



## Változó vagy konzerválódó önkormányzati rendszer?

### A helyi önkormányzatok és a 2010. évi országgyűlési választások utáni változások

A most hatályos helyi önkormányzati rendszer még 1990-ben született, közvetlenül a rendszerváltás után, annak egyik közjogi következményeként. Magyarország akkor egyértelműen elfordult az 1949 után kiépült tanácsai rendszertől és visszatért az államigazgatási és önkormányzati feladatokat és szerveket szétválasztó megoldáshoz. A kialakult modellben központi helyet foglal el a települési – városi és községi – önkormányzatok rendszere. A jogalkotó erre a szintre telepítette a legtöbb feladat- és hatáskört, illetve a legtöbb anyagi forrást is.

Eltérően több közép-európai átalakuló országtól, Magyarországon nem szüntették meg az önkormányzati középszintet és így – bár meglehetősen kiüresedett kompetenciákkal, illetve minimális anyagi bázissal – továbbra is fennmaradtak a megyei önkormányzatok. Az 1990-es évek elején kialakult választási rendszer kisebb-nagyobb módosításokkal már majdnem 20 éve működik. 1990 óta négyévenként kerül sor a helyhatósági választásokra, amelyeken megújulnak az önkormányzati képviselőtestületek.

Természetesen az évek során különböző kritikák is megfogalmazódtak a magyar helyi önkormányzati rendszerrel szemben. Különösen a szétaprózódott település-terület és az ebből is fakadó forráshiányt szokás kritizálni, továbbá a helyi képviselők túlzottan magas számát, valamint egy átfogó regionális-közigazgatási reform elmaradását. Az ország regionális átalakításáról már majdnem másfél évtizede folynak viták, de egyelőre az önkormányzati nagy régiók létrehozása elmaradt. A mély történelmi hagyományokkal és komoly társadalmi beágyazottsággal rendelkező megyék minden gyengeségük ellenére ahhoz túl erősnek bizonyultak, hogy csak úgy fel lehessen áldozni őket a regionalizálás oltárán. A kormányzat azért néha próbálkozott azzal, hogy legalább a befolyása alá tartozó államigazgatást regionális alapokon szervezze át. Ez a folyamat elindult, de néha olyan komoly problémákhoz vezetett, mint például az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet rendszerének nem szándékolt megszűnése.

Az alkotmányozó annak idején – helyesen – arra törekedett, hogy komoly garanciákkal bátyázza körül a helyi önkormányzati rendszert, ezért a legtöbb fontos jogszabályt a kétharmados törvények közé emelte. Ez természetesen megnehezítette minden későbbi reformpróbálkozást. Eddig kétszer fordult elő a rendszerváltás utáni politikatörténetben, hogy a győztes kormánykoalíció kétharmados többséget szerezzen a törvényhozásban – 1994 és 1998 között a szocialisták és liberálisok szövetségének, 2010-ben pedig a FIDESZ-Magyar Polgári Párt és a KDNP szövetségének sikerült. Az 1990-es években még túl friss volt az új helyhatósági önkormányzati rendszer ahhoz, hogy rögtön mélyreható reformoknak vessék alá, bár akkor is történtek fontos változások – például a polgármesterek közvetlen választásának általánossá tétele, valamint a kormányt képviselő és az államigazgatási feladatokat ellátó megyei hivatalok létrehozása.

Egyébként minden kritika ellenére az önkormányzati rendszer működik, gyökeret eresztett és ezáltal megszokottá vált, ezért nem biztos, hogy célszerű azt alapjaiban felforgatni. Tény viszont, hogy az új kormányzatnak van rá lehetősége, hogy megváltoztassa ezt a rendszert. Arra is van viszont lehetősége, hogy igazi konzervatívként csupán a rendszer kirívó hibáit küszöbölje ki és finom újrahangolását végezze el.

Az áprilisi választások után összeült új országgyűlés valóban hozzájárult a munkához, amely több ponton a helyi önkormányzati rendszert is érinti. Igaz, ezekből az első változásokból, amelyek között egyaránt vannak alkotmánymódosító minősített törvények és kormányrendeletek is, még nem rajzolódik ki teljes kép, legfeljebb csak néhány tendencia. Eddig két olyan változásra került sor, amely feltétlenül kétharmados többséget igényelt – az alpolgármesteri tisztség újraszabályozása, valamint az önkormányzati képviselők létszámának radikális csökkenése.

Az alpolgármestereket érintő változás lényege az, hogy a képviselőtestület mostantól olyan személyt is megválaszthat alpolgármesternek, aki egyébként nem tagja a képviselőtestületnek. A főpolgármesternek és a polgármestereknek továbbra is több helyettesük lehet, de képviselőtestületi elnökként csak azon alpolgármester helyettesítheti őket, aki maga is tagja ennek a testületnek. A „külsős“ alpolgármester tehát nem. Ez a változás igazából a közvetlenül megválasztott polgármester mozgásterét növeli, de mégsem mondható radikális változásnak.

Jóval radikálisabb lépés volt a települési és megyei önkormányzati képviselők létszámának csökkenése az új országgyűlés első tavaszi-nyári ülészakán, hiszen 2010. október 3-a után Magyarországon körülbelül 10 000 önkormányzati képviselővel lesz kevesebb. Ez hozzávetőlegesen 40 %-os csökkenést jelent a jelenlegi majdnem 27 000 képviselői létszámhoz képest. Ez a változás összhangban van a parlamenti győztesek azon választási ígéretével, amely értelmében majdnem megfelelzik a hivatásos politikai elit létszámát. Ennek leglátványosabb jele az eddig 386 fős parlament létszámának a 200 főre való leszállítása. Végül is majdnem hasonló arányban csökken a helyi és megyei képviselők létszáma. A fővárosi közgyűlésben az októberi választások után 66 képviselő helyett csak 33 (fő) városatya fog ülni, Szegeden 43 helyett 29 és a sort lehetne még folytatni. Egyes helyeken olyan radikális a csökkenés, hogy még az 50 %-ot is eléri. Nógrád Megye közgyűlésében például 40 fő helyet csak 15 megyei képviselő fogja képviselni a nógrádi választópolgárok közösségét. Lesznek olyan kistéleplések is, ahol az eddigi 3 képviselő helyett csak 2 fogja irányítani a polgármesterrel együtt a falu életét.

Akármilyen látványosnak és radikálisnak tűnik ez a képviselői létszámcsökkenés, elvi szempontból nagyobb jelentősége van a helyhatósági választások szabályai újrahangolásának. Látszólag itt nem kerül sor elvi

jelentőségű reformra, hiszen a lényeges szabályok zöme nem módosul, azonban a változások mégiscsak nagyobb hatással lehetnek az országos és a helyi magyar politikai palettára. Főleg, ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy az új pártok parlamentbe való bekerülésével, más pártok kiesésével, illetve jelentős összezsugorodásával amúgy is elindult a magyarországi politikai szerkezet átstrukturálódása. Eddig 35 nap, azaz 5 hét állt a jelöltek rendelkezésére, hogy ezen idő alatt gyűjtsék össze az őket támogató ajánlószelvényeket, azaz az ún. kopogtatócédulákat. Most már csak 15 nap maradt erre a gyűjtésre, pedig a jogszabály módosítások következtében a megyei és a fővárosi közgyűlési választásokon indulni szándékozó pártoknak nem kevesebb, hanem jóval több ajánlószelvényt kell összegyűjteniük. Eddig megyei közgyűlési listát az a párt vagy szervezet indíthatott, amely megszerezte a választásra jogosultak 0,3 %-ának támogatását. Az új szabályok szerint már 1 %-ra van szükség. Ezek a változások a nagyobb és politikailag beágyazottabb pártoknak, illetve társadalmi szervezeteknek kedveznek, a nulláról indulóknak vagy a kicsiknek nem túlzottan előnyösek, hiszen rövidebb idő alatt többet kell teljesíteniük.

Némileg módosultak az egyéb választási szabályok is. Azokon a településeken, ahol 10 000 főnél kevesebb lakos lakik, változatlanul marad az eddigi kislistás rendszer, amelyben az összes jelölt neve egy szavazólapon szerepel és a választópolgárok közülük annyit karikázhatnak be, ahány tagja van a képviselőtestületnek. A mandátumok elosztása a leadott szavazatok arányában történik – azaz azok kapnak majd mandátumot, akikre legtöbben voksoltak. A nagyobb településeken elvben maradt az eddigi vegyes rendszer, de a korábbiaknál több mandátum sorsa fog eldőlni az egyéni választókerületekben és kevesebb mandátumot osztanak szét a kompenzációs listáról. Ez is a nagyobb, 30-40 %-os támogatottsággal rendelkező pártoknak kedvez.

Nemcsak az alkotmányos és a választási szabályok módosításából olvashatók ki az egyes fejlődési tendenciák, hanem az egyébként időszerű államigazgatási szervezési változásokból is. 2010. július 9-én megszületett 214/2010 (VII.9.) sz. Kormányrendelet a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokról, mely 2010. szeptember 1-jén lép hatályba. Ettől kezdve újra működni fog az önkormányzatok törvényességi felügyelete, amely évek óta (tulajdonképpen 2007-től) megoldatlan. A legfontosabb újítás az, hogy újból a megye (illetve a főváros) lesz a területi államigazgatás fő terepe és a tervek szerint itt működnek majd az APEH és a rendvédelmi szervek kivételével a dekoncentrált

államigazgatás (ebbe beleértendők a szakigazgatás különböző ágazatai is) különböző szegmenseit összefogó megyei hivatalok is. Ezek élén a közigazgatásért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök által kinevezett hivatalvezető áll, akit hivatalvezető-helyettesként a hivatal főtájkára segíti. A főtájkárt a hivatalvezető javaslatára a miniszter fogja kinevezni. Amíg a vezető mandátuma a kormány mandátumához kötött, addig a helyettese kinevezése határozatlan időre szól.

Összesen 19 ilyen megyei és 1 fővárosi hivatal kezd meg munkáját szeptemberben. Egyelőre a gyámhivatal, a főépítész és az építésügyi felügyelet került a szakigazgatások közül a megyei hivatal alá, de egy későbbi kormányrendelettel más területi szakigazgatási szervek is a közigazgatási hivatal alá kerülhetnek. A terv az, hogy a centralizáció révén megszűnjön a megyenként majdnem 25-30 dekoncentrált szakigazgatási szervet jelentő hivatali halmaz.

A megyei és fővárosi közigazgatási hivatalok kettős irányítás alatt fognak működni – egyrészt a kormányt és a kormányzati közigazgatási politikát megjelenítő közigazgatási és igazságügyi miniszter alatt, valamint a szakigazgatás tekintetében a kompetens szakminisztériumok alatt. Úgy tűnik, a jelenlegi kormányzat komoly szándéka az, hogy a megyékben egy erős, a megfelelő politikai-kormányzati háttérrel rendelkező vezető által irányított, a legtöbb területi államigazgatási feladatot koordináló, felügyelő és irányító hivatal jöjjön létre, amely képes lesz a „helyszínen” képviselni a központi kormányzat akaratát és áttekinthetőbbé, illetve egyes esetekben egyszerűbbé tenni az államigazgatási feladatok intézését.

A jövőbeli elképzelések szempontjából e hivatali centralizáción kívül leginkább előremutató az, hogy az egész elképzelés megyei keretben kezd megvalósulni. Ezzel valószínűleg hosszabb időre zárójelbe fog kerülni a közigazgatási regionalizáció és azzal együtt az ország regionális önkormányzati decentralizációja is. A megyék tehát egyelőre túlélték az elmúlt 15-20 év reformelképzeléseit és néhány évig most nem kell tartaniuk az előrenyomuló, egyébként Magyarországon komolyabb hagyományok nélküli régióktól. Igaz, a hosszabb távú helyhatósági reformelképzelésektől még nem sokat lehet tudni, de az is üzenetértékű, hogy a nagy önkormányzati reformról április óta nem nagyon esik szó.

**Halász Iván**  
tudományos főmunkatárs