

## Fölszállott a páva?

### *A rendszerváltozás egyik vitakérdése: szükség van-e önkormányzati megyékre?*

El kell árulnom, hogy a témában elfoglalt vagyok, hiszen 1980-90 között a megyei önkormányzatok egyik jogelődjénél a Veszprém Megyei Tanács szakigazgatási szervének, majd a megyei önkormányzat egyik háttérintézményének munkatársa voltam, s engem is erősen foglalkoztatott a megyék jövője, hiszen akkor a magam jövőjét is a megyeházán láttam. (A Comitatus Önkormányzati Szemle c. folyóirat szerkesztőjeként 1991 óta pedig már „hivatalból is” a megyei önkormányzatok pártján állok.) Miért is érdekes ez? Erről szól a következő rövid esszé...

#### Mi köze van ennek 1988-hoz?

A történet néhány évvel előbb kezdődött és 1989-90-ben csúcsonyosodott ki. 1994-ben, majd 2006-ban újabb fordulatot vett, hiszen törvényeket módosítottak, rendeleteket, - néha alkotmányellenesen - léptettek életbe, amiket aztán a 2010-12 közötti jogalkotás (alkotmányozás, új önkormányzati törvényalkotás) teljesen átformált, s most (talán) nyugvópontra (?) jutott...

\*\*\*

Menjünk tehát vissza a 33 évvel ezelőtti időkre!

Az önkormányzati törvény koncepciójának kidolgozására Verebélyi Imre<sup>1</sup>, az MTA doktora vezetésével az új, immár negyedik tanácstörvény előkészületének fedőneve alatt az Államigazgatási Szervezési Intézetben (a továbbiakban ÁSZI-ban, mely 1990-ben a Magyar Közigazgatási Intézet nevet vette fel, s aminek a tudományos részlegét 2006-ban az akkori kormányzat a munkatársak kirúgásával szüntette meg) az 1980-as évek második felében indultak meg a munkálatok. Ehhez kapcsolódóan, részben ezzel párhuzamosan igen komoly kutatások indultak be a tanácsi gazdálkodás témakörében is, többek között például a ma is aktuális közoktatási rendszer racionalizálásával kapcsolatban.

Az ÁSZI két fő közgazdásza akkor a két Gábor (Vági és Péteri) volt, utóbbival egy évfolyamra jártam egyetemre az akkori MKKE-n a frissen megreformált tervezési szakra. A nagyobb név a sajnálatosan korán (már 1990-ben) elhunyt Vági Gábor<sup>2</sup> volt, akivel a budapesti ellenzéki kapcsolatokkal rendelkező Erdős András, pénzügyi osztályos kollégám ismertetett meg. Vele szóbeli konzultációkat folytattam, majd egy hosszú tanulmány írására kaptam felkérést az ÁSZI-tól. Péteri Gáborral először a közoktatási kutatások keretében, később egy Veszprém városi kutatási projekt kapcsán kerültem kapcsolatba.<sup>3</sup>

\*\*\*

A megyék 1990-ben a bűnbak szerepében találták magukat, és a politikai erők egyik fele a megyei önkormányzatiság teljes megszüntetésére is kísérletet tett. Ez azonban éppoly sikertelen kísérlet volt, mint ahogy a 18-19. századi önkényuralmi évtizedek sem tudták megtörni a vármegyék erejét. Pedig ekkor a megyék összevonásával, kerületekbe szervezésével is próbálták legyűrni a nemzet ellenállását. A megyerendszer szétverésére utoljára Rákosi Mátyás hívei tettek kísérletet 1955-56-ban, de ez még a tanácsrendszer keretein belül is olyan nagy vihart váltott ki, hogy a tervezet az erős ellenállás miatt még a forradalom előtt lekerült a napirendről.

1988-90 között ismét felélénkültek azok a mozgalmak, amelyek a magyar megyerendszert úgynevezett alulról felépülő város körzeti beosztásra kívánták felváltani, s ezeket a városkörnyékeket vagy városmegyéket 7-8 régióba kívánták szervezni. Ez az elgondolás lényegében a Nemzeti Parasztpárt által hirdetett 1946-os Erdei-Bibó-féle, az akkor kb. 70-80 egységet tartalmazó úgynevezett város-megyei koncepcióra épült. (A járások és a megyék szétverésével a Parasztpárt a feudál-kapitalista gyökerű Magyarországot kívánta megszüntetni.)

Ebből az elvi alapból eredt – legalábbis a hivatkozások szintjén –, bár ennek a város-megyei koncepciónak is egy szélsőséges formája volt, az SZDSZ által az önkormányzati törvény vitájakor meghirdetett társulásos megye gondolata, amely teljesen az önkormányzatokra bízta volna közigazgatásuk középszintű

megszervezését. Az SZDSZ 1990-es ellen-törvénytervezetében még csak utalás sincs a megyékre, igaz, hogy a megyéknél nagyobb területű régiók nyílt meghirdetésétől is tartózkodik. (Az SZDSZ a megyék megszüntetését célzó álláspontját az 1994-es választási kampány idejére pihentette, a megyehatárok megváltoztatására sem törekedtek, egyedül Pest megye megszüntetésének gondolatát vetették fel.)

\*\*\*

A rendszerváltozás idején, az akkori átalakulás során a megyei önkormányzatiságnak a lényege, az értelme és egyáltalán a megvalósulásának lehetősége – ezek mind bizonytalanok voltak. Az önkormányzati törvény ugyanis csupán érintőlegesen foglalkozott a megyék kérdésével – döntően a településekre fókuszált –, s a megyéknek maguknak kellett bizonyos értelemben kitalálniuk, hogy milyen irányokat vegyenek, ezért meglehetősen sokféle megoldás, módszer jelent meg. A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének a folyóirata a Comitatus Önkormányzati Szemle ezért nem csak kizárólagosan a megyékkel, azok problémáival foglalkozott, hanem a helyi-települési önkormányzatokra, a velük való együttműködésre is figyelt, miként az első szám bevezetőjében olvasható: „Szellemi hidakat kell építenünk a területi és a többi helyi önkormányzatok között”.

Természetesen több szakasza van a Comitatus több mint negyedszázados történetének, hiszen – mint tudjuk – a megyei önkormányzat helye, szerepe kérdésében is változott a jogi szabályo-

zás is az idők során. Megváltoztak például a súlypontok, hiszen az első ciklusban a megyei önkormányzat – a választási rendszerből következően, ami a kistérségekre épült – alapvetően térségi szemléletű, ám a térségi (területfejlesztési) feladatoktól megfosztott megyegyűlés volt. A Horn-kormány idején módosult az önkormányzati törvény (területi megnevezést kapott a megyei önkormányzat), de éppen ekkor elvesztette a térségi kapcsolatait és – elsősorban a pártlistás választási rendszer miatt – átváltott egy főképp politizáló szerepkörű testületbe. (Rechnitzer János szóbeli közlése szerint „politikai homokozó” lett.)

Ami Zongor Gábor, korábbi megyegyűlési elnök szerint nem tett jót a megyék megítélésének sem. Ha a megyei önkormányzatok megítélése sok tekintetben negatív, abban szerinte éppen ez a túlzottan politizáló szerepkör dominál. 1996-tól kezdődően – amikor a területfejlesztési törvény megszületett –, a közép szint kérdéskörében hangsúlyosan megjelent a megyéknél nagyobb területi egység, a régió, mint egy sajátos fejlesztési terep és ugyancsak folyamatosan megjelentek a publikációkban a települési problémák is; az együttműködési, társulási kérdések. Így természetesen a Comitatus sem csupán a megyékkel törődő folyóirat volt, hanem megyei nézőpontból ugyan, de az önkormányzás, a társadalom-irányítás és hatalomgyakorlás problematikájával széles körben foglalkozó folyóirat lett.

## Alkotmányos megyerendszer

Sajnos (vagy szerencsére) az Alkotmány megfogalmazása nagyon szükséges volt:

„A Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik.” Ebből az egyetlen mondatból állt az akkor hatályos magyar alaptörvény helyi önkormányzatokról szóló fejezetének első bekezdése. Ezek szerint az ország területét a főváros és a megyék lefedik, hiszen, ha a megyei jogú városok kimaradnak, akkor lyukak keletkeznek a térképen. Van persze olyan nézet is, hogy az ország területét a főváros, a városok és a községek fedik le, a megye az csak egy elvi, közigazgatási konstrukció, hiszen határai is mesterségesek.

Ilyen alapon a települések határai is mesterségesek, hiszen minden közigazgatási határ mesterséges, még akkor is, ha természeti tárgyhoz, pl. egy folyóhoz kapcsolódik. (A folyó medre változik, miközben a közigazgatási határ megmarad.)

Az akkor hatályos Alkotmány szerint „a megye választópolgárainak közöségét megilleti a helyi önkormányzás joga.” Ez a jog 1994-ig elvileg csak többszörösen közvetetten, gyakorlatilag pedig egyáltalán nem érvényesülhetett. A közvetlen választással végre érvényt szerezhetek a megyében élők ennek az alkotmányos alapjoguknak.

Bár a megyei önkormányzat nem a települési önkormányzatok szövetségéként működő középszintű önkormányzat, hanem egy sajátos, a többi helyi önkormányzattal egyenrangú, azok

működését esetenként kiegészítő, illetve kiegészítő, elsősorban intézményfenntartó önkormányzatként létezik. A helyi önkormányzatok definíciója szerint a megyei önkormányzat mégis a megyében élő választópolgárok közössége. A polgárok viszont az akaratukat elsősorban a választott képviselőik útján tudják érvényesíteni.

## Megyei választási rendszer

Az 1994. évi törvénymódosítás során az eredeti tervek szerint ezt a jogunkat (a megyei képviselők megválasztását) az egész megyére vonatkozó illetve a kistérségekben külön-külön állított pártlistákra való szavazás révén gyakorolhattuk volna, feltéve, ha nem lakunk megyei jogú városban. Mivel a kistérségek választókerületi határaiban ilyen rövid idő (két nyári hónap) alatt igen nehéz lett volna megegyezni, ezért akkor még úgy gondoltuk, hogy valószínűleg csak egy megyei listára voksolhatunk.

Volt még egy furcsa ötlet, s eszerint külön listájuk lenne a tízezer lakos alatti településeknek, s külön az ennél népesebb városoknak. (Kivéve az ötvenezer-nél népesebb városban, illetve a megyeszékhelyen élőkét, hiszen a valamennyi megyeszékhely megkapja a megyei jogot.)

Végül ez a „furcsa ötlet” valósult meg.

Így a megyei közgyűlés választásánál a településeket két csoportba osztották, s a testületek tagjainak egyik részét a tízezernél kisebb, a másik részét pedig az ennél nagyobb települések lakói vá-

lasztják (feltéve, ha nem laknak megyei jogú városban). A megyékben tehát két választókerület volt, külön-külön a községeknek, illetve a 10 ezer lakosnál nagyobb városoknak. Így a pártok két listát állíthattak, ugyanakkor a társadalmi szervezeteknek, valamint a kisebb pártoknak gyakorlatilag lehetetlenné válik a bekerülés a megyegyűlésbe.

A megyék alkotmányos helyzete nem túlzottan erős. Nem tudom, hogy ezen mennyire lehet segíteni.

Az 1996-os Alkotmány-koncepció kapcsán megdöbbenve láttam, miszerint nem hogy erősítenék a megyék pozícióját, hanem éppen egy olyan jövőképet vázoltak fel, amely a megszűnését jelenti ennek a politikai kategóriának; magát ezt a szót, hogy megye, ezt is kiiktatták volna az alkotmányból, erre is voltak törekvések. A megyei hatásköröknek a növekedése valóban csak csöpögtetve történt, és sokszor átgondolatlanul.

A regionalizációnál mindig az okoz gondot számomra, hogy amikor gazdasági régiókról beszélünk, egy területnek a gazdaság-földrajzi egységéről, akkor azt egyes politikusok rögtön átvetik a közigazgatási régió megfogalmazásának szükségességébe.

Ráadásul nemcsak politikusok, hanem elismert szakértők is fogalmaznak úgy, hogy ha a megyék valóban nagyobb jogköröket kívánnának, akkor a mai meggyeszerkezet alkalmatlan erre. A mai kicsi megyéknek a gazdasági ereje kevés ehhez. Verebélyi Imre fogalmazta meg, hogy a „háromnevű” megyékhez, tehát Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékhez képest a kis

megyék, például Tolna vagy Vas megyék, gazdasági ereje nem képes arra, hogy egy elképzelt nagyobb feladatkört ellásson. Ilyenkor meglebegtetik, hogy jól van gyerekek, örüljetez annak, hogy most még ez van, ez a megye, mert lehet ez még ennél rosszabb is, tehát még meg is szüntethetünk benneteket.

Én úgy éreztem, hogy az akkori politikai közéletnek megfeleleltek ezek a gyenge megyék, hiszen úgy tűnt, hogy szükség van erre a fajta megyei politikai közéletre, amelyben igazából olyan nagy jelentős kérdések, és jelentős pénzösszegek fölött még az új területfejlesztési rendszerben sem rendelkeznek. Bizonyos fokig ez elegendőnek tűnt. Az a gyanúm, hogy ha az az 5-6 gazdaságilag erős régió valóban létrejönne Magyarországon, akkor az lehet elméletileg bármennyire szép, de politikailag nem hiszem, hogy nagyon kedvező lenne az ország számára. És valószínűleg óriási ellenállást váltana ki éppen a fővárosi politikusok körében, hiszen túl nagy hatalmat jelentene egy két-hárommilliós lakosságú régió. Magyarországon szerencsére nincsenek belső nemzetiségi problémák, és történelmileg sem úgy alakult, hogy a tartományi rendszernek lenne létalapja, de előfordulhat, hogy fölerősít bizonyos fajta ellentéteket, amik nem lennének kívánatosak az ország számára.

## A közigazgatási régió

A közigazgatási régió fogalma 1991 és 1994 között az ún. köztársasági megbízotti működési területek meghatározá-

sakor vetődött fel ismét. A köztársasági megbízottak hivatalai azonban továbbra is megyénként működtek, így a 8 régió nem tudott hazánk közigazgatásában meggyökeresedni.

Nem közigazgatási, hanem tervezési-gazdasági szinten 1990-ig is léteztek az öt vidéki nagyvároshoz és a fővároshoz kapcsolódva a megyéknél nagyobb körzetek. Így a központi körzet Budapestet és Pest megyét, az észak-dunántúli a Balatontól északra lévő öt megyét, a dél-dunántúli a másik négyet, a dél-alföldi és az észak-alföldi, valamint az észak-magyarországi pedig a többi három-három megyét foglalta magába.

A köztársasági megbízotti beosztás kialakításakor a 4-5 megyés, ráadásul sok kis településsel rendelkező megyéket magába foglaló régió közigazgatási szempontból nem lett volna kezelhető. Ezért egy közép-dunántúli régiót is létrehozta, Fejér, Veszprém és Zala megyékből. A központi régióból kiemelték a fővárost, és Pest megye mellé Nógrád, valamint Jász-Nagykun-Szolnok megyét társították. Így egyedül a dél-alföldi régió határai estek egybe a korábbi tervezési-gazdasági körzetekével.

A köztársasági megbízotti régiók az 1994-es év végén megszűntek. A területfejlesztési törvény 1996-os elfogadása után jöttek létre a közigazgatási relevanciával nem rendelkező tervezési-statisztikai régiók.

Magyarország tervezési-statisztikai régióiról még az 1994-ben megválasztott parlament döntött 1998 márciusában. A határozat arra is kitért, hogy ezt

a 7 régióból álló területi beosztást 2000 végéig felül kellett volna vizsgálni.

Sokan, a megyei vezetők közül is, elégedetlenek voltak a 3-3 megyéből, valamint Budapestból és Pest megyéből álló tervezési-statisztikai rendszerrel, hiszen a régióközpontok kijelölése sem történt meg véglegesen, és az is kétséges volt, hogy ezzel a beosztással lehet-e az EU támogatásokat maximalizálni. Többen úgy vélték, hogy Budapest mutatói oly mértékben javítják annak a területi egységnek az átlagát, amelyhez tartozik, hogy így a legtöbb pénztől ez a régió mindenképpen el fog esni. Ezért azt javasolták, hogy a főváros önálló régiót képezzen, míg az azt körülvevő megyék - Pesten kívül Komárom-Esztergom, Fejér és Nógrád - egy különálló régiót alkosson. Így tehát két elképzelés élt a többi nagy régióra. Az egyik szerint az ország valóságos fejlettségi szintjét tervezési-statisztikai szempontból jól közelíti, hogy az említett központi régió mellett, amely Budapestet és az említett négy megyét tartalmazná, a többi dunántúli megye, illetve alföldi és északmagyarországi megye tartozna egy statisztikai egységbe. Mivel azonban az Európai Unió szakértői által határozottan megfogalmazott követelmény volt, hogy a tervezési-statisztikai régiók saját választott testülettel, önkormányzattal is rendelkezzenek, így ez a három régió viszont már túl nagy méretű. Túl nagy, legalábbis Magyarország politikai és társadalmi életében, ezért külön észak- és dél-dunántúli, illetve észak- és dél-alföldi, valamint észak-magyarországi régiót tartanának célszerűnek.

Ennél is radikálisabb volt az akkor is legnagyobb ellenzéki párt programvitája során megfogalmazott javaslat, amelyik 5 politikai régióval számolt, s így Kelet-Magyarországon 2 területi egységet képzelt el. Az MSZP belső vitára bocsátott véglegesített anyagból ez már kimaradt.) Így Kelet-Magyarországon az északi területen Borsod-Abaúj-Zemplén hosszútávú program-tervezetében körül is határolta ezeket a régiókat. (A megyével északon, Heves, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Hajdú-Bihar, míg délen Bács-Kiskun, Békés, Csongrád és Jász-Nagykun-Szolnok megyék alkottak volna egy-egy politikai régiót.) Nyugat-Magyarországon a déli régió a mai tervezési-statisztikai beosztással megegyezően Baranya, Somogy és Tolna megyékből állna, míg az északihoz az eddigi Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala megyékből álló területhez Veszprém megye is csatlakozna. Ez utóbbi beosztás kétség kívül megoldaná Pápa térségének problémáját, amelynek települései nehezen találják helyüket a Fejér és Komárom-Esztergom megyékkal kiegészült közép-dunántúli régiókban. (Közép-dunántúli régió már volt egyszer a köztársasági megbízotti rendszeren belül, ahol a harmadik megye nem Komárom-Esztergom, hanem Zala volt azzal a nyilvánvaló céllal, hogy a közepén lévő Veszprém lehessen a székhely.)

S ezzel vissza is jutottunk a székhely problémához, amely minden régióbeosztás „rákfenéje”. Egyedül a dél-dunántúli régió székhelye lehetne stabil, Pécs pozíciója mégis megingott, amikor a területfejlesztési régió központja

199-ben Kaposvárra került. Az észak-dunántúli régió székhelye sem lehet Sopron, amennyiben Veszprém megye is csatlakozik, s Szombathely pozícióját is gyengíti a terület súlypontjának keletre tolódása. (A orosz nyelvek szerint Veszprém megyét azért nem vették be a nyugat-magyarországi régióba, miközben a Dél-Dunántúlra is kacérkodó Zala megye teljes tag lehetett, hogy Vas megye székhelye váljon a régió központjává.) Nyilvánvaló, hogy ebben az elképzelt új régióban a legfejlettebb megyeszékhelyként Győr válhat a központtá, ha azonban más szempontok is szóba kerülhetnek, akkor akár Pápa is régiószékhely lehet.

Ennél nehezebb a kérdés Észak-Magyarországon, ahol most Miskolc és Debrecen közül kellene dönteni. Nyíregyháza nyilván örömmel vállalná a kompromisszumos megoldást, csakúgy, mint Eger. Heves megye esetében azonban az is felvetődik, hogy egy távoli régióközpont kijelölése esetén inkább a Budapest központú közép-magyarországi régiót választanák. Hasonló a helyzet Jász-Nagykun-Szolnok megyében, ahol jászszági kezdeményezésre sokan szívesebben kötnének partneri kapcsolatot Pest megyével, mint Hajdú-Biharral. Az erővonalak esetükben is a főváros felé irányulnak. Nem túl szerencsés megoldás a lázadó jászokat a dél-alföldi régióba átsorolni, kivéve, ha a kompromisszum áráként ennek a régiónak a székhelye Szolnok lenne. Itt is nyilvánvaló, hogy fejlettségi szempontok szerint egyik megyeszékhely sem veheti fel a versenyt Szegeddel, de a területi

elhelyezkedés miatt mégis praktikusabb székhelyet lehetne választani.

A fő probléma azonban az, hogy **mi lenne a szerepe a politikai nagyrégióknak?** A területfejlesztési tanácsok helyébe lépve egy választott testülettel rendelkező, s így ez a legitimitásában megkérdőjelezhetetlen alakulat jönne létre, vagy a megyei önkormányzatok helyébe lépve azok funkcióját is (pl. intézmény fenntartás, idegenforgalom, területrendezés, nemzetközi kapcsolatok, stb.) átvéve új nagymegyéék jönnének létre.

## Városok rivalizálása

A megyénél nagyobb területű egységek kialakításakor már a köztársasági megbízotti régiók létrehozásakor tartalmi viták helyett inkább a városok rivalizálásának lehetünk tanúi, így Székesfehérvár és Veszprém, valamint Debrecen és Nyíregyháza vetődött fel alternatív régióközpontként. Tekintettel arra, hogy az 1994-ben hatalomra került pártok a korábbi köztársasági megbízotti rendszerben egy politikai akarat megtestesítőjét látták, ezért egyik első intézkedésük volt ennek megszüntetése és a közigazgatás megyei alapokra való visszahelyezése.

Magyarország viszonylag kis területe miatt a főbb tájegységek szerint a fővároson és környékén kívül három régióra osztható: Dunántúl, Alföld és Észak-Magyarország. (Van olyan vélemény, pl. Nemes-Nagy Józsefé (NEMES-NAGY 1997), amelyik szerint Magyarország csupán a Dunántúlt magába foglaló nyugati, a Budapestből és Pest megyéből

álló központi, és az észak-magyarországi valamint az alföldi megyéket felölelő keleti régióra osztható.)

A társadalmi-gazdasági vonzásokörzetek meghatározásakor Budapest szerepe igen erőteljes. A főváros vonzása közel az ország felére kiterjed, hiszen az említett Pest megyén kívül Nógrád, Komárom-Esztergom, Fejér és Jász-Nagykun-Szolnok megyék mindenképpen ide sorolhatók. Ebből kiindulva a maradék régiók meghatározása volt a feladat, s a Dunántúl felosztásakor csupán Zala megye hovatartozása lehet kérdéses. Zala a dél-dunántúli tervezési-gazdasági körzethez sorolták korábban, a megye ugyanakkor a nyugat-magyarországi régióhoz is sorolható. **A térszerveződés azonban nem szorítható a közigazgatási határok közé,** hiszen a Dunántúl példájánál maradván a balatoni régió megyei (Somogy, Veszprém, Zala) minden eddigi területbeosztást felrúgnak. Az ezredfordulón megfogalmazott elképzelések szerint megengedhető, hogy egy megye több régióhoz is tartozzon, így a feladat jellegéből adódóan különböző regionális testületekben is szerepet vállaljon. Így pl. Zala megye tagja lehet a balatoni, az észak-nyugat-dunántúli és a dél-dunántúli szerveződésnek egyaránt.

Közigazgatási racionalitási szempontból külön problémát jelent a kis megyék (Komárom-Esztergom, Nógrád, Tolna stb.) léte. Neves budapesti szakértők szerint ilyen kis országnak sok 19 megye, az említett kis megyék nem tartoznak egy súlycsoportba az ún. háromnevű (Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg és ide tartozna

még Pest-Pilis-Solt is, ha visszakapná a régi nevét) megyékkal.

A területfejlesztés kapcsán sor került a megyék önkéntes társulására, így a Dunántúlon a négy dél-dunántúli megye (Baranya, Somogy, Tolna és Zala), valamint a három nyugati határszéli terület (Győr-Moson-Sopron, Vas és szintén Zala) alkotott egy-egy fejlesztési régiót. Ez utóbbiból Veszprémet csupán azért zárták ki, mert nem határ menti megye, így a Dunántúl szívében helyezkedő tájegység csupán megfigyelőként kötődhet a Nyugathoz. Kizárásos alapon Fejér, Komárom-Esztergom és Veszprém megyék kénytelenek voltak létrehozni a közép-dunántúli regionális együttműködést, ezzel is ellensúlyozandó Budapest és Győr nyomasztó túlsúlyát. Az alföldi megyék egy része viszont Észak-Magyarországgal kívánt összefogni, így Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar és Jász-Nagykun-Szolnok megyék álltak össze regionális fejlesztési társulást alkotván. (Ehhez később Nógrád megye is csatlakozott.) A nyugat-magyarországi szövetkezéshez hasonlót keleten is létre lehet hozni Békés, Hajdú-Bihar, valamint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékből.

Idegenforgalmi szempontból viszont Komárom-Esztergom, Nógrád és Pest megyék kívántak összefogni a Dunakanyar érdekében. Ehhez hasonló együttműködés már létezik a balatoni régióban: Somogy, Veszprém és Zala megyék részvételével.



Mindezek a gazdasági és területfejlesztési motivációjú társulások azonban nem lehetnek a közigazgatás szervezésének a meghatározói.

A regionális egységeket nagyon sokáig nem választott testülettel rendelkező önkormányzatnak, hanem **az államigazgatás területi szervének** képzelték el. Igaz ez az Erdei-Bibó féle koncepcióra, s igaz a végül megvalósult köztársasági megbízotti rendszerre is. Ez utóbbi éppen a közigazgatási racionalitási szempontokat nem érvényesítette (hiszen meggyenként működő hivatalai látták el az igazgatási feladatok túlnyomó részét), ugyanakkor, mint egy választott testület nélküli politikai erő, a mindenkori ellenzék támadásának kereszttüzebe került. A köztársasági megbízottak lassan politikai megbízottakká váltak, s e minőségük miatt kellett megszűnniük.

A se túl nagy, se túl kicsi területi egységek problematikája ismét felveti – a megyerendszer politikai okokból rövidtávon lehetetlennek bizonyuló átszervezésen túl – a kistérségi szerveződés kérdését. A települési önkormányzatok városok köré szervezését elméletileg a Központi Statisztikai Hivatal már az 1990-es évek elején megoldotta. A területfejlesztési törvény parlamenthez benyújtott tervezetében ez a beosztás szerepelt etalonként, ám politikai okokból ez is felborult. A rendkívül széttagolt és pénzügyi okokból a 90-es évek első felében még tovább osztódó települési önkormányzati rendszer megszervezését a politikai ellenérzések miatt nem kívánták a megyei önkormányzatokra rábízni, miközben a települések önszerveződési

készsége igen alacsony szintű volt. A megyei jogú városok által finanszírozott elképzelés, Tóth József professzor vezetésével, a rivális megyék megszüntetése árán, a középvárosokra épülő városkörzeti megoldást karolta fel. A tervet azonban az 1994-es választásokkor egyik párt részéről sem kapott megfelelő politikai támogatást. (TÓTH 1993)

Tanulságul annyit szűrhattünk le: a közigazgatási területbeosztás nem feltétlenül igazodik a tájegységekhez, a gazdasági, ellátási vonzáskörzetekhez. Sokszor a közigazgatási racionalitáshoz sem. Megfigyelhető, hogy pl. a megyeszékhelyek – kevés kivételtől eltekintve – mindig az adott megye szélén helyezkednek el. A közigazgatási területek átrajzolása a magyar és a nemzetközi tapasztalatok szerint viszonylag könnyen csak nagy társadalmi átalakulások idején valósult meg.

Nálunk már ismét elmúltak ezek a „forradalmi idők”, ezért csak nagyon lassú, nagyon fokozatos változásokra van lehetőség.

### **AGG ZOLTÁN**

A tanulmányt a szerző az idén 70. évét betöltő Nemes-Nagy Józsefnek ajánlja!

#### **Irodalomjegyzék**

AGG Zoltán (1990): Hány járás–hány tartomány–hány megye? A területi kérdés Magyarországon belül és a megyerendszer MGYAR KÖZIGAZGATÁS XL:(11) pp. 953-963.

AGG Zoltán (1991): Mi lesz veled, vármegye? Hogyan tovább városfejlesztés? Veszprém: Veszprém Megyei Önkormányzat Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Irodája, 1991. 148 p.

AGG Zoltán (1994) (szerk.): A lebegő megye. COMITATUS Kiadó, Veszprém, 1994.

AGG Zoltán (1997): A közigazgatási térfelosztás néhány kérdése, COMITATUS ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE (továbbiakban csak COMITATUS) 1997. 5. szám pp. 72-77.

NEMES NAGY József (1997): Javaslat a hazai nagytérségi térfelosztásra: Nyugat-Központi-Kelet. = COMITATUS VII. évf. 1. sz. pp. 42-47.

NEMES-NAGY József – AGG Zoltán (2002): A politika térségi és helyi szintjei. In. BERNEK Ágnes (szerk.) A globális világ politikai földrajza. Nemzeti Tankönyvkiadó, Bp., 2002. , második kiadás 2003.

OLÁH Miklós (1998): Közelítési módozatok a regionális identitás térbeliségének megrajzolásához. In COMITATUS VIII. évf. 2. szám pp 6-33.

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (1991): A központi hatalom regionális ellenpólusai az önkormányzatok? Pécs 1991. JUSS, ill. COMITATUS 1991/1.

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – AGG Zoltán (1994) (szerk.): A rendszerváltás és a megyék. COMITATUS (Kiadó: Közigazgatási és Informaticai Szolgáltató Iroda), Veszprém, 1994.

SZABÓ Pál (2005): A NUTS rendszer ki- és átalakulása. Comitatus, 15 (8-9) 7-14.

SZABÓ Pál (2008): A NUTS 2006. Comitatus, 18 (9-10) 130-131.

TÓTH József (1993) Nagyvárosok a magyar településrendszerben. = COMITATUS III. évf. 7-8. sz. 40-54. o.

VÁGI Gábor (1987): A tanácsi gazdálkodásról. In: Medvetánc (az ELTE és az MKKE folyóirata) különszám 2., Fordulat és reform, p. 227-247. A teljes anyag megjelent a szerző postumus kötetében: Magunk uraim! Gondolat, Budapest 1991.

VEREBÉLYI Imre (1987): A tanácsi önkormányzat, KJK, Budapest

## Jegyzetek

1. Verebéli Imre (1944-) ma már professor emeritus, a rendszerváltás előtt a Belügyminisztérium miniszter helyettese (mai elnevezéssel helyettes államtitkára), majd az 1990-es Antall-Boros kormányokban a BM közigazgatási államtitkára, a Horn-kormányban a közigazgatás korszerűsítéséért felelős kormánybiztos. Az első Orbán-kormány idején előbb visszahelyezték az MKI élére főigazgatónak, majd mivel szakmailag nem értett egyet Stumpf István kancelláriaminiszter koncepciójával, őt évre Párizsba „száműzték” OECD-követnek, mire hazatért nemcsak az intézetét szüntették meg, hanem folyóiratát a Magyar Közigazgatást is, amit Új Magyar Közigazgatásként szervezett újjá. Részletesebben ld. a 70. születésnapja alkalmából készült méltatást [http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK\\_2014\\_3/13\\_portre\\_Verebelyi.pdf](http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK_2014_3/13_portre_Verebelyi.pdf)

2. Vági Gábor (1947-90) munkásságára még a szakdolgozatom készítésekor (1978-79-ben) figyeltem fel, személyes találkozásunkra Veszprémben 1985 elején került sor, valószínűleg jó benyomást kelthettem, mert fél évvel később be is ajánlott a Minisztertanács Tanácsi Hivatalához, egy osztályvezető-helyettesi állásra, később ezt a hivatalt beolvasztották a Belügyminisztériumba. A tanácsi gazdálkodásról szóló anyagához az ÁSZI megbízásából készítettem egy műhelytanulmányt, melyre a Medvetánc különszámában hivatkozik is.

3. Ez utóbbi tanulmányom megjelent első tanulmánykötetemben AGG (1991).