

1990. július 17., kedd

A Z ÖNKORMÁNYZATI TÖRVÉNY FONTOSSÁGÁT AZ A TÉNY BIZONYÍTJA, HOGY A PÁRTOK — ELSŐSORBAN AZ MDF — A RENDSZERVÁLTÁS BEFEJEZÉSÉVEL KAPCSOLJÁK ÖSSZE. A TÖRVÉNYTERVEZETTEL KAPCSOLATOS VITA EGYRÉSZE ARRÓL SZÓL, HOGY EGYSZERŰ, VAGY MINŐSÍTETT TÖBBSÉG SZÜKSÉGE-E ELFOGADÁSÁHOZ, MÁSRÉSZE A TERVEZETBEN JELENTKEZŐ CENTRALIZÁCIÓS TÖREKVÉSEK KELTENEK ELLENÉRZÉSEKET, S

Ma még minden Pesten dől el

# Főispánokkal a központosításért

Mi a nagy vitákat kiváltó önkormányzatiság lényege? Erről kérdeztük dr. Kaltenbach Jenőt, a JATE Állam- és Jogtudományi Kara államigazgatás- és pénzügyi jogi tan-  
székének adjunktusát.

— Milyen önkormányzati modellekkel találkozunk Európában, ezeknek milyen tanulságai vannak Magyarországra számára?

— Európában az önkormányzati rendszerek két típusa figyelhető meg. Az egyik a politikai decentralizáció. Ez azt jelenti, hogy az országos központon kívül vannak más központok is, decentrumok (alközpontok), amelyek szintén részt vesznek a politika formálásában. A másik lehetőség az, hogy egyetlen centrumban formálódik a politika: itt működik az országos törvényhozás (Parlament), itt vannak a végrehajtás országos központjai: a köztársasági elnök és a minisztertanács elnöke. A decentralizációt mindig kell féltetni, hogy túlságosan nagy a centralizáció és kevesen vesznek részt a döntéshozatalban. Ez megakadályozható egy erre hivatott intézményrendszerrel, amely azonban még Nyugat-Európában sem mindenütt alakult ki. Ennek segítségével ellenőrzik a társadalom a központi. Nem véletlen tehát, hogy a második világháború után a különösebb demokratikus hagyományokkal nem rendelkező országok (pl. az NSZK, vagy a Franco halála utáni Spanyolország), a demokrácia garantálására egy dekoncentrált politikai döntési mechanizmust alakítottak ki. Ezt többnyire föderatív úton oldották meg, tehát úgy, hogy a szövetségi centrumon kívül tartományi, tagállami stb. centrumokat hoztak létre. (Ismét az NSZK-t vagy Olaszországot lehet megemlíteni.) A nagyobb demokratikus hagyományokkal és tradicionálisan erős civil társadalommal rendelkező Angliában és Franciaországban viszont ez nincs meg, szükségtelen is lenne.

## A megyerendszer nem alkalmas

A jelentékeny demokratikus múlttal nem rendelkező Magyarország számára ebből következően elsődleges követelmény az egycentrumúság meghaladása. A decentrumok hiányából adódik az a tény, hogy ma Magyarországon minden fontos kérdés egyetlen központban dől el.

— Változtatott-e valamit a helyzeten a többpártrendszer létrejötte?

— A többpártiság önmagában nem jelenti azt, hogy ez a probléma megszűnt. Felszámolásában az önkormányzatiság játszhatna fontos szerepet, de nem úgy, hogy a hatalmat települési szintre helyezze, ti. 3000 decentrumot létrehozni nyilvánvalóan nem lehet. Ebből következik, hogy ki kellene választani azokat a decentrumokat, amelyekre ezt a decentralizált politikai hatalmat telepíteni lehetne. Erre a megyerendszer sem alkalmas.

— És a Bibó-féle közigazgatási tervezet?

— Bibó István koncepciójából manapság csak annyi köztudott, hogy meg akarja

szüntetni a megyéket, és kis egységeket, ún.: városme-  
gyéket akar létrehozni, kilencvenvalahányat ebben az országban. Azt viszont nem, hogy ezek fölött létrejött volna egy regionális rendszer, ami nem azt a célt szolgálta volna, hogy az alsóbb szintet centralizálja, hanem éppen ellenkezőleg, hogy a legfelső szintet, a központi decentralizálja, hatáskörüket is innen kapták volna, vagyis a központi szívták volna el a politikai erőt és nem a helyi szintről.

## Önkormányzati karikatúrák

— Ez látszólag ellentmond a demokrácia alulról építkezést hirdető alapelvének.

— Ellenkezőleg. A jelenlegi önkormányzati koncepció azt mondja, hogy alulról építkezik. De meddig? Települési szinten elkezd egy építkezést és egyben be is fejezi ott. A megyei önkormányzatok tulajdonképpen önkormányzati karikatúrák: ott vannak mellettük a főispáni hivatalok a maguk el nem hanyagolható hatáskörével. A megyék mint önkormányzatok meglehetősen szerep szerepre korlátozódnak azon a címen, hogy több hatáskör birtokában elnyomják a helyi önállóságot. Pedig sokkal inkább megteszi ezt a főispáni hivatal. Ha az alulról fölfelé építkezést komolyan gondoljuk, akkor valóban létre kell hozni a helyi önkormányzatok felett a következő szint(ek)et.

— Nem lehetséges az, hogy a tervezet a második szinten egy olyan egyensúlyi állapotot tart kívánatosnak, amelyben a megyei város és a megyei önkormányzat kölcsönösen megakadályozzák a másik túlsúlyra kerülését, feledtetve a szocializmus rossz emlékü központ-fejlesztéseit a környező települések rovására?

— Egy gazdaságilag lemaradt országban a javak szűköse volta miatt az egyenlőtlenség fejlődés elkerülhetetlen. S nem valószínű, hogy ha itt az összes döntési kompetenciát egy központba helyezzük, az üdvös a kistépelésekre nézve. E központ ugyanis helyi szinten igyekszik azt a látszatot kelteni, hogy a decentrum az, ami elszívja előle az anyagi erőt (holott éppen a központ teszi ezt) s ezáltal ellenérdekléte teszik egy ilyen decentrum kialakításában, s így a települések vélt érdekei találkoznak a központ nagyon is valószínű érdekeivel s törekvéseivel: egy centralizált rendszer ugyanis sokkal könnyebb kézben tartania. A centralizáció gazdasági értelemben is megvalósul. Egy demokratikus modellben az anyagi javak tekintélyes része megmarad a helyi szint birtokában. A gazdaságilag gyenge Magyarországon e tekintetben is a centralizáció tendenciája volt az erősebb mindig — '45 előtt — is. Az

önkormányzatok tulajdonát csupán veszteséget termelő szolgáltató intézmények képeznék — így a tervezet megvalósulásával az önkormányzatok alól kicsúszik a talaj, és fennáll — mint minden hiányorientált társadalomban — az újraelosztási szisztéma életben maradásának veszélye.

## Belügyi

### szuperminisztérium

— A centralizáció ilyen formán elképzelhető-e, hogy az adminisztráció maga alá gyűri az önkormányzati testületeket?

— Nyugat-Európában is problematikus a szakelem és a laikus elem viszonya. De minél centralizáltabb egy rendszer, annál nagyobb a veszélye, hogy az apparátus felülkerekedik a területen. Ezenkívül: minél fejlettebb a civil társadalom, és kevésbé bejártatott a demokrácia, s az emberek gondolkodásában alacsonyabban fejejt a demokratikus reflex, annál valószínűbb, hogy a szakapparátus szerzi meg a tényleges hatalmat, s a testület statisztikailag kénytelen. Magyarországon a tervezet elfogadása esetén létrejönne egy szuper belügyminisztérium, amely a főispánok révén kézben tudná tartani az egész közigazgatási vertikumot, horizontálisan pedig a de jure kormányhatáskörök de facto a belügyminisztériumé lennének, s ha ehhez hozzáteszük a BM egyéb hatáskörét, a szemünk előtt létrejön ez a belügyi szuperminisztérium, egy igen erős hatalmi centrum.

— A választási rendszer — a pártokon kívül más önszerveződések nem állíthatnak jelölteket — méginkább visszaveti a civil társadalmat.

— Az a jelenség, hogy a pártok áldozatává esik a helyi társadalom, Nyugat-Európában is él. Ott különböző intézményekkel próbálják ezt leküzdeni. A magyar törvénytervezet nemhogy gátolná, de egyenesen kedvez a helyi párturalom kialakulásának. Erre példa a polgármester-választás. Ötezer fölötti lélekszám esetén már a testület választja. Egy tízezer fős községben a testület létszáma a tervezet szerint 13 fő. Ez akkor határozatképes, ha jelen van a tagoknak több mint fele, 7 fő. Akkor hoz döntést, ha a jelenlévők 50 százaléka plusz egy fő igenel szavaz. Egy polgármester megválasztásához ezek szerint 4 igen szavazat elég. Vagy említsük Szeged városát: itt a testület létszáma 50 körülire várható. 26 fővel már határozatképes, ennek fele 13 plusz egy fő — vagyis 14 szavazattal Szegeden polgármestert lehet választani.

— Mi jelenthet megoldást?

— Átfogó rendezés egyelőre — amíg nincs konszenzus a pártok között — ne szülessen. A rendszerváltozást beteljesítő helyhatósági választások a jelenlegi törvények módosítása esetén is megtarthatók, így elegendő idő maradna az új önkormányzati törvény kimunkálására.

EZÉRT VÉGLEGES ELFOGADÁSA MÉG VÁRAT MAGÁRA. A KORMÁNYKOALÍCIÓ PÁRTJAI — ÉRTHETŐ MÓDON — SZERETNÉK MIELŐBB DÖNTÉSRE VINNI A DOLGOT, KERESZTÜLHAJSZOLNI A TERVEZETET A TÖRVÉNYHOZÁSON, DE AZ ELLENZÉK ÓVA INT ETTŐL, S HALOGATÓ TAKTIKÁJÁVAL IGYEKSZIK MEGAKADÁLYOZNI EZT.

# Aulikusok vagy újrebellesek?

Bibó István szerint az európai társadalomfejlődés egyik értelme és iránya a kormányzás demokratizálódása, uralmi jellegének megszűnése. Jó volna ezt viszontlátni a leendő önkormányzatok működésében. Am a törvényalkotói szándék tisztessége ellenére, ez a tervezet a hatalom és a hatalom koncentrállásának bővítésében született. Ízelítőül álljon itt néhány részlet a 96. és a 98. paragrafusból, kiemelve, a szemléletesség kedvéért, egynemely, nem különösebben vonzó perspektívát:

„A főispánt a minisztereinek... nevezi ki. A főispán címetes államtitkári rangot visel. A főispán tekintetében a munkáltatói jogokat... a belügyminiszter gyakorolja. (...) a jogszabályban megállapított ügyekben első fokú hatósági jogkört gyakorol”, valamint a 7. paragrafus ugyanezen kiemelésekkel ellátva:

„Törvény, vagy minisztertanácsi rendelet a polgármestert, főpolgármestert államigazgatási, hatósági jogkörrel ruházhatja fel. Törvény hatósági jogkört állapíthat meg a képviselő-testület hivatala ügyintézőjének is. A törvényben, vagy minisztertanácsi rendeletben előírt esetekben a polgármester részt vesz az országos államigazgatási feladatok helyi végrehajtásában.

Ha a polgármester a jogszabályban biztosított saját államigazgatási hatáskörében, illetve az államigazgatási feladatkörében jár el, a képviselő-testület nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.”

Ezekből látszik, hogy az államigazgatás karja elér a legalsó szintig, hogy még mindig a hatalom helyi képviselőiről van itt szó, s nem a helyi hatalomról; hogy az uralmi jelleg kiküszöbölésének még a kísérlete sem tapasztalható. Úgyes propagandafogással, a tervezet kiiktatta a korábbi regionális szervezetet: a megyerendszert, s helyébe a belügyminiszterrel függő főispáni hivatalokat, s az államigazgatás felső szintjéről (is) mozgatott polgármestereket ültette.

A főispánokat a miniszterelnök nevezi ki, s ez tulajdonképpen a demokrácia semmibe vévése, hiszen egy külső személy szimpátiája, érveit döntik el ezt a megye számára nagyon lényeges kérdést. (Még a régi párttitkárokat is, a demokrácia lát-

ez év április 29-én megállapodást kötött azzal a céllal, hogy az Országgyűlés a kormányzati tevékenység megbenítésére alkalmas, minősített többséget igénylő törvények körét „a szükséges mértékre” korlátozza. A szovjet típusú tanácsrendszer felváltásának, a demokratikus helyi önkormányzatok kiépülésének sürgőssége miatt kiemelkedően fontos volt, hogy az önkormányzatok létrehozásához szükséges részletes szabályok kikerüljenek a minősített többséggel arra; az MDF és az SZDSZ

meghozandó törvények közül.

# A lőcsei bíró

Lassanként egészen összekeverednek a dolgok. Hovatovább azt sem tudja az ember, hogy régi, középis-  
kolás tankönyvét lapozgatja-e, vagy pedig valamiféle törvénytervezetet. Ispán, jegyző, vármegye, nemes város — akarom mondani megyei jogú város, tanács-  
nokok stb. Akár egy Mikszáth-regény szereposztása és díszletezése. Már azon sem lehetne különösképpen csodálkozni, ha egyszer csak betoppanna a lőcsei bíró. (Bizony, fel kéne ütni már a naptárt, ugyan milyen esztendőrt írunk jövőre?)

Az is lehet persze, hogy ez csak az első, felületes olvasásra látszik így. Elmélyültebb tanulmányozás után viszont akár precíz összefoglalónak, politológiai sűrítőmunkának is tűnhet: egy olyan modellnek, amely azt szemlélteti, hogyan működnek a különböző bonapartista képződmények, rendőrállamok és más etatista rendszerek. (Nem kívánt törölnöd.) Mert hallani lehet ám egy-egy embertől, ha azt mondják neki: főispán, akkor azonnal a nagy hatalmú megyei párttitkár jut eszébe, a polgármesterről pedig a még azért nem teljesen elfelejtett, a nem is olyan távoli múltban olajosítottan működő szavazógépektől: azoktól a bizonyos testületektől választott városi pártfunkciók.

No meg azt is hallani, ebből a tervezetből min-  
denki azt olvassa ki, ami számára a legkedvezőbb, aminek megvalósulását szívesen venné; vagy azokat a félelmeit látja igazolva, amelyektől a leginkább óvna az országot. Ezért aztán még jobban elmerülni benne nem érdemes, mert ki tudja, milyen eredménnyel járna.

Maradjunk inkább a lőcsei bírónál. Egy fokkal kedélyesebb.

szatának megőrzésével, a testületek választották.) Az, hogy a polgármestereket közvetett módon választják, hasonló törekvést takar.

Ha egy városban a helyhatósági választásokon győz például a kormánypárt, akkor nyilvánvaló, hogy zömében ilyen emberek kerülnek be az önkormányzati testületbe. Egy város fölötté áll az 5 ezres lélekszámnak, ebből következően ez a testület választ polgármestert. Milyet is választana kormánypárti testület, ha nem kormánypárti képviselőt? Ezután, ha a kormánynak kedve szottyan, hatásköröket adományoz polgármestereinek. És ha ezek a polgármesterek e hatáskörben tevékenykednek és „eljárnak”, a testületek meg sem mukkanhatnak. De miért is mukkannának, hiszen egy pártban vannak. Készen is áll tehát a települési egypártrendszer (párturalom és államigazgatás összefonódása), a helyi ellenzék pedig legfeljebb levegőt venni tud.

Ha nem kormánypárti győzelem születik, akkor ez az ábra annyiban módosul, hogy egy-egy helységben ellenzéki újrebellesek testületek alakulnak, élünkön természetesen újrebellesek polgármesterrel, s ezek együttesen ösztönszerűen igyekeznek ellenfeleiken aratott győzelmüket maximálisan kihasználni, azaz, a helyi politikából lehetőleg teljesen kiszorítani.

Ezért kell — már a kezdet kezdetén — beépíteni olyan fékeket a rendszerbe, amelyek ezt megakadályozzák. Fel lehet tenni például a kérdést: érdemes-e lemondani a lakosságtól közvetlenül választott polgármesterről, aki esetleg nem a győztes párt tagja, viszont nemcsak választókerületében, de az egész településen népszerű. A kormány, a testület és a polgármester, illetve a testület és a polgármester színazonossága így nem lenne garantálva, s talán egy aprócska féket építené a hatalom dinamikájába. S bizonyára, több ilyen fék is létezik.

Ma még azonban úgy látszik, itt valami más történik. Valahol a háttérben, egyelőre láthatatlanul és személytelenül, készülnek a hatalom új birtokosai. Semmit sem tudni róluk, de van, ami messzire sugárzik belőlük: a hatalom rendkívüli akarása.

# Egyszerű minősített többség

Magyar Bálint válaszában kifejtette: az SZDSZ nem érzi úgy, hogy felrúgta a megállapodást. Az MDF — illetve a kormányzó pártok — állásfoglalása olyan helyzetet kíván teremteni, amelyben egyedül az ellenzéket terhelné a felelősség, amennyiben valamely tartalmi kérdésben nem sikerül a parlamenti pártoknak konszenzusra jutniuk, illetve a konszenzus hiányát nem sikerül pusztán erőpozícióból pótolni. Az SZDSZ nem kíván olyan megoldást elfogadni, amelyben egyszerűen általános megfogalmazások kerülnek az alkotmányba, s ezért az önkormányzati törvény tényleges tartalmát már egyszerű szótöbbséggel is elfogadtathatják.

Az MSZP-nek a tervezetet érintő álláspontját Horn Gyula ismertette. E szerint a törvénytervezet alapelvei helyesek, de a konkrét szakszavakat nem tudják érvényesíteni; nem tisztázott továbbá a települési önkormányzat vagyoni alapja, s az állampolgárok közvetlen beleszólásának lehetőségei a döntéshozatalba, valamint nincsenek meg a központtal szembeni önállóság garanciái.

Dr. Réti Miklós (MDF) ki-  
állt az önkormányzati megye létrehozása mellett, mivel — s itt a törvénytervezet szövegére emlékeztetett — az új formában megszűnnek a korábbi függőségi viszonyok: a települések alárendelt helyzete; a főispáni rendszerről szólva arra emlékeztetett: Nyugat-Európában is létezik az ún. államigazgatási felügyelői intézménye, amely meglehetősen széles jogkörrel bír.

(Az oldalt írta és összeállította: Ódor József)