkülönbözőbb szakterületei által „megcélzott tér”, a települések vagy az azoknak otthon nyújtó táj is az.

Az állam – különösen az informatika korában – nyilván az olcsó, a hatékonynak nevezett és a viszonylag egyszerű megoldásokra törekszik a „köz igazgatásának” egyik részét tekintve, de azt teljesen lefedni nyilvánvalóan nem képes. Hiszen – legalábbis sokak, s az én véleményem szerint is – a köz hatalmának és igazgatásának másik fontos részének feladatait csak az önkormányzatok, a helyi szervezetek és a civil közösségek aktív közreműködésével lehet megoldani.

Ez persze köztudottan költségesebb és nehezekebb. De, mint a fejlett országok demokráciái is jól mutatják, hosszú távon csak ez a tudatosan felvállalt „kettősség”, tehát az állam- és az öngazgatás kiválóan összehangolt működése adhat sikeresen megvalósítható válaszokat a „köz”, azaz a nagyobb nemzeti, illetve a kisebb helyi közösségek folyamatosan felmerülő és változó problémáira, kihívásaira.

S ne feledjük, mindkét „esetben” alapvetően fontos módosító tényező lehet a tér, azaz a térbeliség, a különböző igazgatási szolgáltatások elérhetősége, valamint az a területi beosztás, amely mindkét – sőt az alapokat jelentő „köz” – igazgatás tekintetében akár kulcsfontosságú is lehet.

A tér igazgatási vagy más vonatkozásokban közpolitikai-közhatalmi, például országgyűlési választási körzeti felosztása megerősítheti vagy akár meg is gyengítheti egyiket is, másikat is. Sőt, akármelyik következik be, jut primátusra a másik felett, végeredményként a „köz” igazgatási szerepe valamilyen formában biztosan gyengül. Ezzel együtt sok- sok százezer, sőt akár millió magyar állampolgár élete lesz bonyolultabb, nehezebb. Válik számukra vagy az egyik: „az állami”-, vagy a másik az „ön-”, kormányzás áttekinthetetlen, tőle – az öntudatos polgártól – magától túl távol levő jelenségé.

Pedig hazánknak most különösen sok aktív, cselekvőképes, együttműködő partnerként viselkedni képes és szándékozó, lokális közösségi munkára alkalmas, demokratikusan gondolkodó „helyi” polgárra van szükség ahhoz, hogy „közügyeinket” mind fent, mind lent a közelmúltbelinél vagy a mainál sikeresebben oldjuk meg.

A régi problémákról, röviden:

Köztudott, hogy hazánk történelme során – a második Magyar Köztársaság sajnálatosan rövid időszakát kivéve – 1990-ig nem volt soha demokratikus ország, ezért nyilvánvaló, hogy társadalmunk nem ment (mehetett) át azon a több emberöltőre tehető tanulási folyamaton, amely e hosszú „az aktív és felelős részvételi demokráciához vezető úton” eljuttatta volna a „teljes értékű öngazgatás” gyakorlati megtanulásához. Oda például, ahová a finnek nagyjából 90 év alatt eljutottak. Sajnálatos viszont, hogy a rendszerváltozás óta eltelt idő sem tekinthető – tisztelet persze számos sikeres települési kivételnek – jól véghezvitt tanulási folyamatnak. Folyamatosan kísérte azt az állam és az önkormányzatok közötti, gyakran méltatlan – a politika felhangjaival is kísért – egymásra mutogatás, a hirdetetten „közösségi” társadalomból az egyének döntési szabadságát deklaráló rendszerbe történő „átváltás”, az individualizáció szinte mértéktelen terjedése, majd az ennek következtében is fellépő közügyi válságok sorozata. A drámaian megnövekedő munkanélküliség, az elszegényedés következtében fellépő szociális gondok sora, a területi különbségek „felszínre kerülése”, majd

sokoldalúan bizonyított és érzékelhető növekedése. A két évtizede egymást váltó kormányoknak folyamatosan változó és sajnos igen gyakran átgondolatlan igazgatási jellegű beavatkozásai kísérték mind a két tárgyalt nagy közszféra közötti feladat- és forrásmegosztást, valamint ezekhez kapcsolódóan a hivatali rendszer kusza regionalizációját, majd ismételt „megyésítését”, vagy éppen az „eredetileg csak statisztikai céllal létrehozott” kistérségek határainak és társulások – „sőt majdnem kötelező” – feladatainak a gyakori változtatását.

A Comitatus folyóirat születése óta tehát – bár a periodika igen sokat tett azért, hogy e fentebb jelzett problémák mindig köztudatban lehessenek – a közgazgatás és a közszolgáltatások új, jól működő, az állampolgárok számára is világosan áttekinthető rendszere csak „nem akart” kialakulni hazánkban.

Közben persze az is nyilvánvaló, hogy közszolgálatlaltal szemben támasztott igények is változtak, alaposan átalakultak, nem is szólva a modern számítógépes rendszerek és a hálózati technika ill. technológia, az információs társadalom kiépítése adta lehetőségekről. De hát bizony ezek alkalmazásához is fel kellett volna nőni, sőt éppolyan tanulási folyamatra van szükség bevezetésükkel kapcsolatosan is, mint fentebb a demokrácia és felelős helyi közösségben való működés (vagy intézményműködtetés) esetében már említettem.

Az akut jelenségek:

Ezért ma még mindig az ország előtt áll annak az eldöntése, hogy a „köz” valójában az állampolgárok számára egyszerre

jelentheti-e az államot és az önkormányzatot, és hogyan milyen formában találkozhat ezekkel? Hogy az állami-területi és a lokális igazgatás feladatait és forrásait hogyan osztja meg a politikai vezetés? Hogy az egyre bonyolultabb struktúrájú és sajnos a szétesés tüneteit mutató magyar társadalom térhez, tájhoz, településéhez való kötődését mennyire tekintjük erős és fontos szempontnak a jövő igen nehéz feladatainak megoldásához?

Az biztos, hogy igaz a megállapítás: az ország ebben a formában és ilyen anyagi feltételek mellett nem képes ezt a jelenlegi állami és öngazgatási rendszert fenntartani. De az sem megoldás, ha az ország 2000 főnél nem népesebb települései mind az öngazgatási képességüket bizonyító és biztosító önkormányzati hivatal, iroda nélkül maradnak. Ha az önkormányzatuk csak „jelképes” testület lesz. (1. – 2. ábra)

A lakónépesség száma az 1000 fő alatti népességű magyarországi településeken, 2007



Forrás: MTA RKK Számítóközpontja, szerk: a szerző

A helyi demokráciát jelentő öngazgató képesség tekintetében csaknem 2400 magyar falusi település több mint másfél millió vidéki lakosa kerülhet e kedvezőtlen változás hatása alá. Területük összesen 44 ezer km² (!), az országnak csaknem a fele.

S az is nyilvánvaló, hogy a kistérség (a járás) szintje is kulcsfontosságú lehet, akár a sokféle város-vidék kapcsolat megszervezését, s azon belül akár a közigazgatást, akár az öngazgatást gondoljuk át azok területi hatását illetően. Két évtized alatt mind kistérségek, mind

A lakónépesség száma az 1000-1999 fő közötti népességű magyarországi településeken, 2007



Forrás: MTA RKK Számítóközpontja, szerk: a szerző

a kisvárosok száma megnőtt, anélkül, hogy tisztázódott volna valóságos szerepük a terület- és vidékfejlesztésben. Most, ha az államigazgatási járások (hivatalok) szerepe meg is erősödik, abból egyáltalán nem következik, hogy a lokális települési – táji közösségek önszerveződő, fejlesztő szerepe és képessége is nő. E nélkül viszont nem lehetséges az alulról építkező, a fejlett Európában csak egyszerűen „LEADER szemléletűnek” nevezett területi felzárkózás, megújulás.

A megye és a régió állam-, köz- és öngazgatási, de leginkább területi igazgatási szerepének taglalása már nem fér bele ebbe kis esszébe. Az alapokat, a települési és kistérségi szinteket kellene először jól „összerakni”. A felülről lefelé „lebontó” modellek ugyanis csak akkor

eredményesek és sikeresek, ha „találkoznak” – mondjuk legalább középszinten – az alulról építkező megoldásokkal. Egyébként, mint az 1971-es elhíresült OTK óta, most is, mint mindig újratermelődnek a gyakran akár egyszerűen megoldhatónak tűnő problémák.

Zárógondolatok:

S valóban vannak akut problémáink e téren? Lássunk ehhez egy példát. 1990-ben tett nálunk látogatást a világ azóta is az egyik legismertebb és legtöbbet idézett falu- (vagy divatosabban fogalmazva) vidékföldrajzosa, a Rural Studies folyóirat alapító főszerkesztője, az akkor még Walesben tanító, de már több könyvet publikáló angol egyetemi tanár, P.J.Cloke. Aggódva írta meg a Valóság 1990/6. számában, „Társadalom és vidékiség” címmel, hogy a ma-

gyar vidék nagy vesztese lehet az akkor kezdődő változásoknak. Szinte minden kedvezőtlen jóslata bekövetkezett.

Legfontosabb javaslatát a jó irányú vidéki, falusi változásaink elérésére érdekében így foglalta össze:

A helyi önkormányzat számára nélkülözhetetlen egy jól képzett szakemberekből álló tervezőgárda. Feladatuk olyan elfogulatlan módszerek kidolgozása lenne, amely egyszerre érvényesítené a térségi és a társadalmi esélyegyenlőséget. A tervezőknek demokratikusan felelősségre vonhatónak kellene lenniük, de hatáskörük révén felül kell hogy tudjanak emelkedni a helyi politikai küzdelmeken az átfogóbb feladatok végrehajtása, az általánosabb célok érdekében. A tervezés szükségessége mellett elengedhetetlen, hogy a helyi önkormányzat a környezetében lezajló változásokról részletes, hitelesen megkutatott információkkal rendelkezzen. Az elméleti kutatóknak nem csupán az alapfeltételeket kell megkapniuk a rurális térségek átalakulásával kapcsolatos változások magyarázatához; megbí-

zást kell hogy kapjanak az ezzel összefüggő szociális gazdasági és kulturális problémák új megoldási lehetőségeinek és az ezt kivitelezni képes mechanizmusok kidolgozására is. Más szóval, a rurális térségek kutatása egyszerre kell hogy előremutató és leíró jellegű, a jövőt és a múltat egyaránt vizsgáló legyen, kitűzött céljaiért elkötelezetten küzdjön, de az érintettek tekintve technikailag maradjon elfogulatlan.

Szövegének aktualitása ma még talán nagyobb kihívást jelent számunkra, kutatók, fejlesztők számára, mint két évtizede. Sőt abban is bizonyosak lehetünk, hogy a vidéki térségeink, településeink folyamatos és alapos kutatása és a kutatási eredmények hasznosítása nélkül nem jutunk előrébb. A következő két évtizedben sem. És mind az állam-, mind a köz-, mind az öngazgatás csak akkor lehet sikeres, ha egy okos és tanult demokratikus állam polgárai használják illetve működtetik azt a különböző területi szinteken.

CSATÁRI BÁLINT



A területpolitika ösvényein – éveim a Comitatus-szal

Amikor Agg Zoltán főszerkesztő úrtól megkaptam a megtisztelő felkérést arra vonatkozóan, hogy egy rövid visszaemlékezés keretében összegezzem személyes tapasztalataimat a jeles folyóirattal kapcsolatban, az öröm mellett az első gondolatom a meglepetés volt. Húsz év...ilyen régen, 1991 óta van már Comitatus? Őszintén bevallom, én akkoriban, viszonylag friss diplomásként vajmi keveset tudtam a létezéséről. Kapcsolatunk csak jó pár év múlva kezdődött, amikor jó sorsom révén a Pannon (akkor még Veszprémi) Egyetem Társadalomtudományi Tanszékére kerültem.

Jól emlékszem, 1998 szeptemberének első napjaiban újdonsült főnököm és mentorom, Dr. Szilágyi István professzor úr kalauzolt el az akkortájt a megyeházán működő szerkesztőségbe. Egy magas, szemüveges fiatalember jóindulatába ajánlott (mint kiderült, ő volt Agg szerkesztő úr, onnantól fogva „Aggzoli”), amire igen nagy szükségem volt, mivel korábban főnököm a rá jellemző barátságos jóindulattal, ámde határozottan közölte: szerepelnem kell a tanszék által ez év novemberében Ajkán rendezendő nemzetközi konferencián, ami a „Terület-és vidékfejlesztés az EU-ban” címet viselte. Túlzás lenne azt állítani, hogy kezdő tanársegédként a téma avatott szakértője lettem volna, de mert tősgyökeres balatoniként (közelebről: balatonfürediként) volt némi információm a Balatoni és a Loire régió közötti

együttműködésről, így hát rövid tépelődés után ezt a témát választottam.

A történet további részleteitől - az első konferencia előadásra való felkészülés, majd annak alapján a tanulmány megírásának gyötrelmes szépségei - megkímélem az olvasót, elég annyi, hogy szerkesztő úr segítségének komoly szerepe volt abban, hogy beavatást nyertem a tudományos céh ezen szegmensébe. Túléltem az előadást (a hallgatóság is), majd jó fél év múlva megjelent életem első közleménye a Comitatus 1999. évi 7-8. számában, „Az önszerveződő régióépítés keretei: gondolatok a Balaton-Loire együttműködésről”. (Igaz is, kollégák: mi a helyzet mostanság a Balaton-Loire együttműködéssel?)

Hát így kezdődtek éveim a Comitatus-szal. Kapcsolatunk összességében ciklikusnak mondható: 2002-ig rendszeresen publikáltam a folyóiratban, majd néhány év valahogy kimaradt. Nem lettem ugyan hűtlen a területpolitika kérdéseihez - éppen ellenkezőleg -, de ez az időszak mégis ahhoz a szituációhoz volt hasonlítható, amikor az ember állandóan randevúra készül, már a virágot is megvette, de valahogy soha nem ér oda a megbeszélte időpontra. Közben persze sok minden történt, a szerkesztő úr időközben kolléga, a Társadalomtudományok és Nemzetközi Tanulmányok Intézeté avanszált közösség oktatója lett, én pedig lassan, de biztosan megkezdtem a visszatérést, ha nem is Őz földjére, de a

Comitatus hasábjaira egészen biztosan és kézzelfoghatóan.

Ha két szóval kellene jellemeznem a Comitatus szellemiségét, azt mondanám: *hitelesség és sokszínűség*.

A hitelességet számomra mindene-előtt az jelentette, hogy a folyóirat a térben zajló komplex folyamatokat, azok struktúráit és alrendszerait a tágra értelmezett területpolitika nézőpontjából értelmezte, bevonva a közigazgatás, az önkormányzatiság, fejlesztéspolitika, a nemzetközi (uniós) összehasonlítások, valamint a filozófia területéről érkező tanulmányokat. Meggyőződésem, hogy e széles látómezőben nyeri el értelmét a Comitatus mottója, miszerint az utunkba gördített kövekből egy kis ügyességgel lépcsőt építhetünk... Hitelességet teremtet az is, hogy a folyóirat - noha sohasem tagadta megye-párti elkötelezettségét - helyet adott más alternatíváknak, *horribile dictu* a régiók mellett érvelő megközelítéseknek is. Nem feledve, hogy a vita a tudomány, és általában a fejlődés éltető eleme (az már igazán nem a Comitatuson múltott, hogy a politika világa számára mindeddig „így se volt jó, úgy se volt jó”).

A sokszínűség pedig az előzőek szerves következménye. Színes kaleidoszkóp, amely nemcsak tükröt tart a

világnak, de a tudomány eszközeivel megtöri, megszüri, és mindenekelőtt értelmezi annak hasonlóan sokszínű fénynyalábjait. Ennek bizonyosságául nézzük a teljesség igénye nélkül, mi szerepelt, mondjuk a 2000. októberi számban (na jó, egészen véletlenül magam is írtam bele egy anyagot a belga föderalizmus adaptációs technikáiról): erős kezdés Henry Bergsonnal, aztán tanulmányok Csehország, Szlovákia és Románia és Belgium területi reformjairól, aztán négy tanulmány két konferenciáról (Politológus Vándorgyűlés, Európába (akkor még) megy a megye), önkormányzati múlt Székesfehérvárral, végül pedig egy veszprémi nézőpontból írt „amerikai útinapló”. Hát igen, erre gondoltam az előbb. Hitelesség és sokszínűség, bármelyik számot vesszük is elő.

S végül mit kívánhatnék mindazoknak, akik az eltelt húsz év során valamilyen mértékben és valamilyen minőségben tagjaivá váltak a Comitatus közösségének? Talán csak annyit, hogy már jövőre, s aztán még nagyon sokáig minden évforduló alkalmával elmondhasuk: nemcsak a húsz éveseké a világ...

KAISER TAMÁS

A közigazgatási térszervezési teleszkópról

Mindent változott, minden újrastrukturálódott

Az ország területe maga is a permanens változott, s ráadásul a magyar tudományos és politikai elit szinte mindenkor többféle ország-fogalmat kezelt. Fényes Elek 1847-48-ban világosan feltette a kérdést, hogy a négyféle értelemben (legszűkebb, szűkebb, tágabb, leg-tágabb) használt ország-fogalom közül melyik valójában a ténylegesen megjelenő az ország politikájában.

A társadalmi, gazdasági, politikai rendszerváltások a legtöbb esetben új közigazgatási struktúrát is hoztak. II. József közigazgatási reformjától kezdve az „ideális” közigazgatás megteremtésének igénye többször megjelent. A közigazgatás mindenkor része volt a politikai rendszernek és berendezkedésnek.

A magyar közigazgatásnak valójában „két története van”: a mindenkori, működő közigazgatás, valamint az annak megváltoztatására irányuló reformok története. Ha a reformok oldaláról nézzük a magyar közigazgatás történetét, akkor az mindig „rossz volt”.

A földrajzi tér és a közigazgatási területbeosztás közötti kapcsolatok vizsgálata a földrajztudomány történetében mind a nemzetközi, mind pedig a hazai szakirodalomban rendkívül mély gyökerekkel rendelkezik. Alapvetően változtak a tudományos elemzések ideológiai – politikai szempontjai, a kapcsolatrendszer kölcsönhatásait feltáró elméleti konstrukciók (tájelmélet, gazdasági körzetelmélet, központi helyek elmélete),

valamint a kategóriák (táj, gazdasági körzet, vonzaskörzet).

Has a közigazgatási térszervezési teleszkóp alapján tekintjük át a trianoni Magyarország közigazgatási térhierarchiáját (1. ábra), akkor azt kell megállapítanunk, hogy mindenkor evidens volt az, hogy kell egy központi és egy alapszint. (A kérdés mindig az volt, hogy hány és milyen származtatott, avagy területi szintre, szintekre van szüksége a mindenkori politikai elitnek.)

Az állami és az önkormányzati közigazgatás (Magyar Zoltán szerint a szükségszerűen egységes magyar közigazgatás két ága) közötti munkamegosztás folyamatos viták keretében formálódott. A „közigazgatás államosítása” kérdésköre 1867-től a magyar berendezkedés permanens vitapontja.

Mindkét igazgatási ágazatnak vannak élő és „halott” szintjei, illetve megoldásai. A kérdés az, hogy van-e permanens tartalma, értelme, logikája egy-egy adott szintnek, (legyen az a kerület, a megye, a járás, a városkörnyék stb.), avagy a különböző szintek a mindenkori rendszeren belül kapják meg „adott értéküket”.

A közigazgatási beosztás alapstruktúrája 2010-ben

A közigazgatási alapszintet tekintve Magyarország 2010. I. 1-én 1 fővárosra, 23 megyei jogú városra, 304 egyéb városra, 119 nagyközségre, 2705 községre, összesen 3152 településre tagolódott.

1. ábra Magyarország területi szemléletének alapjai a közigazgatási térszervezési teleszkóp sémája alapján



A nagyszámú, elaprózott településállomány természetes módon minden tekintetben (népességszám, gazdasági fejlettség, humán erőforrás, jövedelemtermelő képesség stb.) rendkívül nagy különbségeket hordoz.

A rendszerváltás időszakában a települések között a különbségek szinte minden tekintetben gyorsan nőttek. Kevés olyan szegment találunk (ilyen a közüzemi vízellátás, a csatornázás) ahol települési szinten csökkentek a különbségek.

A városok teszik ki a magyar településállomány mintegy 10%-át, de a mintegy 10 milliós lakosságból itt él csaknem 7 millió ember. A városok között egyaránt találunk 2000 fő alatti és 1,6 millió fő feletti nagyságút. Az ilyen különbségek minden társadalmi, gaz-

dasági, intézményi folyamatra egyaránt kihatnak.

A megyei jogú városi körön belül is lényegi nagyságrendi és funkcionális különbségek jelentek meg:

- a tradicionális „ellenpólus városok”, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged
- az „új százezresek”, Kecskemét, Nyíregyháza, Székesfehérvár,
- a „megyeszékhely megyei jogúak”,
- a „nem székhely” megyei jogúak,
- s mindenképpen külön kell kezelnünk Érdet, mely az agglomerációban „Európa legnagyobb falujából” előbb város (1978), majd megyei jogú város lett.

Ha a magyar „városi elitklub” ilyen sokszínű, ha csak a lélekszámot és a leg-
alapvetőbb funkcionális sajátosságokat

nézzük csak, akkor teljesen nyilvánvaló, hogy egy sokkal nagyobb egyedszámú város csoport potenciálisan még inkább heterogén lesz.

A községek között az 50 fő alatti és a 10 ezer fő körüli települések egyaránt előfordulnak. A településeken élő népesség életkörülményeit jelentős mértékben befolyásolja a település nagysága, de abszolút módon és mértékben nem határozza meg. A budapesti agglomerációban és a periférián elhelyezkedő, azonos nagyságú települések élet lehetőségei abszolút módon eltérnek egymástól.

A kistérségek (2010. I. 1-én 174) jelentik az önkormányzatok integrációs szintjét. Elvileg önkéntes társulásról van szó az esetükben, de a feltételeket úgy alakították ki, hogy szinte kényszertársulásokról kell beszélnünk.

A kistérségek közül a kormányzatok különböző elnevezésekkel emelték ki a legelmaradottabbak, s próbáltak anyagi eszközökkel is segíteni rajtuk. A jelenleg legelmaradottabbnak tekinthető 33 kistérség alapvetően országhatár-menti, illetve a belső perifériákon helyezkedik el. Ezek a kistérségek jelentős részben a társadalom legszegényebb, leghátrányosabb csoportjainak és a romáknak a koncentrációs tereivé váltak.

A 19 megye a magyar közigazgatás és területi ellátás hagyományos keretét jelenti. Történeti okoknál fogva nagy különbségek vannak közöttük területi és népességnagyság tekintetében, valamint a gazdasági fejlettség tekintetében egyaránt. Az alapkérdés az, hogy a korábban a szocialista nehéziparral és bányászattal rendelkező megyék nehe-

zebben váltottak, s alkalmazkodtak az új feltételekhez.

A mezőgazdaság jelentős szerepét megtartó alföldi megyék sem voltak képesek a gyors alkalmazkodásra. A megyék gazdasági-fejlettségi rangsorában 1990 és 2010 között alapvető változások játszódtak le.

A hét statisztikai-tervezési régió az Európai Unió elvárásainak megfelelően jött létre. Az EU régiói között a Budapest+Pest megye alkotta Közép-Magyarország pozíciója a legjobb, ha az EU GDP átlaghoz viszonyítjuk, ugyanakkor a Dél-Dunántúl, a Dél-Alföld, az Észak-Alföld és Észak-Magyarország a gyengén fejlett régiók közé tartozik.

Az EU fejlesztési források felhasználása ellenére a NUTS 2-es szinten nem igazán csökkent a fejlettségi különbség. Ez azt jelenti, hogy az elmaradottabb régiók nem igazán képesek hatékonyan és eredményesen felhasználni a különböző fejlesztési forrásokat.

Magyarország területi folyamatai és kialakult strukturái tekintetében több megközelítésben beszélnek az ország kettészakadásáról:

Budapest – vidék

Dunántúl – Dunán innen

Fejlett – fejletlen Magyarország

Urbánus – rurális Magyarország

Ezek az általánosítások hordoznak igazságtartalmat, de maradéktalanul nem írják le minden település, kistérség, megye, régió valós pozícióját. A mozaikszerűség a legtöbb tekintetben jelen van az ország területi mélystruktúrájában.

HAJDÚ ZOLTÁN

Szövetségben

Húsz év az ember életében nem nagy idő. A húsz éves fiatal még alig lépte át a felnőtt kor határát, előtte a jövő: megannyi potenciális, tényleges lehetőség, még minden megtörténhet.

Húsz év egy szakmai folyóirat esetében felér egy emberöltővel. Mennyi minden történik közel negyedszázad alatt, különösen az írott, s az elektronikus sajtó világában. Régi, megszokott lapok hirtelen eltűnnek, új, ismeretlen hangok, törekvések követelnek helyet és figyelmet, nem is említve a kérészéletű kezdeményezések gyors és észrevehetetlen elvirágzását. Verseny van a kulturális piacon is, a hagyományos olvasók táborra csökken, az igényes, elmélyült tájékoztatás kevésbé kifizetődő feladatát, csak kevesen, s elvélve vállalják.

Az állandóság és a változás megbilent egyensúlyában manapság az utóbbié a főszerep, ily módon, ami fennmaradt az nemcsak az idő eróziójának állt ellen sikeresen, de olyan értéket is képvisel melyet nem tudott felszámolni sem a rövid távú hasznokban (érdekelt) gondolkodó politikai akarat, a gazdasági, pénzügyi kényszerek sürgető szorítása, sem az emberi természetből fakadó bizonytalanság, tévováság.

Nem szükséges elfogultság annak megállapításához, hogy a Comitatus jól sáfárkodott lehetőségeivel. Tartalmat, értelmet adott az időnek, s a kisebb-nagyobb nehézségeket leküzdve egy percig sem engedett eredeti célkitűzésből, a megye szolgálatából. Ma is olvassák, s ez jelenti a legnagyobb elismerést, amit

egy lap kaphat. Többek között ezért is ünnepelhetjük a jeles évfordulót.

A Comitatus nyitott szerkesztési elvének köszönhetően – amit a folyamatosan bővülő rovatok is jeleznek – az indulása óta szélesen húzta meg a tartalmi határokat: tanulmányok, gazdaságföldrajzi, társadalmi elemzések, közéleti anyagok, tárcák, portrék, vitacikkek egyaránt helyet kaptak a palettán. Ez részben a műfaji változatosságot, sokszínűséget biztosította, másrészt összhangban volt a megyék sajátos arculatával. A közös problémák, közös vonások mellett ugyanis legalább annyira jellemzőek a területi, földrajzi, gazdasági, társadalmi, kulturális különbségek.

Elegendő pusztán az elmúlt néhány év számaint fellapozni, s látható, hogy szinte minden megye lehetőségét kapott a bemutatkozásra, az aktuális és a jövőbeli tervek felvázolására, akár egy intézmény, vagy jelesebb képviselő révén. Ezek a helyzetképek nem pusztán informáltak, de azt is jelezték, hogy a megye él, lélegzik, teszi a dolgát, a magyar közigazgatás alapvető eleme, legyen bármilyen is az aktuális politikai irányvonal.

A szerkezeti egységeken belül a múlt, a jelen és a jövő szálait köti össze az önkormányzás hagyományait gondozó rovat. A merítési bázis szinte végtelen, legyen szó jelképekről, címerekről, a megyei képviselet hajdani formáiról vagy akár a kisebbségek, nemzetiségiek helyi közösségben betöltött szerepéről. Számtalan közjogi, jogtörténeti, kultúrtörténeti érdekesség utal a tradíció

gazdagságára, mely példák, ha nem is szolgálnak közvetlen útmutatóval a jelen problémái tekintetében, de a megyei identitás kohézióját biztosítják.

A civil közösség, a civil társadalom támogatása nélkül egyetlen képviselői szerv sem képes betölteni valódi szerepét. Nem véletlen, hogy a lap meghatározó profilja közé tartozik a helyi közélet ügyeinek felkarolása, az aktuális események bemutatása, a települési és megyei önkormányzatokat, azok feladatait, finanszírozását, szolgáltatásait érintő változásokkal kapcsolatos vélemények, érvek és ellenérvek publikálása.

A stabil szerkezeti elemek nem jelentik azt, hogy adott esetben ne bukkannának fel rendhagyó írások a lap hasábjain. A klasszikus filozófiai gondolkodás néhány remeke, színvonalas tanulmányok, szenvedélyes hangú szócikkek gazdagítják a lap profilját és vonzzák az olvasót. Máskor viszont közéleti szövszenetek, vagy a hivatali humor gyöngyszemei is olvashatók a tipográfiaiilag is igényes oldalakon.

Ilyen sokszínű, megszokott, helyenként elcsendesedő, azután újfent a figyelmet magára terelő folyóirat a Comitatus, a megye folyóirata. Olyan, mint a megye maga. Küldetése fontos: tájékoztat, elemez, fórumot nyit, képvisel, s meg-

jeleníti mindazt az hagyományt, értéket, gondolatot és szellemiséget, amit a tizenkilenc megye egyenként és összességében is megtestesít. Ezért is érezzük hiányát, ha netán egy két hónap elteltével a megszokott lapszám kimarad. Azután megnyugszunk, csak az egyre gyakoribb dupla szám érkezett.

Az idő relatív tengelyén mérve a megtett út tekintélyes, de korántsem befejezett. Menni kell tovább, feladat van bőven, s a jövőbeli perspektíva ígértesebb, mint valaha. Ahogy a hajdani királyi vármegye alakváltozásai (nemesi vármegye, paraszt vármegye, polgári vármegye, szocialista megye stb.) is a folytonosságot jelentették, éppúgy a comitatus is a szó klasszikus jelentését szimbolizálja.

A római történész Publius Cornélius Tacitus, aki 101 és 104 között Germánia tartomány kormányzója volt munkájában azt írja: a comitatus germán törzsi kapcsolatrendszer jelent, amely arra kötelezte az uralkodót, hogy harcosaival konzultálva uralkodjon. Az erős kötelék a Lord és harcosok között a biztosíték arra, hogy senki sem hagyja el a csatamezőt a másikat megelőzve.

A parafrázis szerint a megye és a Comitatus sorsa immáron összeforrott.

JÓZSA ZOLTÁN

Húsz éves a Comitatus

Mit jelent számomra olvasóként és szerzőként a Comitatus? Olvasóként a helyi nyilvánosságnak olyan fórumát, ahol az élet lényeges kérdéseiről esik szó. Jómagam nem vagyok közigazgatási szakember, így gyakran a Comitatus tanulmányai révén válnak számomra láthatóvá a társadalmi életnek az önkormányzatisággal, közigazgatással kapcsolatos életbevágó kérdései. És más is, ami a helyi társadalomban, civil szervezetekben, helyi gazdaságban történik. Mint minden fórum, egyúttal arra is lehetőséget nyújt a folyóirat, hogy ismerkedjünk az adott társadalmi tér véleményformálóival, érveikkel, világnézetükkel. És az az illúziónk is meglehet, hogy ezeket az írásokat a döntéshozók is olvassák, netán mérlegelik az itt napvilágot látott gondolatokat.

Szerzőként is üdvösnek tartom, hogy lehetőség van saját dolgainkról, ügyeinről, problémáinkról írni. A húsz éves Comitatussal magam is jubilálok, mert éppen a tízedik tanulmányom jelent meg idén a folyóiratban. Írtam az eltelt évek alatt a székesfehérvári átalakulásról, az államszocialista nagyipar lebontásáról, annak helyi társadalmi következményeitől, munkanélküliségről és az új foglalkoztatási formák visszáságairól, a helyi igazgatásnak a gazdasági rendszerváltásban játszott szerepéről. A környezetemet leginkább érintő témákra kaptam a legtöbb visszajelzést, ezek érintették meg a legtöbb olvasót. Azokban az interjúkban, melyek tanulmányaim empirikus alapját jelentették sokaknak a tapasztalatai sűrű-

södtek. Így fordulhatott elő például, hogy egy társalgásban a beszélgető partnerem írásomból idézve érvelt. Azt tudta, hogy amiről beszél, azt a Comitatusban olvasta, de a szerzőre nem emlékezett.

Későbbi írásaimban a Közép-dunántúli régió által bejárt út, az átalakulásnak a fejlett régiókban követett módjával kapcsolatos aggályaimnak adtam hangot. Érvelésemet igyekeztem erőteljesebben statisztikákra alapozni, ellenőrizve, hogy a kvalitatív módszerek alkalmazása során kialakult véleményemmel összhangban vannak-e az adatok. Köszönet a szerkesztőségnek, hogy ezeket az erősebben statisztikai, közgazdasági jellegű írásaimat is szívesen fogadta.

A Comitatus egyébként – úgy tapasztaltam, – hogy olyan szakmai, értelmiségi kör olvassa, akik szívesen néznek szembe a ténnyel, és örömmel veszik, hogy egy rendszeresen megjelenő kiadványban regionális, megyei, kistérségi szinten zajló folyamatokról esik szó. A babérokat ilyenkor mi szerzők aratjuk le, minket dicsérnek, hogy elemzésünk fontos, lényegbevágó, vagy éppen reális. De az érdem nem csupán a miénk, hanem a szerkesztőké is, akik tudják, hogy szükség van efféle párbeszédre, előteremtik a kiadáshoz szükséges forrásokat, biztatják a szerzői kört a publikálásra, és rajta tartják szemüket a legfontosabb történéseken. Időnként pedig egy-egy szellemi csemegével lepnek meg bennünket, mint nemrég Bródy András „Tudományos közjátékával”.

LEVELEKI MAGDOLNA

Levelek a szerkesztőhöz

Kedves Comitatus!

Talán nem helyes így szólítani egy okos, érett férfiak szerkesztette lapot, én azért teszem, mert nekem, mindig is szeretnivaló, kedves elfoglaltságot jelentett, akár szerzőként, akár olvasóként, vagy „rovatmunkásként” kerültem kapcsolatba e sok vihart meg- és túlélte folyóirattal! Egyébiránt milyen lehet az, aki 20 éves?

Ha valaki eléri ezt a kort, biztosan büszkeség és boldogság érinti meg, és azt is tudja, hogy ezt szüleinek, közvetlen környezetének is köszönheti!

Tagadhatatlanul igaz ez a Comitatusra is, hiszen a létrehozó szülők, felnevelők, működtetők nélkül nem juthatott volna e korba.

Nyilvánvaló és közismert, hogy a Veszprém megyéből indított gondolkodás, tettekrevalóság eredményezte alapítását, a többi megye egyetértésével, támogatásával. Veszprém megye szülöttjeként is nagyon büszke vagyok erre a szellemi műhelyre és arra is, hogy kicsit részese voltam a benne folyó gondolkodásnak, véleménycserének.

Hálás vagyok és köszönöm azoknak, akik ezt lehetővé tették, sokat tanulhattam a magas színvonalú írásokból, segítettek munkámat, ismereteim gyarapítását.

Családom is örömmel forgatta oldalait, különösen a magyar társadalom alapkérdéseit, a közigazgatásunkat érintő elemzéseket, melyek szerzői nagy

tekintélyű szakemberek, többen - talán nem véletlenül - kormányzati feladatokat is elláttak, ellátnak.

Barátaim körében is kedvelt a lap, többször keresték rajtam, és kérdeztek, ha csúszott a megjelenése.

A szakterületem, a turizmus ágazatot érintő írásaim, és más szerzőktől származó tanulmányok is gyakran szerepeltek forrásmunkaként különböző felsőoktatási intézmények hallgatóinak szakdolgozataiban. Ezzel magam is többször találkoztam, akár konzulensként, bírálóként avagy vizsgáztatóként.

Nagyon jól éreztem magam, amikor a Pannon Egyetem turizmus szakos hallgatója a záróvizsgán a Comitatusban megjelent cikkemre utalt, az egyik témakörének kifejtésekor, és kérdéseimre azt is megerősítette, hogy ismerik és használják a lapot!

Többször előadódott, hogy az idegenforgalmi rovatban kérték megjelentetni tanulmányaikat, írásaikat oktatási szakemberek, szakértők tudományos munkásságuk nyilvánossá tételét elősegítve.

Gyakran cseréltünk véleményt egyes cikkek megjelenését követően szakmai körben megvitatva a szerzők gondolatait. Előfordult, hogy ellenvéleményt jeleztek az olvasók egy adott kérdéskörben, ám ez mindig jó irányt adott a további munkához.

Mindig is erős volt a kötődésem a megyéhez, és hittem a magyar megyerendszer fontosságában, így a 20 évében is segített! Segített, mert a lap ki-

emelkedő szereplője a megyei identitás erősítésének, amit olykor egyesek leki-csinylően kezeltek.

Elégedetten érzékelem, hogy az idő igazolta a folyóirat törekvéseit!

Köszönöm mindezeket a LAP-nak, és munkásainak!

Boldog születésnapot Comitatus!

VEILAND LÁSZLÓ

Kedves Zoltán!

Mindenekelőtt köszönöm megtisztelő kérésedet a COMITATUS-szal kapcsolatos gondolataim felidézésére.

A COMITATUS-t - a magam részéről - többnek tekintettem és tekintem most is egy egyszerű „szemlé”-nél.

A szerzőket és szerkesztőket ugyanis - leszámítva a „csak politikusok”-at - olyan kiváló szakembereknek tar-

tom, akikhez méltó szakmai színvonalat én magam nem tudok elérni. Ezért már annak idején sem vállalkoztam cikkek írására, csupán az érdekszövetséggel kapcsolatos hírek, információk közlésére.

A COMITATUS legfőbb erényének tehát a szakmai színvonalat tekintem. Véleményem szerint ez segítette és mentette meg az elmúlt 20 évben, a mindennapok túléléséért folyó küzdelemben. Azt hiszem, hogy a választott mottó mindennél jobban összefoglalja ezt.

Utólag is köszönöm, és azóta is megtiszteltetésnek tartom, hogy egy rövid ideig részese lehettem ennek a munkának.

A 20. születésnaphoz gratulálok, és a jövőre nézve is a legjobbakat kívánom a COMITATUS-nak.

Üdvözlettel,

KOVÁCS ZOLTÁN



Glossza

Semmelweis-nap: az egyik szemem sír, a másik nevet?

A napokban kaptam egy „olvasói” visszajelzést a június 5-én kelt és honlapomon (www.fogarasijozsef.hu) nyilvánosságra hozott – a Kormány elnökének és a legerősebb parlamenti frakció vezetőjének is megküldött – levelemben érintett témához kapcsolódóan, nevezetesen: pontosabban kellene fogalmaznom, hiszen a probléma egy részét a Kormány már megoldotta, *az idén a Semmelweis-nap már munkaszüneti nap!*

Valóban, de ezt levelem megírásakor is tudtam, hiszen olvastam (mindenki olvashatta) az Országgyűlés 2010. december 20-ai ülésnapján elfogadott „Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról” szóló 2010. évi CLXXIII. törvényt és annak vonatkozó 110.§-át, amely „Az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről” szóló 2003.évi LXXXIV törvényt kiegészítve egy új 15/B.§-al kimondta, hogy „Július 1-je Semmelweis-nap, amely az egészségügyi szolgáltatóknál foglalkoztatási jogviszonyban álló egészségügyi dolgozókra és egészségügyben dolgozókra kiterjedően munkaszüneti nap.” E törvényi rendelkezés 2011. január 1-jén lépett hatályba.

Az előbbieket a tények, de nézzük a problémákat! Az elsőt az is mondhatnánk csupán szépséghiba: a levelemben megemlített „munkaszüneti napokról” rendelkező törvények ugyanis az adott

foglalkozási ág ún. „alaptörvényei” (a köztisztviselőknél a Ktv.; a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai esetében a Hszt.; a bírák és az ügyészek tekintetében pedig a Bjt. illetve az Üsztv.), míg az egészségügy tekintetében ez az egészségügyről szóló Eütv. lett volna – mivel ez a törvény rendelkezik az egészségügyi szolgáltatókról és az egészségügyi foglalkoztatási jogviszonyban állók nyilvántartásáról és kötelezettségeiről – esetleg a közalkalmazottak jogállásáról rendelkező Kjt.! Ez utóbbi esetben viszont „kilógna a lóláb” mivel úgy a pedagógusokat, mint a többi közművelődési stb. intézményekben foglalkoztatott dolgozókat sem lehetett volna az „osztogatásból” kihagyni, hiszen ők is közalkalmazottak, ennyi „szabad” pénz azonban nyilván már nem volt, ezért került a Semmelweis-napi munkaszünet az említett törvényben mintegy „odavetve és elrejtve” kimondásra. A sietség és az „álcázás” ellenben súlyos hibát is eredményezett, amelyet a jogalkotó (és az előterjesztő) nem vett észre. Az egészségügy tudniillik – a fentiekben említett köztisztviselőkkel, bírákkal és ügyészekkel szemben – a Hszt. alá tartozó munkaszervezetekhez hasonlóan folyamatosan működő „üzemnek” minősül, ahol munkaszüneti napon is van mit tenni. Azaz a munkaszüneti napról szóló rendelkezést követően a nevesített 15/B.§-

nak egy – miként ez a Hszt.-ben meg is található – második törvényi mondatot is kellene tartalmaznia: a munkaszüneti napon teljesített „szolgálatért” az egészségügyi szolgáltatóknál foglalkoztatási jogviszonyban álló egészségügyi dolgozókat és az egészségügyben dolgozókat a munkájukért járó illetményen felül a távolléti díj is megilleti. Esetükben tehát - népiesen szólva - dupla pénz jár! Itt lép be a logikai sorba a nyílt levelemben közzétett gondolat.

Levelemben tehát egyrészt azt feszegettem, hogy a törvényhozó (Országgyűlés) vajon milyen jogon és milyen megfontoltságból különböztet közszolga és közszolga között, másrészt milyen felhatalmazás birtokában oszt „munkabért” az adófizetők pénzét is magában foglaló állami költségvetésből a közszolgálatban állóknak, miközben a többi kétkezi szakmákban (asztalos, esztergályos, útépítő, tetőfedő, kőműves stb.) ezt nem teszi? Harmadrészt, ha az ország olyan nehéz anyagi helyzetben van, hogy szükségessé vált áprilisban az Összefogás az Államadósság Ellen Alap létrehozása, akkor talán ezt az önállóan is milliárdos nagyságrendű összeget vele együtt a többi munkaszüneti napra a költségvetésből kifizetett, illetve a még kifizetendővel együtt célszerű lenne „átvezényelni” ebbe az Alapba (a már kifizetett összegeket pedig visszamenőleges hatállyal, van már ebben tapasztalatunk).

Negyedrészlet egy fejezetgazda olyan, mint egy anya, sohasem tesz/tehet különbséget gyerekei között semmiben, különösen nem az anyagiakat illetően! Vajon a témáért felelős miniszter anyai/

apai érzését hogyan volt képes legyőzni és az egészségügyben dolgozó közalkalmazottakat egy fizetett munkaszüneti naphoz juttatni a költségvetésből, míg a másik „édes gyermekével” a pedagógusokkal és a kulturális munkavállalói közalkalmazottakkal ezt nem tette meg? Persze az is érdekelne vajon a miniszter úr már „meglátogatta-e” az említett Alapot?

Mit javasolhatok a jövőre nézve a közszféra említett, de a fizetett munkaszüneti nap jutalmából kimaradt dolgozóinak? Kérdezzék meg szakszervezeteiktől, hogy mit is csináltak ez ügyben az elmúlt időszakban; esetleg alapítsanak új érdekvédelmi szervezeteket, de addig is a pedagógusnapot június első vasárnapjáról tegyék át egy másik, de hétköznapi napra, amikor az oktatás folyamatos üzemmódban érinti a pályán dolgozókat, hogy ők is „dupla fizetést” kaphassanak. Körbenézve a világban van olyan ország, ahol a pedagógusnap munkaszüneti nap: például Tajvanban e nap mindig szeptember 28-a, amely egyben Konfucius születésnapja is! Nálunk nem biztos, hogy filozófust kellene ez ünnephez keresnünk, lehet, hogy e célra Brunszvik Teréz grófnő is megfelelne: akár a Habsburg Monarchia területén az első magyarországi (Buda) óvoda (kisdédóvó) megalapításának időpontja (1828.) június 1. vagy – halálának évfordulója – szeptember 23. amikor a pedagógusnap mellett szellemi hagyatékának méltatására és értékelésére is sort lehetne keríteni.

Budapest, 2011. június 26.

FOGARASI JÓZSEF

Lapzárta

Meddig megye a megye?

Szubjektív visszatekintés a Comitatus-ra

Az 1989-es esztendőben már kiélestedett a vita a tanácsrendszer felváltó önkormányzati rendszer tartalmáról, jellemzőiről és struktúrájáról. A megyei tanácsokkal – és mögöttesen a megyei pártbizottságokkal – szembeni ellenérzések nagymértékben befolyásolták az álláspontokat. Miközben az 1985-ös országgyűlési választásokat követően érezhetően megindult az átalakulás a megye továbbra is hatalmi központként jelent meg, így a megyei hatalom felszámolása a demokratikus átalakítás egyik kitűzött célja volt.

Ebben az átalakítási folyamatban, a tanácsrendszer végnapjaiban fogalmazódott meg néhány lelkes és ifjú veszpéri társadalomkutató és megyei tanácsi köztisztviselő részéről a megyekutatás szükségessége és ebből az indíttatásból jött létre végső soron – már a megyegyűlési választásokat követően 1991 nyarán – a Comitatus Önkormányzati szemle, a megyék szakmai folyóirata, valamint a körülötte szövődő, változó összetételű szakmai műhely. A Comitatus kezdetektől egyrészt követte a megyék változó szerepét, másrészt és talán ez a fontosabb inspirálta a változtatási irányokat, erősítette a megyék összefogását, arcot adott a területi önkormányzati érdekeknek. Természetesen az elmúlt húsz esztendő a megyék sorsát illetően is a félig megvalósulás két évtizede volt.

Ebben a gyakran változó, bizonytalan folyamatban egyértelmű sikernek talán azt tekinthetjük, hogy a folyóirat, ha néha veszélyeztetve is, de megmaradt, fennmaradt, sőt a középszint kutatásának megkerülhetetlen, a felsőfokú képzés ismert és elismert folyóiratává vált. Az egyes ciklusokban eltérő volt a viszonya a lapnak a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségéhez (MÖOSZ), ami nem csupán a támogatás mértékében, hanem a folyóirat tartalmában is érzékelhető volt. (A MÖOSZ lapja fennmaradásában elévülhetetlen érdemeket szerzett a folyóirat főszerkesztője, Agg Zoltán, aki akkor is elkötelezett megyebarát maradt, amikor meg kellett válnia megyeházi kutatói állásától.)

A Comitatus szerkesztőbizottságában, szerkesztőségében és szerkesztésében aktívan közreműködő személyek hozták létre és alkották azt a szellemi közeget, amelyben mindvégig jó volt együtt gondolkodni, vitatkozni, örönden és gyakorta keseregni. Talán a folyóirat legnagyobb sikere, hogy a veszpéri műhely országossá és a tudományos területek sokaságát megjelenítővé vált. A Comitatus egyszerre volt tudományos, ismeretterjesztő és gyakorlati tartalmú tanulmányok, cikkek megjelenítője. Úgy gondolom, hogy *a megyekérdés folyamatos bizonytalanságának nem a folyóirat volt az oka.*

A megyei önkormányzás elmúlt húsz éve

Az elmúlt húsz év magyar önkormányzati rendszerében ugyan változó intenzitással, de mindvégig vitatott volt a megyei önkormányzatok helye és szerepe. Miközben a megyekérdésről vitatkoztunk, gyakran keveredtek a megyei fogalmak, illetve a megyében, mint közigazgatási egységben létező szereplők egymáshoz való viszonya. *Kezdetektől kettősség jellemezte a megyét*, mivel a választott önkormányzat mellett, felett, alatt és körülötte mindvégig jelen volt az állam szervezetrendszere, szervezeti rendszertelensége. A kettős jelenlét, kettős hatalmat is jelentett, amelyhez társult a megyei területfejlesztés intézményrendszere, változó hatalmi súlyokkal és befolyásokkal. A megyei önkormányzat, közigazgatási hivatal és dekoncentrált szervek, – valamint később a megyei területfejlesztési tanács - mellett kakukkfiókaként mindvégig befolyásolták a megyei folyamatokat a megyei jogú városok sajátos különállásukkal. A megyén belüli szervezetek és szereplők változó viszonyrendszerére jelentős mértékben hatott még az adott kormányok által erőltetett regionalizáció mértéke is. Lássuk, röviden, az egyes kormányzati időszakokra mi volt a leginkább jellemző, a megyekérdésben.

1990.

Az 1990-es önkormányzati törvény politikai kompromisszumának egyik befejezetlen alkotása a *megyei önkor-*

mányzatok felemás szabályozása volt. Megyei szinten ugyan létrehozták a sajátosan „választott” testülettel rendelkező megyei közgyűléseket, tisztségviselőket és hivatalokat, viszont a megyei közgyűlésekre ruházott feladatok alapvetően a középszintű közszolgáltatást nyújtó intézmények fenntartására irányult, míg térségi érdekképviselési és fejlesztési funkcióval nem rendelkeztek. Az így létrehozott megyei önkormányzatok egyfajta nagy GAMESZ (Gazdasági Műszaki Ellátó és Szolgáltató Szervezet) szerepet töltöttek be, és az hogy a feladatkörükbe konkrétan mely intézmények tartoznak döntő mértékben a települési, köztük kiemelten a megyei jogú városok akaratán múltott. (Megjegyzendő, hogy egyedül a megyei és a települési önkormányzatok kapcsolatában jelenik meg az önkormányzati törvényben szabályozottan a szubszidiaritás elve. Melynek következtében többnyire a települések döntésén múlt és múlik, hogy átadják-e fenntartásra az intézményük működtetési jogát a megyének, miközben az intézményi vagyon többnyire maradt a települések tulajdona.) A gyenge megyei szerepkörhöz tartozott a *megyei jogú városi kategória létrehozatala* is. Így a megyeszékhelyek és még néhány magyar „nagyváros” úgymond a megyén kívül látta el feladatait, többnyire vitatkozva a megye által fenntartott, de a megyei jogú városi polgárok által is igénybevett szolgáltatásokhoz való anyagi hozzájárulás mértékén.

Politikai értelemben véve az első ciklus megyei közgyűlései alapvetően és zömében független polgármesterekből

álltak, amely az akkor alkalmazott térségi – elektori típusú – delegálási eljárásnak volt a következménye. Miközben a megyei testületek keresték a helyüket és szerepüket, addig a kormányzat létrehozta a közigazgatási régiókban a köztársasági megbízottak intézményét. A köztársasági megbízottak, mint kormánypárti helyi politikusok sajátos helytartói szerepet kívántak betölteni, így *erőtlen rivalizálás alakult ki az állami bürokrácia regionális/megyei vezetése és a demokratizált megyei közgyűlések tisztségviselői között*. A kialakulatlan és kuszaság ellenére az első szabadon választott megyegyűlések lerakták a megyei önkormányzás alapjait és csökkentett jogosítványaik ellenére is *kezdett kialakulni egyfajta térségi érdekképviselet*, éppen a választás módjának következtében.

1994.

A Horn kormány programja átfogó változtatást ígért az önkormányzati rendszer egészében, így a megyéket érintően is, viszont mindebből annyi maradt, hogy *területi önkormányzatnak minősítette a törvény a megyei önkormányzatokat* (logikusabban rendezte és rögzítette a megyei feladatokat), megszüntette a köztársasági megbízottak regionális rendszerét és létrehozta a megyei közigazgatási hivatalokat, élükön alapvetően szakmai vezetőkkel, és megváltoztatta a közgyűlés tagjainak választását. Így 1994-től alkalmazták a megyei listás választást, ahol egyrészt a 10 ezer lakos alatti települések alkottak egy választó-

kerületet, illetve a 10 ezer lakos feletti települések egy másikat, míg a megyei jogú város lakói továbbra sem szavazhattak a megyei testületi tagságról. Ez a sajátos listás választás ugyan választójogi szempontból közvetlen választásnak minősül, viszont ezzel együtt *elveszett a közvetlen térséghez kötése az egyes képviselőknek*, mivel a listás választáson elsődlegesen a politikai pártok állítottak listákat, így a térségi érdekképviselet helyett pártelvű képviselet jött létre.

Az 1996-ban megalkotott *területfejlesztési törvény létrehozta a megyei területfejlesztési tanácsokat*, amelyek a megyei önkormányzattól független, háromoldalú korporatív testület volt. A kapcsolat a megyei önkormányzat és a területfejlesztési tanács között jórészt annyi volt, hogy mindkettőnek a vezetője hivatalból a közgyűlés elnöke volt. Így miközben politikai értelemben véve, meglehetősen erős legitimitással rendelkező testületek működtek a megyei önkormányzatoknál, addig a fejlesztési forrásokról delegátusokból (megyei jogú városi és térségi polgármesterekből, szakszervezeti és munkaadói vezetőkből, miniszteri képviselőkből) álló tanács döntött. A területfejlesztés intézményesítési folyamata létrehozta a regionális fejlesztési tanácsokat és *újult erővel indult meg a megye vs. régió vita*.

1998.

Az első Orbán kormány időszakában lényeges változás nem történt a megyei önkormányzatok helyét és helyzetét tekintve. A kormány változtatási szán-

dékát két közigazgatás-fejlesztési kormányhatározat ugyan tükrözte, viszont az abban foglaltak többnyire nem valósultak meg, így *a középszintű önkormányzatok regionalizálásának folyamata is elmaradt.*

A területfejlesztés intézményrendszerében *a korábbi háromoldalú partnerségi viszonyt 2000-től felváltotta a kétoldalú (kormányzat és önkormányzat) rendszer,* amelyben a pártpolitikai szempontok erőteljesebbé váltak, azáltal, hogy a miniszterek képviselői egyre inkább helyi pártpolitikusok lettek, de a megyei önkormányzat továbbra is csupán az elnök személyén kapcsolódott a területfejlesztéshez.

2002.

A Medgyessy-kormány programja – minden korábbihoz képest – ígért jelentős strukturális változtatást az önkormányzati rendszerben. A kormány hozzá is fogott többek között a megyei önkormányzatokat felváltó regionális önkormányzatok létrehozatalához, viszont a szükséges kétharmados támogatottság hiánya miatt elmaradt az Alkotmány és a kapcsolódó törvények módosítása. Ugyanakkor *megjelent a települések társulási színtereként a kistérség,* amely egyfajta közös intézményfenntartó és területfejlesztési szintet feltételezett. (Az eredeti szándék szerint a többcélú társulások kistérségi szinten a közigazgatási feladatok jelentős részét is ellátták volna.) A változtatások szakmai megalapozása érdekében hozta létre Lampérth Mónika belügyminiszter az IDEA prog-

ramot. *A programban foglalt javaslatok, elképzelések sora viszont – politikai támogatottság hiányában – csupán idea maradt.*

A területfejlesztési rendszer tekintében a kormány kísérletet tett a decentralizációra azzal, hogy mind a megyei, mind a regionális fejlesztési tanácsokban a kormányzat képviselőjét csupán egy főre csökkentette volna, és önkormányzati túlsúlyt biztosított volna. Ez a feles törvényt igénylő kezdeményezés azonban - a kisebbik kormánypárt elutasítása miatt - nem valósult meg, ugyanis így az SZDSZ képviselője többnyire kimaradt volna a megyei és a regionális fejlesztési tanácsokból.

2004.

Az első Gyurcsány-kormány lényegében megismételte az előző kormány programját, de belátta, hogy *nincs meg a szükséges politikai támogatottság a regionális önkormányzatok létrehozatalához,* így megkezdte a rendszer feles törvényekkel való átalakításának munkálatait.

2006.

A második Gyurcsány-kormány már nem tett kísérletet a regionális önkormányzatok létrehozatalára, viszont *a megyei önkormányzatok támogatásának csökkentésével, valamint a megyei államigazgatási szervezeti rendszer regionalizációs átalakításával a megyét, mint közigazgatási szintet tovább gyen-*

gítette. A csupán félig meddig sikeres feltes törvényi átalakítás egyik negatív következménye lett, hogy az Alkotmánybíróság döntése alapján a regionális államigazgatási hivatalok 2009. január 1-től nem gyakorolhattak törvényességi ellenőrzést az önkormányzatok felett.

A regionalizációs kormányzati elköteletség fokozta a megyei önkormányzatok ellehetetlenítését, aminek következtében az állami támogatásnak a települési önkormányzatokénál jelentősebb mértékű csökkentésével valóban nehéz helyzetbe kerültek a közgyűlések, ugyanakkor *minden korábbi ciklushoz képest erőteljesebbé vált a megyegyűlések pártpolitikai szerepe.* Ennek nyilvánvaló oka, hogy a 2006-os őszi választások eredményeként két megyét kivéve az ellenzéki Fidesz-szövetség nyert, így a többségében ellenzéki vezetésű megyei jogú városok mellett a megyei önkormányzati politikusok nagyon aktív napi pártpolitikai tevékenységet végeztek. Ezzel szemben *a regionális fejlesztési tanácsok kormánypárti helyi politikusok többsége mellett döntött formálisan a támogatásokról.* A megye közigazgatási kiüresítése mellett a megyegyűlésekben állandóvá vált a pártpolitikai csata.

2010.

A második Orbán-kormány programja alapvetően nem szólt az önkormányzati rendszerről, így *a megyekérdés sem jelent meg markánsan.* A 2010-es őszi önkormányzati választásokat megelőzően viszont *újból létrejönnek a megyei*

közigazgatási hivatalok, így szeptember 1-től megteremtődött a jogi feltétele az önkormányzatok húsz hónapig szünetelt törvényességi ellenőrzésének. Megkezdődött továbbá a regionalizált dekoncentrált szervek megyei szintre történő visszaszervezése, valamint *létrehozták a megyei kormányhivatalokat* 2011. január 1-től. Az újonnan szervezett megyei kormányhivatalok, élükön a politikus kormány megbízottal a kormányok régi vágyát teljesíti, azzal, hogy jelentős mértékben vonták össze a különféle dekoncentrált szervezeteket. (A megyei szintű teljes-körű integrációja a szakigazgatási szerveknek természetesen még nem fejeződött be.)

Az önkormányzati választásokat megelőzően *sor került a képviselői létszám csökkentésére, amely legnagyobb arányban a megyegyűléseket érintette.* Az eddigi 835 megyei önkormányzati képviselő helyett csupán 391 került megválasztásra. A létszámcsökkentésen túl változott a választás módja is azáltal, hogy az eddigi két formális megyei választókerület helyett a megye egésze alkotott választókerületet, azonban a megyei jogú városok választópolgárai továbbra is megyén kívül maradtak. *A választások eredménye elsöprő kormánypárti győzelmet hozott,* valamenyny megében meghatározó többséget szerzett a Fidesz-KDNP pártszövetség, így 2010-ben létrejött megyei közgyűlések mindegyikében kormánypárti elnököt választottak. (Tekintettel arra, hogy a közgyűlési elnököket a megyegyűlések választják, így az elnökök politikai hovatartozása többnyire megjeleníti az

adott megye politikai többségét is. A mellékelt táblázat tartalmazza a közgyűlési elnököket 1990-től napjainkig.)

Ezen túlmenően a területfejlesztés intézményrendszerében is létrejött a kormánypárti többség és a megyei jogú városokban is a kormánypárti frakciók kerültek többségbe, Szeged kivételével. Mindennek következtében a korábbi évtizedekben tapasztalt egyes megyei szereposztásokban megjelentett politikai ellensúlyok megszűntek, politikailag egyneművé váltak a megyék állami, önkormányzati és területfejlesztési szempontból egyaránt.

A jövőről röviden

Miközben a megyei közgyűlésekben teljessé vált a kormánypárti többség, aközben a *megyei önkormányzatok szerepének leértékelődése* látható. Egyrészt egyértelművé vált, hogy a *megye meghatározó elsőszámú közszereplője a kormány megbízott, így lényegében az 1990-ben már felvillantott főispán – alispán felállás kezd kialakulni.* Ezen túlmenően a megyei önkormányzatok jelentős adósságot halmoztak fel, amely egyrészt az elmúlt évek csökkentett állami finanszírozásából, másrészt pedig a gyakorta „fedezet nélkül” kibocsátott kötvényekből adódik.

Mivel a megyei önkormányzatok nem rendelkeznek tényleges saját bevétellel, így a gazdasági helyzetük meglehetősen kilátástalan, pontosabban teljes mértékben kiszolgáltatottjává váltak a kormánynak. A súlytalan megye további gyengítése jelenik meg a Belügyminisz-

térium május elején közzétett, az önkormányzati rendszer átalakítására vonatkozó munkaanyagában.

A munkaanyag egyértelműen rögzíti, hogy az önkormányzati rendszer belső átalakítása fő irányának a főváros, a megyei önkormányzat és a kistéleplési önkormányzatok átalakítása tekinthető, míg a városok és megyei jogú városok esetében kisebb volumenű változásokat javasolnak. A megyei önkormányzatok átalakítására vonatkozóan három alternatívát jelenít meg a BM anyaga.

A/ variációban a megyei önkormányzatok a jelenlegi intézményfenntartó feladatai helyett *átfogó területfejlesztési feladatot kapnak*, amely a megyei önkormányzatok megerősítését jelenti, azáltal, hogy a megyei önkormányzat hatáskörébe kerülne a jelenleg regionális területfejlesztés szervezése (így különösen a közúti-, gazdasági- és egyéb infrastruktúrális fejlesztését), a határmenti (ETT) együttműködések szervezése, az épített környezet védelme (esetleg bizonyos környezetvédelmi-igazgatási, műemlékvédelmi feladatok). Továbbá részt vállalnának a megyei önkormányzatok a kisebbségekkel kapcsolatos feladatokból, valamint a természetvédelmi feladatokból, hulladékgazdálkodási feladatokból, illetve szervezik a megye sporttal kapcsolatos feladatait, diákolimpiai és szövetségei versenyrendszert működtetnek.

A megye jelenlegi intézményfenntartó feladatainak nagy része (oktatás, egészségügy, szociális ellátás, stb.) a javaslat szerint így átkerül a megyei kormányhivatalokhoz vagy a megyei jogú

városokhoz. Az átalakítás következtében a megyei önkormányzatok mellett működő hivatalok létszámát csökkenteni javasolják.

B/ variációban a sajátos intézményfenntartó feladatok – a jelenlegi megyei könyvtárak, múzeumok, levéltárak működtetése – mellett láthatnak el átfogó, az A/ változatban megjelenített területfejlesztési feladatokat. Ebben az esetben sem látna el a megyei önkormányzat oktatási, szociális és egészségügyi intézményfenntartást.

C/ variációban megfogalmazottak szerint a megyéknél jelenleg meglévő feladatokat részben a megyei kormányhivatalokhoz, részben a megyei jogú városokhoz kívánják rendelni, így csak reprezentatív, koordinatív feladatok, valamint kisebb jelentőségű intézményfenntartó feladatok maradnának és újabb feladatokat nem telepítenek a megyei önkormányzatokhoz, ezáltal *szerepük így csak jelképes marad*, koordináció, illetve érdekegyeztetést végeznének. *Ez a változat a teljes kiürítését jelentené a megyei önkormányzatnak, ami indokatlanná tenné további fenntartását.*

A javaslat pozitív eleme, hogy jelzi, hogy át kell tekinteni az önkormányzati képviselők választásával kapcsolatos szabályokat, különös tekintettel a megyei jogú városok lakosainak (A-B variáció esetén) megyei önkormányzatokban történő megjelenítésére.

A területfejlesztés tekintetében a BM javasolja, hogy *a regionális fejlesztési tanács szerepét a megyei fejlesztési tanácsok vegyék át*. Javasolják továbbá, hogy az önkormányzatok kötelesek le-

gyenek saját adóbevételeik egy részének megyei szinten történő fejlesztési hasznosítására. Ehhez azonban nagyobb szerepet kell biztosítani számukra a döntésekben. Ha a területfejlesztési források bővülnek a helyi adók meghatározott hányadával, mondja a vitaanyag, akkor mind a megyei fejlesztési tanács tagjainak meghatározása, mind pedig a szavazati jog meghatározása korrekcióra szorul. Indokoltnak tartják, hogy a befizető önkormányzatok (pl. megyei jogú városok) képviselője is biztosítva legyen, valamint, hogy a szavazati jog tükrözze a forrásokhoz való hozzájárulás arányát is. Ugyanakkor a részletes szabályok kidolgozásához – különösen, ha a regionális fejlesztési tanácsok megszüntetéséről születik döntés – szükséges annak eldöntése, hogy a megyei fejlesztési tanácsban az önkormányzatok, vagy az állam szerepe legyen-e hangsúlyosabb, elmélkedik a vitaanyag.

Az elmúlt húsz évben gyakran igényelt és hangsúlyozott *erős középszint* a belügyminisztériumi leiratban nem jelenik meg. Nincs szó a megyei önkormányzatok szerepéről a szubszidiaritás érvényesítésében, nincs szó tényleges saját bevételről, adókivetésről, nincs szó a területfejlesztés és a térségi közszolgáltatások összehangolásáról sem. Egy kicsit úgy tűnik, hogy a mostani elképzelésben is a maradvány-elv érvényesül a megyei önkormányzatnál, azzal a különbséggel, hogy *most nem az lesz a megyei önkormányzati feladat, amit a települések átadnak, hanem amit nem visz el a kormányhivatal és a megyei jogú város.*

Az elképzelésekből a legnagyobb vita a területfejlesztési szerepek tekintetében várható a megyei kormány megbízott, a megyei önkormányzat és a megyei jogú város között. A vita nem szakmai érvek és ellenérvek, hanem parlamenti politikai erővonalak mentén fog eldőlni. Píllanatnyilag a megyei jogú városi lobbik tűnik erősebbnek.

A megye – a sokat és sokszor emlegetett ezeréves – az elkövetkezendő években is megmarad, mint közigazgatási egység, de *hogyan lesz Magyarországon tényleges önkormányzó megye* azt nehéz megítélni, mivel jelenleg a települési önkormányzás léte is meglehetősen ingatag.

ZONGOR GÁBOR

Irodalomjegyzék

- Agg Zoltán: Adalékok a regionális politikai földrajzhoz I.: Megyei választások Magyarországon 1990-2010. COMITATUS XXI.:(1-2) pp. 40-54. (2011)
- Agg Zoltán (szerk.) Közigazgatás - Térfeleosztás - Választások. Veszprém: Comitatus, 2010. 152 p.
- Agg Zoltán: Alkotmányosság, közigazgatás, önkormányzat. Veszprém: Comitatus, 2008. 106 p.
- Agg Zoltán: A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban. 148 p. 2006. (PhD) www.comitatus.hu
- Agg Zoltán - Zongor Gábor: Politikai földrajz és megyerendszer II. COMITATUS XIV.:(11-12.) pp. 42-83. (2004)
- Agg Zoltán: Politikai földrajz és megyerendszer. Veszprém: Comitatus, 2005. 176 p.
- Agg Zoltán és Oláh Miklós: Lamperth Mónika belügyminiszter az önkormányzatok finanszírozásáról és a regionalizmusról. COMITATUS XIV.:(1-2.) pp. 31-40. (2004)
- Agg Zoltán: A „politikamentes” közgyűléstől a politizáló megyegyűlésig. In: Agg Zoltán, Zongor Gábor (szerk.) Rendszerváltó önkormányzók: 1990-2000.
- Agg Zoltán és Oláh Miklós: Beszélgetés Pintér Sándor belügyminiszterrel. COMITATUS IX. (1-2.) pp. 7-13. (1999)
- Agg Zoltán: Erősödik a megyei lobby a Parlamentben.: Kormánypárti vezetés a megyegyűléseken. COMITATUS VIII.:(11-12.) pp. 41-43. (1998)
- Agg Zoltán és Zongor Gábor: Önkormányzat és közigazgatás.: Beszélgetés dr. Boross Péter belügyminiszterrel. COMITATUS II.:(5.) pp. 3-12. (1992)
- Oláh Miklós és Agg Zoltán, (szerk.) Új szereposztás: Önkormányzati választások 2002. Veszprém: Comitatus, 2003. 406 p.
- Oláh Miklós és Agg Zoltán (szerk.) 3/b.: Az 1998-as önkormányzati választások Veszprém megyében. Veszprém: Comitatus, 2000. 464 p.
- Zongor Gábor és Agg Zoltán (szerk.) Rendszerváltó önkormányzók.: 1990-2000. Veszprém: Veszprém Megyei Önkormányzat Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Irodája, 2001. 228 p.
- Zongor Gábor: A lebegő megye in. Agg Zoltán (szerk.) A lebegő megye. Cikkek és tanulmányok (1991-1994) Veszprém: Comitatus, 1994. 412 p.

Melléklet A megyei közgyűlések elnökei 1990-2011

Magye	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010
Baranya	Dr. Szűcs József	Weimer József (SZDSZ) Dr. Tóth Sándor (MSZP)	Dr. Kékés Ferenc (MSZP)	Dr. Kékés Ferenc (MSZP)	Dr. Hargitai János (Fidesz-KöNP)	Dr. Hargitai János (Fidesz-KöNP)/ Horváth Zoltán (Fidesz-KöNP)
Bács-Kiskun	Kőrösi Miklós+ Dr. Simon Imre	Dr. Balogh László (MSZP) Varga Zoltán (MSZP)	Endre Sándor (Fidesz-MPP) Domokos László (Fidesz-MPP)	Dr. Balogh László (MSZP) Varga Zoltán (MSZP)	Bánfalvi Gábor (Fidesz-KöNP-NF) Farkas Zoltán (Fidesz-KöNP-Gk)/ Farkas Zoltán (Fidesz-KöNP-Gk)	Bánfalvi Gábor (Fidesz-KöNP) Farkas Zoltán (Fidesz-KöNP)
Borsod-A-Z	Szabó György	Szabó György (MSZP) Gyárfás Ilkko (MSZP)	Dr. Ódor Ferenc (Fidesz-MPP)	Gyárfás Ilkko (MSZP)	Dr. Ódor Ferenc (Fidesz-KöNP)	Dr. Mengyi Roland (Fidesz-KöNP)
Csongrád	Lehmann István	Lehmann István (MSZP)	Dr. Frank József (FKGP)	Dr. Frank József (MSZP)	Magyar Anna Mária (Fidesz-KöNP -KPE -NF -MAGOSZ -VP)	Magyar Anna Mária (Fidesz-KöNP)
Fejér	Paál Huba	Szabó Gábor (MSZP)	Fertő László (Fidesz-MPP)	Szabó Gábor (MSZP)	Gombaszögre dr. Balogh Ibolya (Fidesz-KöNP-NF)	Vargha Tamás (Fidesz-KöNP)
Győr-Ménfőcsanak	Botos Gábor	Botos Gábor (MDF)	Ivanics Ferenc (Fidesz-MPP)	Dr. Szakács Imre (Fidesz-MPP)	Dr. Szakács Imre (Fidesz-KöNP)	Dr. Szakács Imre (Fidesz-KöNP)
Hajdú-Bihar	Szekeres Antal	Szilágyi Pál (MSZP)	Láyer József Géza (Fidesz-MPP)	Dr. Juhász né. Lévi Katalin (MSZP)	Rácz Róbert (Fidesz-KöNP - MAGOSZ)	Rácz Róbert (Fidesz-KöNP)/ Bodó Sándor (Fidesz-KöNP)
Héves	Dr. Jakab István	Dr. Jakab István (MSZP)	Sós Tamás (MSZP)	Sós Tamás (MSZP)	Sós Tamás (MSZP)	Horváth László (Fidesz-KöNP)/ Szabó Róbert (Fidesz-KöNP)
Jász-Nagykun-Szolnok	Boross Lajos	Ivánkai Imre (MSZP)	Bösi Lajos (Fidesz-MPP)	Tokár István (MSZP)	Fejér Andor (Fidesz-KöNP)	Kovács Sándor (Fidesz-KöNP)
Komárom-Egyetemen	Dr. Kovács György Zoltán	Dr. Kovács György Zoltán (MSZP)	Lázár Mózes (Fidesz-MPP)	Agócs István (MSZP)	Dr. Völner Pál (Fidesz-KöNP)/ Popovics György (Fidesz-KöNP)	Popovics György (Fidesz-KöNP)
Nógrád	Konrádi Ferenc	Szmitnyá Sándor (SZDSZ)	Becskő Zsolt (Fidesz-MPP)	Dóra Ottó (MSZP)	Becskő Zsolt (Fidesz-KöNP)	Becskő Zsolt (Fidesz-KöNP)
Pest	Dr. Inczédy János	Dr. Schmidt Géza (KöSZ)	T. Mészáros András (Fidesz-MPP)	Szabó Imre (MSZP)	Szűcs Lajos (Fidesz-KöNP)	Dr. Szűcs Lajos (Fidesz-KöNP)
Somogy	Dr. Gyenesi István	Dr. Kolbér István (MSZP)	Dr. Gyenesi István (SE)	Dr. Gyenesi István (SE)	Gelencsér Attila (Fidesz-KöNP)	Gelencsér Attila (Fidesz-KöNP)
Szabolcs-Szatmár-Bereg	Medgyesi József	Dr. Zilahi József+ Dr. Helmeczy László	Dr. Zilahi József+ (MDF) Dr. Helmeczy László	Gazda László (MSZP)	Fülöp István (Fidesz-MAGOSZ-NF) Seszták Oszkár (Fidesz-MAGOSZ-NF)	Seszták Oszkár (Fidesz-KöNP)
Tolna	Dr. Priger József	Bach József (MSZP)	Koltai Tamás (Fidesz-MPP)	Frankné Dr. Kovács Szilvia (MSZP)	Dr. Puszkás Imre (Fidesz-KöNP)	Dr. Puszkás Imre (Fidesz-KöNP)
Vas	Dr. Pusztai Gyula	Dr. Pusztai Gyula (MSZP)	Markó Péter (Fidesz-MPP)	Markó Péter (Fidesz-MPP)	Kovács Ferenc (Fidesz-KöNP-NF)	Kovács Ferenc (Fidesz-KöNP)
Veszprém	Dr. Zonogi Gábor	Dr. Zonogi Gábor (MSZP)	Kuti Csaba (MDF)	Kuti Csaba (MDF)	Lasztovicza Jenő (Fidesz-KöNP)	Lasztovicza Jenő (Fidesz-KöNP)
Zala	Dr. Pálty Dénes	Varga László (MSZP)	Varga László (MSZP)	Kiss-Bodog Zoltán (Fidesz-MPP)	Manninger Jenő Vilmos (Fidesz-KöNP)	Manninger Jenő Vilmos (Fidesz-KöNP)

Rövidítések: Gk: Gazdakörök, VSZ: Választási Szövetség, SE: Somogyért Egyesület

Megjegyzés:

Dőlt betűvel az országgyűlési képviselő megyei elnökök

- 1/ Domokos László 2010 júliusában lemondott mivel megválasztották az Állami Számvevőszék elnökének
 2/ Dr. Völner Pál 2010 májusában lemondott mivel kinevezték a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Infrastrukturális Területért Felelős Államtitkárává
 3/ Dr. Hargitai János, Rácz Róbert és Horváth László lemondott, mert 2011. január 1-vel kormány megbízottá nevezték ki.