

DEÁK ISTVÁN:
Megye vagy régió a közigazgatási közép szinten?
A közigazgatási közép szint fejlődésének rövid története 2000-ig

Abstract

The biggest dilemma of the Hungarian public administration, state administration nowadays is the future of the medium level administration. There are fierce debates in scientific and political circles about whether the county strengthened in its competencies should fill this position or the region functioning not always satisfactorily in the field of the territorial development.

The picture is completed by the theory of the „big county system” reappearing from time to time in scientific literature. The European spatial development and the appearance of the „city regions” lead to different solutions and development strategies in the member states of the EU. In Hungary, there has no step forward yet. The competencies, tasks of the „small regions” need to be clarified, only ad-hoc solutions were born depending on the political circumstances without any conceptions in the long run.

A vármegye a magyar lélek és jogi felfogás egyik legeredetibb alkotása, melynek története szinte összeesik a függetlenségért és szabadságért folyton harcoló nemzet történetével.

(Révai Nagylexikona, Budapest 1926. 19. kötet, 19. oldal)

1. Bevezetés

A mai magyar közigazgatás, államigazgatás legnagyobb kérdése, hogy mi lesz a közép-szinttel. Ádáz szakmai és politikai vita dúl arról, hogy a történeti alapozottságú megye hatáskörében és feladatkörében megerősítve alkalmas erre, vagy a területfejlesztésben jól-rosszul működő régió töltse-e be ezt a pozíciót. A képet árnyalja az időközönként a szakirodalomban megjelenő „nagy megyés” elképzelés.

Az európai térfejlődés, illetve a „városrégiók” megjelenése más és más megoldásokat, fejlődési pályákat jelöl ki az Unió tagországai között. Magyarországon nincs előrelépés. A kistérség-járás szerepköre, funkciója még nem tisztázott, ad-hoc megoldások születnek hosszú távú koncepciók nélkül, a mindenkori választási ciklusok függvényében.

Tanulmányomban a magyar megyerendszer kialakulásával, fejlődésével a legitimitációs kérdést kívánom áttekinteni.

2. A magyar megyerendszer fejlődése

2.1. A megyerendszer kialakulásának időszaka

Bár a különböző történészek vélemények megoszlanak a Szent István halálakor létező vármegyék számáról, a leginkább általános vélemények szerint akkor mintegy 35–40 vármegye létezhetett, mely a későbbiekben tovább növekedett. Teljes történeti fennállása alatt szinte sohasem fedte le az ország területének egészét (Nagy 2000).

A vármegyrendszer már a korai századokban is a területi önkormányzat fontos egysége volt, de teljesnek tekinthető szerepköreit csak a XIII–XIV. századtól, a nemesi vármegye kialakulásától töltötte be.

A vármegyénél nagyobb területi egységek létrejöttére a korai századokban csak szórványos példákat találunk. Az ország harmadát lefedő dukátus fennállására a 12. század elejétől tulajdonképpen nincs adat. A későbbi korokban a szűkebb értelemben vett országtest megosztására csak elvétve kerül sor. Ilyennek tekinthető a viszonylag rövid életű szerémségi hercegség felállítása, a stájer hercegség Vas, Zala és Somogy megyékkel megnövelt területe, az ifjabb királyság területének kialakítása IV. Béla alatt. A későbbi korokban Erdély státusza, valamint a bánságok területe bírt e jellemzőkkel. Idesorolhatók továbbá e korból a tartományúri hatalom területei is.

A török megszállás előtti korszakban tehát a területi közép szint kialakulása a királyi, majd a nemesi vármegyét emelte meghatározó szereplővé. A járások megjelenése dokumentálható, de szerepköreik elenyészőek, a megyénél nagyobb térszerkezeti egységek szintén nem dominánsak, inkább a peremvidékekre jellemzőek.

Sajátos szerkezetet alakított ki a török hódoltság időszaka, amikor az ország területi egysége megszűnt, három részre szakadt. A török uralma alatt egyfajta kettős közigazgatás alakult ki. A megszállók által kialakított négy vilajet struktúrája kevésbé illeszkedett a korábbi rendszerhez, miután önállósága jelentős mértékben korlátozott volt.

A magyar vármegyék szerepe, jelentősége gyakorlatilag nullává vált, s legfeljebb a megmaradt hazai lakosság terheinek fokozására szorítottak azzal, hogy a földesurak e rendszerben próbálták adószedéseiket törvényesíteni.

A királyi Magyar vármegyék területén lényeges változások nem történtek, legfeljebb a polgári és katonai közigazgatás különválásáról beszélhetünk.

Speciális helyzet alakult ki a keleti területeken az Erdélyi Fejedelemség létrejöttével, s ennek kebelén belül az ún. hajdútelepülések kialakulásával, melyek a vármegyei kereteken kívül, sajátos települési és térségi önkormányzatokként működtek.

A hódoltság megszűnése után nagy vonalakban, viszonylag gyorsan visszaszerveződtek a középkori vármegyék.

2.2. A polgári, területi közigazgatás formálódása

A hatékonyság növelésének zászlóra tűzésével az első közigazgatási reformkísérlet II. József nevéhez köthető. A cél a nagyobb területi egységek létrehozása, a kialakult rendi ellenállás legfőbb bástyáinak a lebontása volt azért, hogy egy, az uralkodóhoz hű apparátus vegye át a közép szintek vezetését. Az így létrejött tíz kerület élén királyi biztosok álltak. A rendszer 6–7 éves fennállása hatékonynak bizonyult, de az uralkodó halála után, az 1791-es országgyűlés a régi kereteket állította vissza.

A szándék azonban, mely szerint a megyei apparátusokba szakértő személyek kerüljenek delegálásra, megmaradt. A folyamat 1844 végével indult meg osztrák és részben magyar támogatással, de a 48-as események ismét elsöpörték a kezdeményezést. A Bach-korszakban aztán újra hasonló törekvéseket figyelhetünk meg, amikor a cél olyan területi egységek létrehozása volt, ahol a magyar nyelvű lakosság kisebbségbe kerül a nemzetiségekkel szemben. A létrehozott 6 kerület lényegében meg is felelt ezen szándéknak, de a korszak névadójának halála ismét eltörölte a „reformokat”.

A kiegyezésig elkeseredett harcok követhetők nyomon, mivel a magyar politikai elit saját hatalmának zálogát látta a területi önkormányzatisággal bíró vármegyékben, ezért a bármely irányból érkező változtatási szándéknak minden erejével ellenállt.

A dualizmus korának legfőbb vívmánya a polgári közigazgatás megteremtése volt. Az

1867–82-es vármegyei reform újra határozta a települések jogállását, szakmailag hozzáértő apparátusokat alakított ki.

A XIX. század hetvenes-nyolcvanas éveiben európai mértékkel mérve is valóban korszerű volt a magyar területi közigazgatás. További fejlődésében azonban újra megrekedt. A virilizmus, ahol a vagyon számított központi tényezőnek, a rendszer alappillérvé merevedett, s egészen a második világháborúig fennmaradt. Társadalmi értelemben a dzsentrí politikai szerepét sem volt képes semmi kiváltani, aminek a közigazgatás is csak a kárát látta. A két világháború közötti reform- és racionalizálási kísérletek tehát ismét halálra voltak ítélve (Németh–Szabó 1993).

Hazánk területének a trianoni békeszerződés által történt felosztása 30 vármegyét teljesen elragadott a magyar állam kötelékéből és a megmaradt 33 megye közül is csak 10 volt sértetlen, a többi 23 pedig csonka. Az 1923 évi XXXV. tc. a szomszédos csonka vármegyéket takarékosági szempontból ideiglenesen közigazgatásilag egyesítette úgy, hogy összesen 25 megyei törvényhatóság működött (Révai p. 21).

2.3. A II. világháború utáni változások hatása a területi közigazgatásra

1947-től a politikai élet szereplői különböző képen kívántak hozzájárulni a közigazgatáshoz. A reform elképzelések közül a legradikálisabbnak a Bibó, Erdei, Mattyasovszky névvel fémjelzett, a Nemzeti Parasztpárthoz köthető változat volt, mely szerint 70–80 város-megyét kívántak létrehozni, s ezekből 7 kerületet, központjukban regionális centrumokat kialakítva. A modell az alföldi mezővárosokra alapult, de az északi és a dunántúli országrészekre nem került adaptálásra.

A másik fő vonulat szovjet alapozottságú, a gazdasági kapcsolatokon nyugvó, a megyénél nagyobb területi egységek kialakítását célzó irány volt. Az ún. rayonírozás fő képviselője Markos György volt.

Az 50-es évek elején gőzerővel indult meg az egyetemeken, tudományos műhelyekben ezen rendszer elméleti és gyakorlati megalapozása. A jelentős vitákat is kiváltó műhelymunkáknak az 1971-ben megjelent Országos Településfejlesztési Konceptió elfogadása vetett véget, ahol politikai alapon deklarálták az ún. tervezési-gazdasági körzetek kialakítását, ám ezek is csak fikciók maradtak.

A hetvenes évek végétől fokozatosan megszűntek a járások, helyüket a városkörnyéki rendszer kialakítása vette át. Ezen alsó középszintek mellett a közigazgatás tényleges közép szintű szereplőjévé a 80-as évek közepére a megye vált.

Az Ötv. hatályba lépéséig a megyei tanácsok közvetítették a helyi tanácsokhoz a központi célkitűzéseket, gondoskodva a központi irányítás, illetve az ágazati politikák érvényesítéséről. Emellett feladatuk volt a települések, azok tanácsainak érdekképviselése, valamint olyan szolgáltatások biztosítása, amelyek a megye egészét, vagy nagy részét érintik, vagy valamilyen különleges igényt elégítenek ki, speciális ellátást nyújtanak.

A rendszerváltás előkészítésekor készült szakmai értékelések szerint a harmadik, 1971-es tanácstörvénnyel számos központi célkitűzés jelent meg elsősorban a terület- és településpolitika területén. A területi önkormányzatiság egyes elemeinek kialakítására történtek ugyan kísérletek, de ezek realizálása nehezen érvényesült. A megyéknek különösen a forráselvonó, újraelosztó szerepét kritizálták a városok és a községek. Sajátosan keveredtek a különböző megyei funkciók. A megyei tanács döntően államigazgatási jelleget mutató szervezeti egységei a központi szervek területi szerveiként működtek. Általánosságban a helyi tanácsok érdekképviselése és érdekegyeztetése megyei szinten alig érvényesült.

A megyei tanácstestület tekintetében a közvetett választás rendszere sem vált be, a testületek személyi összetétele kedvezőtlenül alakult, ugyanis a tanácstagok egy része nem volt tagja a helyi tanácsoknak, a községek egy része így érdektelenné vált a választási mechanizmusban.

2.4. Az önkormányzati rendszer helyreállítása

A politikai szándékok, akaratuk kulminálása eredményeként az Ötv. elfogadásával a megyék elveszítették forrásait, jogosítványait, így a területi középszint lényegében súlytalaná, intézményfenntartóvá degradálódott, lebegővé vált (Zongor Gábor kifejezése):

Ezzel párhuzamosan a települések önkéntes együttműködése révén létrejöttek az első térségi társulások először egy-két, majd később egyre több konkrét probléma kezelésére, megoldására, a térség fejlődését segítő kérdések rendezésére. Ugyanakkor nem volt törekvés a megye egész területét lefedő szerveződések létrehozására.

A központi kormányzat felől is új területi szint került kialakításra az un. köztársasági megbízotti intézményrendszer felállításával. Az ország területét 8 régióra bontó területi szervezet a kormányzat kinyújtott karjaként funkcionált a megyék felé, másik oldalról pedig törvényességi felügyeletet látott el a helyi, térségi döntések felett. A felállított KMB-régiók súlyát csökkentette, hogy önálló szerepük nem volt, forrásokkal nem rendelkeztek, legitimitációjukat sem a megyék, sem pedig a települések nem fogadták el.

A megyék az előzmények ellenére, vagy azokkal együtt is, a települések döntő hányada számára még ebben az időszakban is a területi középszint legfontosabb szereplői maradtak azért, mert a kialakuló dekoncentrált hivatalok (DEKO-k) is alapvetően megyei területi alapozottságúak, másrészt pedig a történelmi alapozottságú identitástudatot nem lehetett, s ma sem lehet tollvonásokkal, politikai akaratokkal megváltoztatni.

Az 1994-es Ötv. módosítás némileg új helyzetet hozott a megyék számára, mivel a közvetlenül választott képviselők révén a Megyei Közgyűlések legitimitációja növekedett, néhány korábban elvesztett jogosítványukat visszakapták, s befejeződött a megyei alapozottságú DEKO rendszer kiépítése. Megszűntek a KMB régiók, s a megyei jogú városok is elvesztették bizonyos olyan jogosítványait, amelyekkel a megyei szint erősödhetett.

Sajnos a megyei középszint problematikáját az 1996-os, európai szintű Területfejlesztési törvény sem rendezte. Bár a területfejlesztés központja a megye lett, alapegységei statisztikai kistérségek. Érdekesség, hogy a rendszer alapegysége a munkaszervezet, a Területfejlesztési Tanács lett, nem pedig a legitimnek tekinthető Megyei Közgyűlés, amely csak elnökével képviselteti magát. A 99-es törvénymódosítás tovább erősítette a régió szerepét. A területfejlesztés központja mára az átpolitizált régió.

3. Következtetések

Elengedhetetlennek látszik az önkormányzati középszint megerősítése, ami történhet a mai megyék történelmi hagyományokon nyugvó feladat, hatáskör és illetékességének visszaállításával. Elképzelhető a mai megyék „nagy megyékké” történő összevonása a mai hivatalosan létező hét fejlesztési régió bázisán, a fejlesztési régió önkormányzati régióvá történő fejlesztése, sőt a „három régiós” modell is. A szakirodalomban jelenleg ezek az elképzelések a leginkább ismertek. A lehetőségek mindegyikének vannak előnyei és hátrányai, amit itt nincs lehetőségem kifejteni. Meggyőződésem szerint az önkormányzati középszint letéteményese a történelmi alapozottságú, kellő beágyazottsággal és legitimitással rendelkező megye kell legyen.

A Magyarország méreteinél nagyobb országok sem engedhetik meg maguknak azt a luxust, hogy a központi és a helyi szint közé még két lépcsőfokot építsenek be. Véleményem szerint tehát sokkal pregnansabban kell elkülöníteni a területfejlesztés, valamint a közigazgatás kérdéskörét, megszüntetve a jelenlegi átfedéseket. A területfejlesztés bázisa lehet a régió, de legitimitását mielőbb meg kell teremteni.

Végig kell gondolni az átalakulóban lévő európai térstruktúra kapcsán a nagyvárosok, térségi – európai értelemben vett – körzetközpontok szerepét, a fejlesztési lehetőségüket, a tényleges funkciókkal ellátott decentralizációt.

Bárhogy is döntenek az erre jogosítottak, újra kell értékelni a területfejlesztés „hatáskörét és feladatait” és vissza kell állítanunk annak belső egyensúlyát. A lisszaboni célok teljesítését a jövőben is ki kell egészíteni „hagyományos” területi törekvésekkel, hiszen az elmaradott térségekben a versenyképesség megteremtésének az alapja a felzárkóztatás, tehát a hatékonysági kritériumok teljesíthetőségéhez szolidaritási alapon meg kell teremteni a szükséges előfeltételeket. A régiók és a kistérségek közötti különbségek mérséklésének is kulcsszereplői a városok, a városrégiók. A különböző területi szintek között világos feladat- és funkciómegosztást kell kialakítani, ami decentralizációval és az alsóbb szintekről az állam kivonulásával kell járnia. Újra kellene szintetizálni a városfejlesztési és a regionális fejlesztési modelleket és új minőségű területpolitikát, területfejlesztési logikát kellene alkalmazni, amelyben a városoknak kiemelkedő szerepük van (Faragó 2006).

Irodalomjegyzék

- Faragó László (2006): A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása. Tér és Társadalom, évf. 20. 2. szám.
- Hajdú Zoltán (2002): Magyarország közigazgatási földrajza, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Horváth Gyula (1998): Európai Regionális Politika (Dialóg Campus kiadó, Budapest–Pécs).
- Horváth M. Tamás (2004) (szerk.): A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén. BM IDEA Program, MKI.
- Horváth M. Tamás (2007) (szerk.): Nézetek és Látszatok (KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Bp.).
- Horváth M. Tamás (2007) (szerk.): Piacok a főtéren (KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Bp.).
- Nagy Gábor (2000): Múlt, jelen, jövő – a területi középszint Magyarországon, Comitatus. január–február.
- Németh Jenő, Szabó Lajos (1993) (szerk.): A közigazgatási középszint szerepe különös tekintettel a megyei önkormányzatok perspektívájára Bp.
- Pálné Kovács Ilona (2005) (szerk.): Regionális reformok Európában. IDEA-TÖOSZ, Bp.
- Pálné Kovács Ilona (2007) (ed.): Regional Decentralization in Central and Eastern Europe. Pécs: University of Pécs Department of Political Studies, (Political Studies of Pécs, 4.).
- Pálné Kovács Ilona (2008): Helyi kormányzás Magyarországon. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, (Studia Regionum) (Dialóg Campus Szakkönyvek).
- Révai Nagylexikona (1926): Budapest, 19. kötet.