

**Mizser Csilla**

**A REGIONALIZMUS ÉS AZ  
ÖNKORMÁNYZATISÁG ALAKULÁSA  
EURÓPÁBAN. MAGYARORSZÁGI KIHÍVÁSOK.**

**című doktori értekezésének**

**TÉZISEI**

**Témavezető: Dr. Kukorelli István egyetemi tanár**

**ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi  
Doktori Iskola**

**Budapest, 2010.**

## Tartalomjegyzék

<i>I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása, a kutatás célkitűzése .....</i>	<i>3</i>
<i>II. Az elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid leírása, a feldolgozás módszerei .....</i>	<i>8</i>
<i>III. A tudományos eredmények rövid összefoglalása, azok hasznosítása illetve a hasznosítás lehetőségei - saját tapasztalatokból levont következtetések.....</i>	<i>15</i>
<i>IV. Publikációk jegyzéke .....</i>	<i>20</i>
<i>V. Recenziók .....</i>	<i>21</i>

## I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása, a kutatás célkitűzése

A dolgozat témája a régiók és a regionalizmus átfogó vizsgálata, többoldalú megközelítése. A dolgozat a régiók és a regionalizmus egyes európai és hazai vonatkozásait szeretné vizsgálni az önkormányzatok szemszögéből. Érinti majd a tágabb történelmi, politikai, kulturális összefüggéseket is és kitér a régiók szempontjából jelentős kihívásokra és lehetőségekre. Vizsgálni fogja a középszint problémáját, a megye – avagy régió kérdésének középpontba állításával, bemutatva a legfontosabb szakmai koncepciókat a középszint kérdésének rendezésére. A dolgozat utolsó fejezetében foglalja össze a magyarországi középszint jelenleg fennálló pozitív és negatív vonásait és nem egyedüli igaz megoldásként, hanem megfontolási lehetőségként bemutat egy elképzelést a középszint megerősítésére. Ez az elképzelés csatlakozás a szakmai koncepciók egyikéhez, azzal, hogy a témában már olyan sok lehetőség napvilágot látott, hogy a dolgozat arra kíván összegzésében fókuszálni, amely a 2010-2014-es kormányzati ciklusban, mint a középszint reformjának szóba jöhető megoldása esélyt kaphat.

*A kutatás tere:* a dolgozat a hazai és európai szakirodalom kutatásával Magyarország önkormányzati, közigazgatási és ezzel összefüggésben állami berendezkedését is vizsgálja, azzal, hogy rá szeretne mutatni, hogy a hazai középszintű közigazgatásban történő változás egy nagy horderejű döntés, melynek végrehajtásához alapvető, tehát társadalmi szintű paradigmaváltás szükséges. Ezzel párhuzamosan szükséges a szakmai paradigmaváltás, melynek legnehezebben kivitelezhető és legkétségesebb kimenetelű tényezője a paradigmaváltás politikai megjelenése és sikeressége.

Paradigmaváltás és ezáltal változás csak akkor következhet be, ha a fentiekben felsorolt összes szférában egyöntetűen végbemegy egy folyamat, melynek alapját a korszerűbb, hatékonyabb, gazdaságosabb, átláthatóbb állam, közigazgatás és önkormányzat adja.

*Kutatás időbeli tényezője:* időben a 19. századi Magyarország a kiindulópont a regionális reformkísérletekre, melyek számbavétele a dolgozat egyik célkitűzése. A 19. századi Magyarországtól jutunk el napjainkig. Kiindulópont a 19. századi Európa is, a jogösszehasonlító módszer bemutatásánál jelzett országok reformkísérleteivel, reformjaival. Ez az időbeli keret összefoglalja a kísérleteket, amelyeket dokumentálhatunk.

A dolgozat összegzésében azt az üzenetet állítja fel a jövőre nézve, hogy a reformkísérletek kudarcai nem véletlenek, a szakmai tervek, publikációk kiadása, munkacsoportok felállítása, melyek mind-mind a régió ideájára épültek, eddig nem voltak elegendők ahhoz, hogy ténylegesen változni, változtatni tudjon az ország.

A választott téma kutatása kezdetén, azaz 2003-ban még bizonytalan volt, mára azonban bizonyossá vált, hogy az önkormányzati jogokkal (és kötelezettségekkel) felruházott régiók létrejötte Magyarországon a közeljövőben nem következik be.

Ennek az egyik oka az, hogy a két politikai erő nem értett és nem ért egyet a középszint kérdésében. A regionalizáció folyamatának erőltetésével az elmúlt egy évben<sup>1</sup> a kormányzat totális frontot nyitott a megyék, a megyerendszer ellen. Mivel az ellenzék obstrukciója miatt kétharmados törvényi módosításokkal a regionális átalakítás nem valósulhatott meg, a kormány anyagi eszközökkel igyekszik a megyét működésében marginalizálni, illetve ellehetetleníteni.<sup>2</sup>

A másik ok pedig az, hogy alkotmánymódosítást is igénylő kérdéstről van szó, amelyben a döntést széles körű egyeztetésnek és végül egyetértésnek kell megelőznie a társadalomban, valamint a mindenkori parlamenti erők körében.

A 2010-től kormányzásra készülő politikai pártnak<sup>3</sup> van elképzelése a középszint reformjának irányáról. Kijelenthető, hogy határozottan megyepárti ez az irány, de a konkrét megvalósítási tervre még várunk kell – egyrésztől elképzelhető ugyanis a meglévő megyéket megerősítő reform, másrésztől lehetséges, hogy a később részletezendő nagymegye-koncepciót helyezi előtérbe a leendő kormányzat. A hatalomra készülő politikai erő erős államot kíván létrehozni középszinten is.<sup>4</sup>

A magyarországi kihívások körében felmerülő kérdések az alábbiakban foglalhatóak össze:

- a. Részletes tudományos elemzések, tanulmányok születtek a régió, illetve a regionalizáció témájában különböző műhelyeken belül (Magyar Közigazgatási Intézet, BM-IDEA csoport, MTA Regionális Kutatások Központja) és azon kívül is, amelyek lefektették a

---

<sup>1</sup> A felhasznált irodalom megjelenési évéhez képest a 2006/2007-es évekről van szó.

<sup>2</sup> GAZSÓ TIBOR-G. FODOR GÁBOR-STUMPF ISTVÁN (SZERK.): *Őszöd árnyékában. A 2. Gyurcsány-kormány első éve.* Századvég Kiadó, Budapest, 2007. p. 353.

<sup>3</sup> A 2010. áprilisi országgyűlési választások eredményének tudatában (FIDESZ-KDNP 2/3-os választási győzelme) az eddigi akadály, a hiányzó parlamenti többség az Alkotmány, illetve az Ötv. módosítása útjából elgördült.

<sup>4</sup> Források: (1) „20 évesek az önkormányzatok. Születésnap vagy halotti tor?” c. országos konferencián elhangzott Stumpf István (Századvég Alapítvány): „Erős állam és önkormányzatok” c. előadása  
(2) GAZSÓ TIBOR-G. FODOR GÁBOR-STUMPF ISTVÁN (SZERK.): *Őszöd árnyékában. A 2. Gyurcsány-kormány első éve.* Századvég Kiadó, Budapest, 2007. p. 360.

régió kiépítésének alapjait. A kilencvenes évek végén és a kétezres évek elején volt egyfajta felfokozott érdeklődés a régió és a regionalizmus témája iránt, a megye-régió vita két oldalra sorolta a szakmában résztvevőket. Szakma alatt politológusok, jogászok, közgazdászok, szociológusok is értendőek, *hiszen a régió, regionalizmus témája interdiszciplináris terület*, nemcsak egy vagy két tudományág foglalkozik számtalan aspektusával. Az elemzések, tudományosan megalapozott elképzelések az önkormányzati régióról nem kerültek át a gyakorlatba, feltételezhetjük, hogy kormányzati megrendelésre –is- készültek, a döntéshozatalba azonban már nem „fért bele” egy ekkora horderejű államszerkezeti-közigazgatási változtatás. Milyen okokat sorakoztathatunk fel a kudarc magyarázatára?

- b. A régió, regionalizmus –nem csak az IDEA-csoport elnevezéséből adódóan- a gyakorlatban egy jó „idea” maradt a rendszerváltás óta eltelt 20 éves időszakot vizsgálva. A dolgozat vizsgálni fogja a 19. századtól kezdve a regionális törekvéseket, de a rendszerváltás határvonal: az Alkotmány IX. fejezetéről, a mai helyi önkormányzatokról és ebben a fejezetben lefektetett állami területbeosztásról ettől az „időponttól” kezdve beszélhetünk. Miért nem végződtek sikerrel a magyarországi reformtörekvések, mely szemponto(ka)t kellene egy területi reform kapcsán országunkra nézve mellőzhetetlennek tekinteni?
- c. A régióban, regionalizmusban a szakma egy lehetőséget látott, amely olykor majdnem megvalósult. Természetesen a kétharmados többséget igénylő Alkotmány és önkormányzati törvény módosítása nem könnyű feladat -ha egy területéhez hozzáférésre van szükség, ahhoz az adott kérdésben nagyfokú politikai, társadalmi, szakmai egyetértés szükséges. A dolgozat foglalkozik azzal, ami a rendszerváltás óta területi reform szintjén majdnem megvalósult: a Magyar Köztársaság Kormányának 2006-os T/234. számú törvényjavaslatáról a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról a 5.5. alfejezetében értekeznek. Hol hibázott a törvényjavaslatot előkészítő kormány, mi volt a kudarc oka?
- d. Az uniós alapok forrásai –melyek elérése fontos célként került megjelölésre- jelenthetik -e azt a célt, amelyért regionális önkormányzatban kell gondolkodnunk és át kell alakítanunk az állami-közigazgatási-önkormányzati felépítést az országnak?
- e. Egy rendszer annál jobb, minél átláthatóbb. Átláthatónak nevezhető –e országunkban a község, város, kistérség, megye, tervezési-statisztikai régió, fejlesztési régió, megyei területfejlesztési tanács, kistérségi fejlesztési tanács, regionális fejlesztési tanács, települések helyi önkormányzatisággal, a megyék „megyei” önkormányzatisággal

felruházott „rendszere”? Megháromszorozottan párhuzamban futó középszintű intézményrendszernek (régió-megye-területi államigazgatás) van –e létjogosultsága európai szinten is kis méretűnek számító országunkban?

- f. Az Európai Unió által a tagállamoktól megkívánt NUTS-rendszer és ezen belül a második középszintűnkre, a területfejlesztési régiókra vonatkozó NUTS-2 szint jelentheti –e azt a régió fogalmat, amit közjogi, alkotmányjogi aspektusban használhatunk? Találunk –e konkrét példát Európában, hogy a NUTS-2-es középszintből további szerves fejlődés útján önkormányzati régió jött volna létre?
- g. Hozzásegítette –e hazánkat valamilyen módon a területi államigazgatás regionalizációja az önkormányzati regionalizációhoz, továbbá a kistérség léte, megszerveződése segítette –e a regionalizációt?

A fenti kérdésselvetések tükrében, a dolgozat megkísérli a válaszadást arra, hogy miért maradt el az önkormányzati régiók magyarországi kialakulása, illetve kiépítése.

A Magyarországon jelenleg fennálló területi önkormányzati rendszeren kell és lehet is változtatni. Arra azonban nincsen sem külső (Európai Unió), sem belső kényszer (nyelvi kérdés, kisebbségek kérdése), hogy önkormányzati jogokkal és kötelezettségekkel felruházott régióink működésbe lépjenek.

A dolgozat feltevése az, hogy a több, mint ezeréves múltra visszatekintő megyerendszerünk megerősítése szerves fejlődésen alapulna, a megye-régió vita terméketlensége után középszinten is erős államot eredményezne, azzal párhuzamosan, hogy erősíti az önkormányzatiság és az autonómia létét a megyében.

Amennyiben az elmúlt két évtizedben született egyes megye-jellemzéseket megvizsgáljuk:

- lebegő megye;
- lebegtetett megye;
- kiüresedett hatáskörökkel rendelkező megye;
- kiiktatott megye;
- súlytalan megye;
- életképtelen megye;
- középszinten kialakult vákuum-

úgy látni kell, hogy a probléma él és fejlődni kellene, megoldani, változtatni. Erős motivációt adhat a változtatás megkezdéséhez az a tény, hogy a megye az Alkotmányunk része és a térképünkön is megtalálható közigazgatási egység.

A rendszer több, mint két évtizedes működésének tapasztalatai alapján a szakemberek körében is konszenzus van abban, hogy szükséges változtatásokat, korrekciókat végrehajtani az önkormányzati rendszerben.

Amennyiben nincsen és nem is várható nyelvi vagy etnikai alapon regionalizálódás-márpedig Magyarországon nem várható<sup>5</sup>- úgy csak a kormányzati-politikai-szakmai elit „nyomására” jöhetne létre önkormányzati régió. Egy olyan középszint, amelynek konkrétan lefektetett feladat- és hatáskörei vannak, hatékony döntéshozó és végrehajtó hatalmat gyakorol. Vagy –mint azt már előrevetített lehetőségként kiemeltem- bekövetkezne a megye megerősítése, a kiüresedett hatáskörök megtöltése, a kiiktatott megye „beiktatása”, életképessé tétele.

Magyarország –mint minden ország- egy speciális egység, amely térben és időben meghatározott entitásként áll rendelkezésünkre. Működik egy állami-közigazgatási-önkormányzati rendszer benne, amit nem is biztos, hogy szükséges megreformálni, hiszen működik, ahogy működik, mondhatjuk, hogy nagyobb gondokkal is meg kell küzdenie jelenleg (is) az országnak –és ebben a gazdaságilag igen nehéz időszakban miért pont erre fordítsunk energiát, pénzt és időt.

A dolgozat megírásának kezdetekor, folyamatában és a végén is az az elképzelés vezérelt, hogy érdemes változtatnunk, a középszint reformjának nagyobb létjogosultsága van, mint eddig valaha, mert feladat- és hatáskörmegosztásban, gazdálkodásban, forráselosztásban, döntéshozatalban és végrehajtásban változásra lesz szükség a középszint területén -és már régóta magunk előtt görgetjük a problémát. Természetesen a területi önkormányzatiságunknak és területfejlesztésünknek megvannak a maga erősségei, eddig elért eredményei is, ezt egy táblázat keretében a dolgozat összegzése foglalja össze.

---

<sup>5</sup> Nyelvi, illetve etnikai alapon lezajlott regionalizációról lényegében Belgium, Olaszország és Spanyolország tekintetében beszélhetünk.

## II. Az elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid leírása, a feldolgozás módszerei

A dolgozat a harmadik fejezetként számozott első érdemi része a *Régió, regionalizmus, középszintű közigazgatás* címet viseli. Vizsgálja a régió fogalmát, kialakulását és a régiók típusait. A régió Nyugat—Európában és Kelet-Európában is mást jelent, másként szerveződött, ezt mutatja be a 2. és 3. alfejezet. A regionalizmus és a regionalizáció fogalma, kialakulása, tendenciái kerülnek bemutatásra, majd a regionalizmus formái is itt kerülnek kifejtésre. Az államszerkezet formái Európában a hatalom területi megosztása szempontjából számba veszi minden Európai ország középszintjét. A fejezet a szubszidiaritás elvének tárgyalásával zárul.

A következő (negyedik) fejezet *A regionalizmus és önkormányzatok Magyarországon* címet viseli. Ez a rész történeti rész, a vármegyerendszertől kezdve számba veszi a középszintet érintő reformokat, javaslatokat. Eljut a rendszerváltásig, az 1996. évi XXI. törvényen keresztül napjainkig.

Az ötödikként számozott fejezet *Az önkormányzati igazgatás lehetséges fejlődési irányai* címmel képet szeretne alkotni a regionalizmus lehetőségeiről, bemutatja a szakma hazai jeles képviselőinek középszint-koncepcióit. Érinti az IDEA vitaanyagot és az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium 2007-es vitaanyagát. Tárgyalásra kerül a Magyar Köztársaság Kormányának T/234. számú törvényjavaslata, a régiók jogi alapjai –visszatérve a szubszidiaritás elvének jogi dokumentumokban történő vizsgálatára. A fejezet a Megyék és/vagy régiók kérdéskör elemzésével zárul, amelyet a hatodik fejezetként jelzett Összegzés, konklúzió követ és amely lezárja a dolgozat érdemi részét.

### *A témában alkalmazandó módszerek összetettsége*

Munkám során egyértelművé vált, hogy a régió és a regionalizmus nem csak az önkormányzatokhoz és ezáltal nem csak az alkotmányjoghoz, illetve a közigazgatási joghoz köthető. Olyan kutatási témát választottam, amely a *jogtudományon* kívül a *közgazdaságtan*, a *szociológia*, a *statisztika*, a *politológia* számára is fontos és kutatott terület, a területfejlesztésnek pedig az egyik kiindulópontja. A régió és a regionalizmus a társadalomtudomány új ágához, a *regionális tudományhoz*<sup>6</sup> is kötődik. A regionális tudomány

---

<sup>6</sup> RECHNITZER JÁNOS-LENGYEL IMRE: *A regionális tudomány két évtizede Magyarországon*. Akadémiai Kiadó, Budapest 2009. p. 13.



önálló diszciplína, a társadalomtudományon, mint tudományterületen belül új tudományág, amely speciális elemzési irányokkal, módszerekkel intézményesült.

A témában hazánkban többségében a fejlesztéspolitikai szempontokat előtérbe helyező művek születtek<sup>7</sup>, de hangsúlyozni kell, hogy nem a fejlesztéspolitikai közelítés az egyetlen módja annak, hogy a középszint helyzetét összefoglaljuk, nem lehet a NUTS-2 régiót az elsődleges fogalom alakító tényezőnek tekinteni.

A dolgozat a középszint és a régió közjogi szerepkörét kívánja hangsúlyozni, az alkotmányos lehetőségeket és az alkotmányjogi kapcsolódási pontokat feltárva.

Összetett jelentésekre találunk, ha összegyűjtjük, hányféle értelemben beszélhetünk régióról.

A jogtudományt és ezen belül az alkotmányjogot kis mértékben érinti csak a régió fogalma, ezen tudományág útjára az önkormányzattal együtt alkotott fogalom alakjában terelődött a regionális jelző és került az érdeklődés látóterébe a régió. A regionalizmus és az önkormányzatiság azonban nagyon is jól összeillő fogalmak, hiszen mindkettő egy töről fakad: az autonómiából. A két autonómiát hordozó tényező sikeres összekapcsolódása (illetve összekapcsolása!) igen szerencsés, de meg kell állapítani, hogy nem gyakori jelenség.

Az alkalmazott módszerek felsorolásában az első helyen azt kell leszögezni, hogy a regionális önkormányzatok kutatásával folytatott út számos tudományág területére elvezet és ha olykor nehezen is, de meg kell küzdeni a reáltudományok körébe tartozó tanulmányokkal is. Persze ezek nem képezhették központi alapját a munkámnak, de teljesen kihagyni sem lehetett –csak egy példát kiemelve– egy tanulmánynak a regionális támogatások makrogazdasági hatásait elemző fejezetet.

Olyan, a regionalizmussal kiemelkedően színvonalasan foglalkozó művel is találkozhatunk, amelyben az információs társadalomhoz, az internethez és az e-kormányzáshoz, az e-régióig is eljutunk, tehát az informatika sem marad ki a kutatásból.<sup>8</sup>

Az etnikumok és a regionalizmus fogalmainak összetartására sem nehéz rátalálni a hazai irodalomban. Lehet –e nálunk etnoregionalizmus?<sup>9</sup> Ez csak egy fejezetcím azon kötetek

---

<sup>7</sup> Például.: (1) HORVÁTH GYULA: *Európai regionális politika*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 1998.

(2) HORVÁTH GYULA: *Regionális támogatások az Európai Unióban*. Osiris Kiadó, Budapest 2001.

(3) KENGYEL ÁKOS: *Az Európai Unió regionális politikája*. Budapest, Aula 2002.

<sup>8</sup> GYÖRGY ENYEDI, ISTVÁN TÓZSA: *The Region. Regional Development, Policy, Administration, E-Government*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004.

<sup>9</sup> A. GERGELY ANDRÁS: *Kisebbség, etnikum, regionalizmus*. Scientia Humana. MTA Politikai Tudományok Intézete, 1997.

egyikéből, amely ezzel a témakörrel foglalkozik.<sup>10</sup> A doktori értekezésemben erre a területre nem fogok részletesebb kitérőt tenni, főbb gondolatait több magyar szakmai mű is feldolgozza.<sup>11</sup>

A kutatási téma interdiszciplináris, komplex jellegére példa lehet Magyarországon a regionális fejlesztési terv, amelynek megismeréséhez több tudományág területén elért eredmények és módszerek megismerésére is szükség van. A regionális fejlesztési terv tartalma ugyanis öt fontosabb témakörre tagolódik: -regionális gazdaságszervezés és – fejlesztés; infrastruktúra-fejlesztés; környezetvédelem; humán erőforrás-fejlesztés; térszervezés, regionális menedzsment és marketing, nemzetközi kapcsolatok.

Kutatási témám szempontjából fontosak az *alkotmányföldrajzi kutatások*. Ezek a kutatások mindenekelőtt az európai államok alkotmányos berendezkedésének területi problémáira fordították a figyelmet. A dolgozat 3.4 alfejezete a középszintű közigazgatás struktúrája Európában –bemutatja az alkotmányos berendezkedés típusai szerint eltérő kategóriákat.

#### *Történeti módszer*

A regionális intézmények számtalan formája és megoldása azt eredményezi, hogy igen nehéz egy ellentmondásmentes jogi-intézményi fogalmi kategóriát találni. A regionalizmus eszméjének kialakulásánál fontos kiemelni, hogy a kontinentális közigazgatás hagyományos centralizmusának ellensúlyaként jelent meg. A regionalizmus a decentralizáció egyik lehetséges megtestesülése.

Olyan nézetek is ismertek, melyek szerint a 19. századból örökölt - francia típusú - nemzetállam válságára való reagálásként fogható fel a regionalizmus. A nemzetállam-felfogás a régiókat ugyanis a nemzeti identitás és az államiság akadályának tekintette. Így Franciaországban - illetve Olaszországban és Spanyolországban is - a korabeli kormányok több-kevesebb sikerrel próbálták a regionális és provinciális helyi érdekeket negligálni. Németország már a 19. században föderatív állam volt, amelyen belül a tagállamok adminisztratív önállósággal rendelkeztek, de Poroszország túlsúlya miatt valódi területi autonómia és egyensúly nem alakulhatott ki a hatalom különböző szintjei között. Az Egyesült Királyságban sokáig fennmaradt az a sajátos kormányzati és adminisztratív struktúra, amely kevés döntéshozói autonómiát biztosított a hatalmi centrumon kívül lévők számára. Belgium,

<sup>10</sup> JOÓ RUDOLF: *Etnikumok és regionalizmus Nyugat-Európában*. Gondolat, Budapest, 1988.

<sup>11</sup> ÉGER GYÖRGY: *Régió, etnikum, vallás. Demográfiai és településtörténeti tanulmányok*. Anonymus Kiadó Kft., 1993.

1830. évi függetlenné válását követően egy évvel, az Alkotmányozó kívánsága szerint egységes, ám decentralizált állammá szerveződött.

A második világháború után és különösen a hatvanas években a régiókat az *állam modernizációjának* az igénye állítja a figyelem középpontjába. Ennek alapján indult meg a modernizáció a hetvenes években Olaszországban és az Egyesült Királyságban, ahol regionális tanácsokat szerveztek. Ez a tendencia volt megfigyelhető Skóciában és Walesben.

A belga Alkotmány akkoriban a leghaladóbbak közé tartozott, éppen a benne elismert egyéni jogok és szabadságok miatt. Más államok számára is mintául szolgált, például Magyarország számára is. A mai társadalom fejlődéséhez való igazítása öt alkotmányfelülvizsgálat alkalmával valósult meg. Az állami reformok az 1962-63-as nyelvtörvények elfogadásával kezdődtek, amikor is rögzítették a nyelvi határokat, majd a területszervezési alapelveket is meghatározták.

Időrendben az utolsó, az 1970-ben megkezdett alkotmányfelülvizsgálat 1993-ban szentesítette Belgium intézményrendszerének mélyreható reformját, amely ettől kezdve három közösségből és három régióból álló olyan szövetségi állam, amelyben az egyes közösségek és régiók bizonyos területeken a rájuk ruházott autonómiával rendelkeznek.<sup>12</sup>

Hasonlóan az autonómiát biztosító történések mentek végbe 1972-ben, Franciaországban, illetve 1978-ban, Spanyolországban.

A modernizációs elképzelések igen változatos célokat takartak. Az állam részben a területi-fejlesztési politikájának végrehajtásához keresett partnereket, valamint a helyi közösségekkel és a piaci szektorokkal kívánt hatékony együttműködési formákat kiépíteni. Más esetekben a helyi politikai elitet kívánták aktivizálni, mint például *Olaszországban* és *Franciaországban*, vagy a lokális viszonyokat megújítani, mint az történt *Dél-Európában*, ahol a helyi önkormányzatok reformja részben új regionális intézmények kialakításával valósult meg.

*Hazánk történelmében* a regionalizációs kísérletek többsége kudarcot vallott. Ennek történeti rendszerezésére a dolgozat 3.7. alfejezetében kerül sor.

---

<sup>12</sup>ANDRÉ ALEN – RUSEN ERGEC: *A belga államszövetség az 1993. évi negyedik államreform után*, Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, Budapest, 1994. p.5.

## *Jogösszehasonlító módszer*

Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának minden doktorandusz-hallgatója megismerkedik a doktori képzés első félévében az összehasonlító jogtudománnyal, avagy a jogösszehasonlítással, Konrad Zweigert és Hein Kötz alapművének segítségével.<sup>13</sup>

A doktori képzés keretében választott témám a regionalizmus és az önkormányzatok kérdéskörét vizsgálja, mind Magyarországon, mind az Európai Unióban, illetve Európában (kitekintéssel egyes európai országokra: például Olaszországra, Spanyolországra, Belgiumra, Franciaországra, Nagy-Britanniára, Németországra, Portugáliára, Lengyelországra, Romániára, Szlovákiára, Szlovéniára, Csehországra, Bulgáriára).

A téma közjogi jellege nem kedvez a jogösszehasonlító elemzésnek, de az önkormányzati régiók, mint tipikusan európai képződmények hazai recepciója már több éve napirenden van és aki a magyarországi régiókat tanulmányozza, az nem tekinthet el az európai régiók tanulmányozásától sem.

Természetesen többféle régió-típussal is meg kell ismerkednünk azért, hogy megtaláljuk a hazai sajátosságokhoz illeszkedő és megfelelő régiótípust, régiónagyságot és ezáltal kialakulhasson az ország többi közigazgatási szintjeinek beosztása is. A jogösszehasonlítás elengedhetetlen ezen téma feldolgozásánál, hiszen a jogösszehasonlítás – amint azt az alapmű szerzői a jogösszehasonlítás funkciójaként rögzítik- *feloldja a megfontolatlan nemzeti büszkeséget, segítséget nyújt a világ társadalmainak és kultúráinak feltérképezéséhez és azok mélyebb nemzetközi elismeréséhez, nagy hasznot nyújt a fejlődő országok jogrendszerének reformjához és egy ország saját jogrendszerének fejlődéséhez is szükséges, mert a kritikai készséget sokkal inkább elmélyítheti, mint a helyi tudományos viták.*

Jogösszehasonlító elemzés a dolgozatban az a rész, amely arra a kérdésre keresi a választ, hogy egyes európai országokban milyen körülmények hatására alakultak ki autonóm régiók és hogyan jeleníti meg a régiókat ezen országok Alkotmánya, illetve más jogszabályai? Nyilvánvaló, hogy az összes európai országot nem vonhatom vizsgálat alá, hiszen a dolgozat várt terjedelme nem engedné meg, de a választott téma sem fejthető ki az elvárt tisztasággal, ha a dolgozaton belül egy-egy rész aránytalan terjedelmet kap. Tehát szelektálni kellett, hogy mely országokat mutassa be a dolgozat.

---

<sup>13</sup> KONRAD ZWEIGERT-HEIN KÖTZ: *An introduction to comparative law*. North-Holland Publishing Company, Amsterdam-New York-Oxford, 1977.

Mely országok fejlődéséből vonhatunk le a magunk számára is valamilyen tanulságot, találunk –e valamilyen hasonlóságot, párhuzamot vagy éppen ellentétet egy-egy ország és hazánk regionális fejlődése között?

Az összehasonlító elemzéshez Nyugat-Európából részletesebben Belgium, tömörebben Olaszország, Spanyolország, Franciaország, Portugália, Németország, Nagy-Britannia és a kelet-európai államok közül Lengyelország, Románia, Szlovénia, Csehország és Szlovákia, Bulgária regionális berendezkedését, a regionális berendezkedés alkotmányban történő megjelenítését vizsgálja a dolgozat.

Nyugat Európát tekintve a 20. század első évtizedeitől kell kiindulni, amikor Európában megjelenik a regionális berendezkedésre törekvő igény. Az igényből a 20. század második felében alakulnak ki a tényleges regionális berendezkedésű országok.

### *Normatív módszer*

A területi-közigazgatási struktúrák részletes alkotmányjogi szabályozása inkább a föderatív berendezkedésű államok sajátossága. Az unitárius államokban a közigazgatási beosztás a legtöbb esetben csak fő vonalaiban szabályozott az Alkotmányban. Ennek ellenére vizsgálni szeretném a magyar Alkotmány módosítási lehetőségének sajátosságait a hatalom területi megosztása szempontjából és az önkormányzatiság alkotmányos alapjait. A kutatási témát érintő jogszabályok vizsgálata elengedhetetlen és egyben nagy kihívást jelentő feladat, hiszen elég nehéz megtalálni a helyes egyensúlyt abban, hogy melyik jogszabályt milyen mélységig vizsgáljunk.

A dolgozat témájának fő törvénye az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya, az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről, amely megalapozta a regionális politikai modellváltást és amely korszerű, EU-konform alapelveket követ. A területfejlesztési törvény intézményesítette a korábban nem létező kooperációt és integrációt a különböző szintek és szektorok között. Nagy hatást gyakorolt a közjogi-hatalmi viszonyokra azáltal, hogy a döntéshozatali rendszerben is megindított egyfajta decentralizációt. Már a törvény preambuluma utal arra, hogy a törvény követni kívánja az Európai Unió regionális politikai alapelveit, valamint az EU eszköz -és intézményrendszeréhez való csatlakozás követelményeit.

De vessünk egy pillantást az egyik szakmai gondolatmenetre a területfejlesztési törvény normativitásáról. Érdemes visszatekinteni arra, hogy kilenc évvel ezelőtt<sup>14</sup> milyen javaslatok körvonalazódtak az intézményrendszer továbbfejlesztésére. A területfejlesztés intézményrendszere alapvető vonásait tekintve már ekkor is megfelelt a területfejlesztés lényegéhez tartozó sokoldalúságnak. Az intézményrendszerhez kapcsolódó térségi rendszer az EU területfejlesztési térségi rendszerével konform megoldást honosított meg hazánkban. A forráselosztás nem normatív (pályázati alapú) technikáinak elterjesztésével hozzájárult az integráció lehetőségeinek jobb hasznosításához.

A területfejlesztés intézményrendszerének negatívuma a szervezeti, működési kérdések alulszabályozottsága.

Szintén kilenc évvel ezelőtti az a tanulmány, melyben még az alábbi célkitűzések fogalmazódtak meg a területfejlesztési rendszer továbbfejlesztésére:

- A továbbfejlesztés egyik lépése a monitoringrendszerre vonatkozó szabályozás megalkotása, melyre a kormány az Országgyűléstől kapott felhatalmazást.
- Továbbá meg kell teremteni a jogilag már megteremtett törvényességi felügyelet érdemi működési feltételeit is.
- A közigazgatás továbbfejlesztésének kiemelt figyelmet kell fordítania az általános kistérségi területi egység létrehozására.
- Egységes egészként át kell tekinteni az önkormányzati rendszer és a területfejlesztés nem normatív támogatási rendszerét. Ezután egy gyorsabb eljárási rendet biztosító, átláthatóbb, összehangoltabb támogatási rendszert kell kiépíteni.<sup>15</sup>

Látható, hogy a célkitűzések nagy része mára megvalósult, fejlődött. A középszint kérdése jelenleg nem áll –és már pár éve nem áll- a kormányzati, közigazgatási reformok középpontjában, tulajdonképpen elmondható, hogy a 2006-os, az ötödik fejezetben bemutatott T/234. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról<sup>16</sup> óta nem is foglalkoztatja a politikát és ezáltal a közvéleményt sem igazán.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény, a korábbi 35/1998 (III.20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról, valamint a 97/2005. (XII.25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról , továbbá a

---

<sup>14</sup> IN: SZIGETI ERNŐ (SZERK.): Régió, Közigazgatás, Önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest, 2001.

<sup>15</sup> VIRÁG RUDOLF: *A területfejlesztés intézményrendszere* in.: CSEFKÓ FERENC (SZERK.) *Eu-Integráció – önkormányzatok I-II-III.* Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása. Budapest 2001 p. 99.

Kormány határozatai a közigazgatás továbbfejlesztéséről szóló kormányzati feladattervekről, a közigazgatás reformjáról, közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról, a 2006. évi LVII. törvény a központi közigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, továbbá az Önkormányzati Minisztérium 2007. évi vitaanyaga mind alapkövek ebben a témában.

### **III. A tudományos eredmények rövid összefoglalása, azok hasznosítása illetve a hasznosítás lehetőségei - saját tapasztalatokból levont következtetések**

A dolgozat végkövetkeztetése szerint az erős, demokratikus, hatáskörökkel és jogkörökkel, saját tulajdonnal, forrásokkal és önkormányzattal rendelkező *középszint* létrehozatalára azért van ma, 2010-ben nagy szükség hazánkban, mert lendületet adhatna az egész országnak a területi szint újraértelmezése és valódi tartalommal történő feltöltése, továbbá a kormányzatnak az a felismerése, hogy pótolni kell a középszint hiányát. Erős, demokratikusan működő önkormányzati középszintre van nagy szükség, ezt támasztják alá azok a hazai és külföldi tudományos munkák, amelyeket egyetemi, majd doktorandusz-hallgatóként tanulmányoztam.

Az idő már megérett arra (a rendszerváltás óta eltelt 20 évre gondoljunk), hogy az ország képes legyen a központi állam centralizációjának leépítésére. Magyarország önkormányzati középszintje valódi válságban van. A területfejlesztési rendszer a centralizáció hordozója, a regionális fejlesztési tanácsok alapvetően kormányzati szervek, nevezhetők kormányhivatalnak.

A legnehezebb feladat azt eldönteni, hogy melyik legyen majd a szakma kiválóságai által kidolgozott elképzelés/javaslat közül az az egy, amit megerősít és megvalósít a végrehajtó hatalom. A dolgozat nem tesz kísérletet arra, hogy kinyilatkoztasson egy végsőnek tűnő, egyedül igaz megoldást, különös tekintettel arra, hogy szerzője a gyakorlatban nem a kutatási téma területén dolgozik. Mivel a szakma kiválóságai lefektették a középszint reformjának lehetséges irányait és a hatalomra került kormányzati ciklusnak is konkrét elképzelése van a reform fő kérdéséről (azaz, hogy megyét vagy régiót akarnak –e?), a dolgozat szeretne megmaradni a realitás talaján és csatlakozni a legvalószínűbb és legalátámaszthatóbb megoldási irányhoz. Azt, hogy a gyakorlatban végül mi fog

---

<sup>16</sup> a törvényjavaslat előadója: dr. Petrétei József igazságügyi és rendészeti miniszter, Budapest, 2006. június.  
Forrás: [www.mkogy.hu](http://www.mkogy.hu)

megvalósulni a középszint reformja keretében és milyen gyorsasággal tudja a kormány majd végrehajtani reformját –véleményem szerint már mindenki türelmetlenül és kíváncsian várja. Az országgyűlési kétharmados többség elmúlt időszakban sokat emlegetett problematikája – mint kérdéses törvényeink, az Alkotmány és az Ötv. módosításának korlátja –ma, a dolgozat lezárásakor már tudjuk, hogy nem képezhet akadályt többé.<sup>17</sup>

Megye vagy régió kérdéskörében nem szabad tovább folytatni a vitát, a vita ugyanis kimerítően lezajlott. Eljöhete –e most az önkormányzati régiók ideje vagy a megyék megerősítésének van realitása? Úgy gondolom, hogy Magyarországon a régiók eljövételéhez elsősorban a politikai konszenzus és döntés, előtte pedig kidolgozott és hatékony lobbis lett volna és lenne szükséges, hiszen ezzel a területtel foglalkozó szakmai-tudományos közeg már eddig is készen- és rendelkezésre állt. A kérdésben nem adhatna önbizalmat egyetlen kormánynak sem az a tény, hogy –mint arra a dolgozat utal 5.7. alfejezetének végén- Lengyelországon kívül az átfogó regionális reform elbukott a környező országokban–az azt kezdeményező kormánnyal együtt.

Visszatérve tehát a realitáshoz, azaz, hogy mi a középszint reformjának realitása ma Magyarországon, azt kell látnunk, hogy hazánkban szerves fejlődés útján nem történhet meg a régió kialakulása a NUTS-2, területfejlesztési régiókból. Erre ugyanis sem etnikai, sem nyelvi alapon nem épült és nincs kiépülőben alulról jövő, „bottom up” mozgalom. Szerves fejlődésről a megyéinkkel kapcsolatban beszélhetünk, hiszen a megyerendszer több, mint ezer éves múltra tekint vissza, az állampolgároknak jelen van, mérhető a megyei identitás. A kialakított területfejlesztési régióink nem szerves fejlődés eredményei, országunkra régiót lehet erőltetni, fentről lefelé, „up to down” konstrukciókkal –de, mint azt láttuk akár a korábbi reformkísérletek, akár a most leköszönő kormány kudarcaiból –nem érdemes. A magyar régió kiépítésének bemutatott kudarcai tehát nem a véletlenek eredményei.

Az okokat az alábbiakban tekinthetjük át, melyek egyben válaszok a dolgozat elején feltett kérdésekre:

- A régiók tényleges tartalma, funkciói, intézményi keretei nem alakultak ki Magyarországon. A Regionális Önkormányzás Európai Chartája megadta a hatáskör-típusokat, hatásköri területeket, a régió intézményi szervezetének kereteit, de ezt a keretet konkretizálni kell egy országban –és ez nem történt

---

<sup>17</sup> A 2010. áprilisi országgyűlési választások eredményének tudatában, mely a választásokon győztes FIDESZ-KDNP által alakítandó kormánynak 2/3-os országgyűlési többséget biztosít a döntéshozatalban, a jogalkotásban.



meg. Léteznek tanulmányok<sup>18</sup>, melyek adtak általános felsorolást, egyfajta lehetőségként, de ezek megint az elméletek, amelyek a gyakorlatba nem kerültek átültetésre.

- Nem alakult ki a magyar társadalomban regionális identitástudat, amely elősegíthette volna a regionalizálódást. Rendszeridegenként hat a régió az évszázadok óta hagyományos vármegye rendszerrel, megyei tanácsrendszerrel, megyerendszerrel szemben. A saját tapasztalatból levont következtetések is ezt támasztják alá.
- Mára már látható, hogy az uniós források felhasználása központilag került koordinálásra és a döntéshozatal is központi maradt. Az EU regionális politikájának hatása a regionalizmusra tömören úgy foglalható össze, hogy az Európai Unió forrásainak elosztási rendszere végeredményben nem segítette a magyarországi önkormányzati regionalizációt.<sup>19</sup>
- A kilencvenes években a NUTS-2 régió minta felértékelődött, az európai uniós támogatások fogadásának előfeltételeként, de ez a trend nem emelte fel az önkormányzati régiót önmagában –sem Magyarországon, sem számos más, közép-kelet-európai államban. A regionális fejlesztéspolitika szakírói gyakran a NUTS-2 régiókat tekintik egyoldalúan „a régiónak”, pedig sem a Nyugat-Európában ténylegesen működő régiók, sem a Regionális Önkormányzás Európai Chartája, sem pedig az Európa Tanács Keretdokumentuma a Regionális Demokráciáról nem kötik a régió fogalmat mérethez, hanem a kormányzásban betöltött helyhez.
- A középszint kérdése, ügye folyamatosan politikai akaratok, viták középpontjában állt országunkban, ez nem segítette elő a középszint megerősítésének reformját. Az Alkotmány, valamint a kétharmados többséggel módosítható önkormányzati törvény módosításának szükségessége a középszint reformjának alapja, ehhez pedig a viták után konszenzus szükségeltetett volna. Ma, a 2010-es országgyűlési választások eredményének ismeretében már kimondhatjuk, hogy a középszintű

---

<sup>18</sup> PL.: (1) SZENTE ZOLTÁN: *A regionális önkormányzatok lehetséges feladat- és hatáskörei Magyarországon.*; *A regionális önkormányzatok alkotmányos szabályozása.* In.: SZIGETI ERNŐ (SZERK.): *Régió, Közigazgatás, Önkormányzat.* Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest, 2001.

(2) DR. HORVÁTH M. TAMÁS: *A regionális intézményrendszer kiépítése Magyarországon: szervezeti rend és működés.* Magyar Közigazgatás 2003. május.

<sup>19</sup> Lásd erről bővebben: FORMAN BALÁZS: *A magyarországi uniós támogatási rendszer és pályázattási gyakorlat hiányosságai.* Falu, város, régió. 2005. I-II.

közigazgatás reformjához a 2/3-os többségű kormányzati elhatározás hiánya már nem lehet hivatkozási alap.

- Magyarország kis területe, unitárius jellege nem kedvez a régiók kialakulásának. Olyan generáló tényezők fennállására lett volna szükség, amelyek stabil alapul szolgálnának a regionalizációhoz. Ilyen tényezők *a nyelvi, a kulturális* vagy éppen *a szociális sajátosságok*. Helyes az a szakmai álláspont, mely szerint a léptékvitát és a további térképrajzolásokat végre abba kell hagyni és realizálni kell a közigazgatási reformot.<sup>20</sup>
- Régióról Magyarország tekintetében leginkább nemzetközi vonatkozásban, a határ menti együttműködések kapcsán, valamint a határon túli magyar nemzet tagjaival való együtt-élés és együttműködés kapcsán lenne érdemes beszélni, a megfelelő léptéket kialakítani, tanulva abból, hogy az Euro-Régiók pont azért nem tudtak jól működni, mert túl nagyok.
- A középszintű közigazgatás máig megoldatlan kérdéseket hordoz. A megye, mint közigazgatási szint feladat- és hatásköreit tekintve gyenge és a települési szinttel való együttműködése alacsony határfokú. A területfejlesztési régió azonban nem oldotta meg a problémát, azon kívül, hogy megkettőzte a középszintet. A középszint „rendszer” bonyolult és egymás mellett párhuzamosan működő, mesterségesen, központilag felduzzasztott „intézményrendszert” ad a kezünkbe. A rendszer hatékonysága is kétes. Rengeteg pénzforrást felemészt, hogy ennyi intézményesítés történik és átláthatónak a döntéshozatali rendszer nem mondható.
- A dekoncentrált szervezetrendszerhez és azok feladataihoz is sokáig rendezetlen volt a megye viszonya. A területi államigazgatás szervezetrendszere, az abban lezajlott regionalizáció irányába ható folyamat szintén nem oldotta meg a problémát, jelenleg alkotmányos válságban vesztegel az önkormányzatok törvényességi felügyelete, a középszint tovább gyengült. Területi államigazgatási reform volt, de nem fejeződött be, kérdőjeleket hagyott maga után.

---

<sup>20</sup> Forrás: „20 évesek az önkormányzatok. Születésnap vagy halotti tor?” c. országos konferencián elhangzott Pálné dr. Kovács Ilona (Pécsi Tudományegyetem) kérdések, hozzászólások programpont keretében.

A dolgozat és a szerző a mai realitáshoz szeretne csatlakozni, azaz a megyei önkormányzat, mint területi önkormányzat valamely formájú megerősítésének elképzeléséhez. Akár a már többször említett „nagymegye-koncepció”, akár a megyék megerősítésének egyéb reformiránya tör utat magának, a most hatalomra kerülő kormányzó erő megyepártisága deklarált tény.

A dolgozat fenti, valamint az összegzésében rögzített következtetései hozzájárulhatnak a magyar alkotmányjog területén az önkormányzat és az önkormányzatiság fogalmának alakításához, amely fogalomkör elemzése a közigazgatási jog területén is hasznosítható. A dolgozat és annak következtetései hasznosíthatóak a területi önkormányzat reformjához, amely valószínűleg egy átfogó közigazgatási reform keretében fog megvalósulni. A jogalkotás folyamatában is hasznosíthatóak a dolgozat egyes következtetései, például az egész ország lakosságának a reformra való megnyerésének és ösztönzésének szükségessége, továbbá annak biztosítása a társadalom számára, hogy a területi önkormányzat új szerepének, a reform céljának, előnyének megismerésében és kialakításában részt vehessen.

#### **IV. Publikációk jegyzéke**

- Kistérségek és megbízottaik –avagy hol tart ma a kistérségi közigazgatás? Themis 2004/2005 I. félév
  
- A miniszteri felelősség megítélése az alkotmányjog, a polgári jog, az államigazgatási jog, a munkajog, a büntetőjog és az uniós jog keresztmetszetében. Themis 2004/2005 II. félév
  
- Régiók és határmenti együttműködések, Magyar Közigazgatás, 2004. évi 5. szám
  
- Gondolatok a szubszidiaritás elvének elméleti és gyakorlati alkalmazhatóságáról. ELTE Jogi Tanulmányok. Budapest, 2006.
  
- Az önkormányzat vagyona, bevételei és gazdálkodása. A területfejlesztési régió forrásai. A két területi egység külön szabályozottsága. FIKUSZ Proceedings. Budapest, 2008. magyar és angol nyelven.
  
- The self government's asset, incomes and its management, the resources of the areal-development region –the separate regulation of the two regional unit –part II. The possibilities of the reform. FIKUSZ Proceedings. Budapest, 2009. Angol nyelven.
  
- Megyék és/vagy régiók. Lesz még változás? Közjogi Szemle, 2009. december.
  
- A régió egyes kelet-európai és egyes nyugat-európai országokban. A köztársasági alkotmány 20 éve. Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány. Pécs, 2009.

## V. Recenziók

- **Forman Balázs:** *Az Európai Unió Strukturális és Előcsatlakozási Alapjai.* Interpress Budapest 2003 című művéről.
- **Kengyel Ákos:** *Az Európai Unió Regionális Politikája.* Budapest Aula 2002 című művéről.
- **Horváth Gyula:** *Európai Regionális Politika.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 1998 című művéről.